

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES "ARAGÓN"  
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO

## ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO DE 1977 A 2010.

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
**MAESTRO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**LIC. SALVADOR ALEJOS VELÁZQUEZ.**

ASESOR:

**MTRO. JESÚS CASTILLO SANDOVAL.**



**BOSQUES DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO, 2010**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## DEDICATORIAS

### *A MIS PADRES:*

*Patricia Velázquez Martínez*  
*y*  
*Salvador Alejos Bentancourt*

*Quienes me han heredado el tesoro mas valioso que puede dársele a un hijo, "amor". Quienes sin escatimar esfuerzo alguno han sacrificado gran parte de su vida, que me han formado y educado. A quienes la ilusión de su existencia ha sido verme convertido en persona de provecho. A quienes nunca podré pagar con la riqueza más grande del mundo. A ellos los seres universalmente más queridos sinceramente. ¡ESTE LOGRO ES SUYO!*

### *A MIS HERMANAS:*

*Paty*  
*Carmen*  
*Ana*  
*Lizeth*  
*Karen*  
*Jenny*  
*Carolina*

*Con mucho amor y cariño dedico esta obra a mi sobrino*

*Joshua Esaú Román Alejos*

*Travieso e inquieto pero siempre con un sonrisa que llena de orgullo. ¡TE QUIERO CHAPARRO!*

## AGRADECIMIENTOS

### *A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO:*

*A nuestra máxima casa de estudios nuestra alma mater, forjadora de hombres y profesionista del futuro, quien me cobijo en este segundo ciclo académico en sus instalaciones y me permitió adquirir el conocimiento de tan noble profesión !A ELLA MI MAS ENTERO AGRADECIMIENTO*

### *AGRADEZCO A CONACYT:*

*Por el apoyo económico brindado durante la realización de este proyecto. !GRACIAS;*

### *A MI ASESOR DE TESIS, MTRO. JESÚS CASTILLO SANDOVAL:*

*Sus conocimientos invaluableles que me brindo para llevar a cabo esta investigación, y sobre todo su gran paciencia para esperar a que este trabajo pudiera llegar a su fin. Muchos maestros podrán enseñar en clases las Teorías de la ciencia del Derecho, pero muy pocos comparten la experiencia de su vida.*

*ADMIRO SU NOBLEZA A LA VEZ SU FIRMEZA... ¡GRACIAS POR TODO!*

### *AGRADEZCO A LOS MIEMBROS DEL SÍNODO:*

*El Dr. Daniel Márquez Gómez, Mtro. Alejandro García Carrillo, Mtro. Gonzalo Farrera Bravo y el Mtro. Pedro Corredor Espinosa por la valiosa contribución que*

*hicieron al trabajo final y por el tiempo que dedicaron para revisarlo, aun a pesar de tantas actividades que los ocupan.*  
***¡GRACIAS POR SUS CONSEJOS!***

***A TODOS MIS MAESTROS:***

*Agradezco a aquellas grandes personas que hacen posible el conocimiento en las aulas de la Maestría en Derecho Electoral. A todos los que alguna vez han compartido sus conocimientos para enriquecernos a todos. ¡GRACIAS!*

***A MIS HERMANAS:***

*Por las cosas que hemos vivido juntos, la alegría de compartir todos nuestros sentimientos y proyectos viendo los grandes logros y tropiezos pero siempre juntos para apoyarnos uno al otro. ¡LAS AMO!*

***A GONZALO FARRERA BRAVO:***

*Como olvidar a mi amigo de aventuras jurídicas, quien más que un amigo ha sido un hermano, muchas gracias Gonzalo, gran parte de este logro ha sido por tus consejos y palabras de aliento; Simplemente no tengo palabras para agradecerte toda la paciencia, por confiar y creer en mí, pero sobre todo por tu valiosa amistad. ¡MI MÁS ENTERO AGRADECIMIENTO Y ADMIRACION!*

### **MIS AMIGOS:**

Mi más sincero agradecimiento a Miguel, Esteban, Luz, Omar, Gerardo, Adán y Vanne, por brindarme su apoyo, ánimo y colaboración en todo momento y sobre todo cuando más necesitaba de ellos, sin poner nunca peros o darme negativas, sino todo lo contrario. ¡GRACIAS POR TODO!

### **A MIS COMPAÑERAS DE TRABAJO:**

*Adriana Carrillo* (mi pequeña diva) por hacerme recordar sentimientos que había olvidado, porque a su lado las tardes son un sueño y las mañanas una eternidad, porque a pesar de los malos ratos siempre me ha apoyado; *Elizabeth Cabrera*, por hacerme reír, por brindarme su ayuda y amistad desde el primer momento y siempre, a *Karla Hernández* porque cuando la miro me hace recordar la ilusión y la pasión con la cual se ama a tan noble profesión, *Nallely Cruz*, porque ha sido un ejemplo de fuerza y entereza, por ser una niña noble y dedicada *Norma, Maribel, Leo, Magali, Laura*, y *Liz* por brindarme su colaboración y amistad. ¡GRACIAS POR TODO SU CARINO Y APOYO!

### **A MIS COMPAÑEROS DE TRABAJO:**

Mi más sincero agradecimiento a *Aldo Farías*, por haberme brindado tan valiosa amistad y compartir sus conocimientos y sabios consejos, *Daniel Lozano*, gracias por tu apoyo y confianza, *Guadalupe* por ser un amigo ejemplar en el cual, puedo confiar en los momentos alegres y amargos, en los triunfos y las derrotas, *Juan García*, eres el mejor ejemplo de un amigo leal, dedicado y comprensivo; Oscar, *Alejandro*

*Trejo (R-9), Polo, Por brindarme su apoyo, ánimo y colaboración en todo momento y sobre todo cuando más necesitaba de ellos, sin poner nunca peros o darme negativas, sino todo lo contrario. ¡GRACIAS POR SU AMISTAD!*

***EN GENERAL:***

*Quisiera agradecer a todas y cada una de las personas que han vivido conmigo la realización de esta tesis, con sus altos y bajos y que no necesito nombrar porque tanto ellas como yo sabemos que desde los más profundo de mi corazón les agradezco el haberme brindado todo el apoyo, colaboración, ánimo y sobre todo cariño y amistad. ¡GRACIAS!*

## INDICE

	<b>PAG.</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>I</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>ESTADO DEL ARTE SOBRE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.</b>	
1. Referente teórico sobre el estado actual de los Partidos Políticos.....	2
1.1. Referente Empírico de la Regulación Jurídica de los Partidos Políticos.....	18
1.2. Disciplinas que se Relacionan con la Investigación.....	27
1.3. Delimitación del problema.....	34
1.4. Alternativas Teóricas que se Relacionan con la Investigación .....	38
1.5. Teorías Dominantes en el Estudio de la Regulación Jurídica de los Partidos Políticos.....	41
1.6. Estudio de Frontera de la Regulación Jurídica de los Partidos Políticos.....	63
<b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>	
<b>MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>	
2.1. Estudio etimológico evolución de la palabra partido.....	77
2.2. Origen de los partidos políticos.....	82
2.2.1. Teoría del origen institucional.....	86
2.2.2. Teoría que considera a la crisis causa del surgimiento de los partidos.....	90
2.2.3. Teoría del Desarrollo, Apoyada en Los Procesos de Modernización.....	92
2.3. Definición de partido político en la modernidad.....	96
2.4. Concepto de partido político. ....	97
2.4.1 Punto de vista doctrinal.....	97



2.4.2.	Punto de vista jurídico. ....	104
2.5.	Naturaleza Jurídica de los partidos políticos, y el conflicto entre el ámbito de la esfera pública y privada. ....	112
2.6.	Características esenciales de un partido político.....	121
2.7.	La Tipología de los partidos políticos.....	122
2.7.1.	Partidos religiosos.....	128
2.7.2.	Partidos nacionales y partidos locales. ....	130
2.7.3.	Partidos de gobierno y partidos de oposición.....	131
2.7.4.	Partidos según las clases sociales.....	133
2.7.5.	Partidos Políticos. ....	135
2.7.6.	Partidos constitutivos. ....	136

**CAPÍTULO TERCERO  
MARCO HISTÓRICO DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS  
POLÍTICOS DENTRO DE LA LEGISLACIÓN MEXICANA.**

3.1.	Evolución de la regulación jurídica de los partidos políticos.....	140
3.2.	La regulación jurídica de los partidos políticos en la legislación mexicana.....	156
3.2.1.	El reconocimiento indirecto de los partidos políticos en la ley electoral.....	161
3.2.2.	Constitucionalización de los partidos políticos, inicio del Estado de Partidos.....	189
3.3.	Código Federal Electoral de 1987.....	196
3.4.	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1989.....	202
3.5.	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1996.....	208
3.6.	La reforma electoral de 2007.....	210
3.7.	Importancia de las reformas electorales.....	212

**CAPÍTULO CUARTO.  
RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

<b>4.1.</b>	Libertad de creación de los partidos políticos.....	218
<b>4.2.</b>	Democracia interna de los partidos políticos.....	247
<b>4.2.1.</b>	Proceso de selección de candidatos a cargos de elección popular y renovación de cargos de dirigencia.....	259
<b>4.2.2.</b>	Los derechos fundamentales reconocidos al interior de los partidos políticos.....	272
<b>4.2.3.</b>	La igualdad de género.....	278
<b>4.3.</b>	Control de partidos políticos.....	286
<b>4.4.</b>	La financiación de los partidos políticos.....	294
<b>4.4.1.</b>	Financiamiento público.....	302
<b>4.4.2.</b>	Financiamiento privado.....	305
<b>4.4.3.</b>	Prohibiciones en materia de financiamiento a los partidos políticos.....	307
<b>4.4.4.</b>	Fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos.....	309

**CAPÍTULO QUINTO  
EL CAMBIO POLÍTICO EN EL RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS MEXICANO.**

<b>5.1.</b>	La incorporación de la ley de partidos políticos en un sistema de gobierno parlamentario o presidencia .....	316
<b>5.2.</b>	La función de los partidos políticos y la regulación Jurídica en la política contemporánea.....	320
<b>5.3.</b>	El cambio de régimen político y la regulación jurídica de los partidos políticos.....	330
<b>5.4.</b>	Partidos Políticos y Democracia inter o intra partidista.....	341
<b>5.5.</b>	Protección de los Derechos Fundamentales y Políticos de los Militantes al Interior de los Partidos Políticos .....	350

<b>5.6.</b>	Factores contextuales para la creación de la ley de partidos políticos en México.....	355
<b>5.6.1.</b>	Racionalidad de la Ley de Partidos Políticos.....	373
	<b>CONCLUSIONES</b> .....	389
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	411

**CAPÍTULO PRIMERO**  
**ESTADO DEL ARTE SOBRE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS**  
**POLÍTICOS.**

- 1. REFERENTE TEÓRICO SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**
- 1.1. REFERENTE EMPÍRICO DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**
- 1.2. DICIPLINAS QUE SE RELACIONAN CON LA INVESTIGACIÓN.**
- 1.3. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA.**
- 1.4. ALTERNATIVAS TEORICAS QUE SE RELACIONAN CON LA INVESTIGACIÓN.**
- 1.5. TEORIAS NOMINANTES EN EL ESTUDIO DE LA REGULACIÓN JURIDICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS.**
- 1.6. ESTUDIO DE FRONTERA DE LA REGULACION JURIDICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS.**

**CAPITULO PRIMERO.**  
**ESTADO DEL ARTE SOBRE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS**  
**POLÍTICOS.**

- **Marco Teórico Conceptual.**

**1. REFERENTE TEORICO SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

En la gran mayoría de estudios realizados a los partidos políticos, el tema de la regulación jurídica de estas instituciones, ha presentado un debate teórico acerca de la intervención del Estado por cuanto hace a una regulación de manera interna y externa de los partidos políticos, desde la definición teórica de los partidos políticos podemos observar que no se ha planteado una conceptualización única de estas instituciones. Es así que Carl J. Friedrich establece que un partido político es —un grupo de seres humanos que tienen una organización estable con objeto de conseguir o mantener, para sus líderes, el control de un gobierno, y con objeto ulterior de dar a los miembros del partido, por medio de tal control, beneficios y ventajas ideales y materiales.<sup>231</sup>

Por su parte, Max Weber establece que un partido político es —al forma de socialización que, descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y por ese medio, otorgar a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales”.<sup>232</sup> Siendo la definición más aceptada en todo estudio realizado a los partidos políticos por la simple razón, ya que en ella se plantea el carácter asociativo, la naturaleza y finalidad que esta institución persigue siendo este la

---

<sup>231</sup> Cfr. FRIEDRICH, Carl. J, *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, Fondo de Cultura Económica, México, 1946, p. 297.

<sup>232</sup> WEBER, Marx, *Economía y Sociedad*, 5ta reimpresión, Trad, José Medina, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 228.

conquista del poder político en una comunidad para cumplir sus fines, así mismo es considerada como una definición paradigmática.

Debemos de tomar en consideración que los estudios realizados a los partidos políticos se ha desarrollado de distantes puntos de vista, ya sea tomando en consideración la ideología, los fines que persigue, e inclusive su estructura interna. Sin embargo, pocos han desarrollado un estudio jurídico de los partidos políticos y la influencia que conlleva el derecho en la formación de un Estado Democrático. Sin lugar a dudas, La regulación jurídica de los partidos políticos determina los marcos jurídicos dentro de los cuales se desenvuelven estas agrupaciones, las normas que rigen su formación, organización y financiamiento, sus facultades y límites sus derechos y deberes, lo mismo que su estructura y sus principios de organización. En suma, determina los ámbitos de acción, prerrogativas y limitaciones que rodean el accionar de los partidos políticos; es por ello que las dimensiones de esta regulación ha sido objeto de acalorados debates.<sup>233</sup>

Debemos de tener en cuenta que la regulación jurídica de los partidos políticos es un tema de reciente aparición en el ámbito de los estudios jurídicos, debido a múltiples razones teóricas, estructurales e, incluso, de “rechazo profesional” de los constitucionalistas de antaño hacia la figura de los partidos políticos. Esta posición inicial de los juristas y los legisladores hacia los partidos políticos fue justamente una de las razones que propició que este fuese un tema estudiado en un principio sólo por la sociología política y más tarde por la ciencia política.

---

<sup>233</sup> Francisco de Andrea Sánchez, establece que la reglamentación legal de los partidos políticos debe de abarcar un mínimo de temas generales, como son: el concepto jurídico de lo que es un partido político, sus funciones como grupo electoral y como grupo parlamentario, su naturaleza jurídica, su constitución, registro, organización interna, sus derechos y obligaciones, su régimen patrimonial, su financiamiento, su funcionamiento de acuerdo con el sistema electoral, el acceso y administración de justicia electoral. ANDREA SÁNCHEZ, Francisco de, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y la finanzas de la política*, México, UNAM, 2002, p. 324.

Sin lugar a dudas otro de los conceptos que se tienen que tomar en cuenta es el de la “Democracia” siendo los partidos políticos parte fundamental de estas actividades de orden cívico y político tomando en consideración la concepción de la democracia contemporánea, Hans Kelsen nos menciona que —históricamente la lucha por la democracia es una lucha por la libertad política esto es, por la participación del pueblo en las funciones legislativas y ejecutiva.

Sobre el tema de la regulación jurídica de los partidos políticos hay posturas divergentes, fundamentalmente existen dos grades corrientes antagónicas. La primera de ellas considera que el derecho no debe de intentar regular detalladamente la vida de los partidos políticos,<sup>234</sup> pues el tema rebasa el campo de lo jurídico. Para este sector de la doctrina, la legislación no debe extralimitarse, es decir, no ir más allá de asentar o señalar normas de carácter general que permitan a los partidos adquirir una estructura uniforme, y que además de esto, el legislador no debe de entrar en detalle.<sup>235</sup>

Para tener una mayor precisión de esta corriente, se establece que esta se opone a la regulación jurídica de los partidos políticos de carácter interno, Fundamentalmente son cuatro los autores que establecen planteamiento relativo al estudio del funcionamiento interno de los partidos políticos.

Moisei Ostrogorski, plantea el modelo de partido caracterizado por el mantenimiento de sus capas y su perpetración, constituye un peligro para el sistema democrático, ya que al interior del mismo se da una oligarquía dominante y la ausencia de la participación de las bases, con lo cual los partidos dejan de ser

---

<sup>234</sup> Ibidem, pp. 25 y 26.

<sup>235</sup> Vid. GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, 1986, y Sabsay, Daniel, 1989, citados en Bendel, Petra, *Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etcétera* en NOHLEN, Dieter, *et al.* (comps.) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, México*, Fondo de Cultura Económica 2007, p. 589.

aquello para lo que inicialmente están llamados: ser los canalizadores de las demandas sociales.<sup>236</sup>

Por otro lado encontramos a Robert Michels y su ley de hierro de la oligarquía. El principio fundamental sobre la que finca toda su construcción se resume en el siguiente fragmento de su obra: –al organización es la que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización dice oligarquía”<sup>237</sup>

Desde la postura de Michels, todos los partidos en su quehacer cotidiano simulan un apego a los principios democráticos, sin embargo en la realidad y en su interior son una constante las tendencias oligárquicas, entendidas como la primacía y la dominación de los dirigentes de los partidos sobre el conjunto de la organización. La tendencia de todo partido a constituir en su seno una oligarquía dominante se explica por las siguientes razones:

- 1) La necesidad de contar con una organización desarrollada, conduce a los partidos políticos a un aumento en su grado de burocratización, y la necesidad de supervivencia del propio partido conduce al sacrificio de los principios democráticos.
- 2) Razones de tipo psicológico, ejemplo, la consideración de los cargos como propiedad personal, la necesidad de liderazgo por parte de las masas, la gratitud de las masas hacia quienes tienen puestos de responsabilidad en el partido
- 3) Razones de tipo intelectual es decir el mayor grado de preparación técnica y cultural de los dirigentes frente a las masas, hacen que los primeros se conviertan en insustituibles dentro del partido.

---

<sup>236</sup> NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, *Partidos políticos y democracia interna*, Madrid Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 98.

<sup>237</sup> SATRUSTEGUI, M., *La reforma legal de los partidos*, Revista Española de Derecho Constitucional, Num. 46 Madrid, 1996 p. 84.



La principal aportación de Max Weber, consiste en haber formulado el fenómeno burocrático de los partidos. Weber enmarca el estudio de los partidos políticos dentro de un fenómeno más amplio, el de la burocratización del estado. Para el estas tendencias hacia la burocratización de los partidos es irrevocable y parece ser la única forma posible para garantizar la supervivencia política del partido, pese que ello suponga una fuga importante de democracia interna.<sup>238</sup>

Maurice Duverger, adopta la misma postura de Michels, para Duverger las tendencias oligárquicas se fundamenta en dos elementos.

- 1) La selección de los dirigentes de los partidos, los cuales, lejos de ser elegidos democráticamente son reclutados aristocráticamente.
- 2) El carácter oligárquico de los dirigentes, lo que significa una verdadera clase de jefes se caracteriza por su carácter cerrado, de difícil acceso.

La otra corriente es encabezada por quienes opinan que esta disposición debe rebasar lo meramente estructural y, antes bien, deben entrar en detalle en a búsqueda de precisión y no quedarse en aspectos meramente conceptuales. El argumento que valida esta posición es que técnicamente es más adecuado regularlo en el máximo nivel jurídico como una garantía eficaz para el asentamiento y buen funcionamiento del sistema democrático.<sup>239</sup> Encontramos las mismas posiciones cuando se discute sobre las normas que aparecen en la constitución: la tesis maximalista se refiere a la necesidad de una normativa detallada e integral en el ámbito Constitucional y, la minimalista aboga por disposiciones generales que dejen a la legislación secundaria la tarea de regular aspectos más específicos.

En términos concretos, dentro de esta postura encontramos aquellos que consideran que la democracia interna debe de preverse y regularse en

---

<sup>238</sup> WEBER, Max, *Economía y sociedad*, op. cit., nota 2, p. 1077.

<sup>239</sup> MORODO, Raúl y DE LA CUEVA, Murillo, *El Ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, México, UNAM, 2001. p 35.

instrumentos jurídicos que conminen a los partidos políticos a funcionar democráticamente. Para esta corriente *la ley de hierro de la oligarquía* de Michels, no tiene un carácter absoluto sino más bien tendencial y no acepta los argumentos formulados por los diversos sectores jurídicos de mantener una actitud pasiva ante la exigencia de adoptar instrumentos eficaces que garanticen la democracia interna de los partidos políticos.

Daniel Zovatto considera que existen dos factores importantes que trascienden la simple extensión de la legislación, el primero se refiere a los límites que el estado debe de observar con respecto a la regulación jurídica de los partidos políticos, planteando el reto de —acionalizar efectivamente esta parcela de la realidad política introduciendo en ella los parámetros del estado de derecho, y respetar la libertad de actuación de los partidos políticos. El segundo factor se refiere a la necesidad de que haya coherencia entre la ideología democrática que se sustenta en nuestras sociedades y que está plasmada en la constitución, y la organización y funcionamiento de los partidos políticos.<sup>240</sup>

Por otra parte, la necesidad de democratización de los partidos políticos llevo a que la clase política utilizara, en diversas ocasiones, el ordenamiento jurídico del Estado para auto obligarse a emplear mecanismos más democráticos en los partidos. Estas medidas se sostuvieron sobre la base de que el texto constitucional, el código electoral u otras leyes podían regular aspectos relacionados con la organización interna de los partidos políticos. Aunque esto pudiera parecer una cuestión sencilla, en verdad no lo es. Todavía no existe consenso respecto de que si el Estado debe de influir en la manera en que los partidos políticos se organizan y funcionan por ser sujetos de derecho público o si por el contrario, estas son entidades de derecho privado que no pueden ser reguladas externamente, aun cuando las exigencias de democracia interna sean razonables.

---

<sup>240</sup> ZOVATTO, Daniel, *La Regulación Jurídica de Los Partidos Políticos En América Latina*, UNAM, IDEA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006. p 7-8.

El reto para todo ordenamiento que pretenda regular la democracia interna de los partidos políticos, y de manera especial, de cualquier organismo jurisdiccional a que le competa garantizarla, según lo establece José de Jesús Orozco Henríquez, es lograr un equilibrio entre los dos principios aparentemente contrapuestos, como es el *derecho de participación democrática* de los afiliados y *el derecho de autoorganización* de los partidos políticos. Este último tiene un limitante reconocido por la Constitución, consistente en el derecho de los propios afiliados a la participación democrática en su organización y funcionamiento.”<sup>241</sup>

Un exceso de control del estado sobre los partidos supondría una pérdida de autonomía de los partidos para tomar sus decisiones, aun cuando fuera en nombre de los derechos de los afiliados pero su total ausencia puede disminuir seriamente cualquier impulso de democratización interna. En América latina no hay una posición común sobre el tema.

De ahí la importancia de establecer normas que ayuden a los partidos políticos a convertirse en instituciones políticamente relevantes, con democracia interna y con reglas claras que favorezcan la equidad, la competencia libre, la representación y la mediación entre ellos y la sociedad.

Por otro lado, es conveniente tener en cuenta que a partir del siglo XIX, y particularmente en el siglo XX, se ha producido un proceso de justificación de los partidos políticos, que incluye su regulación constitucional. Dicho proceso fue precedido por uno más lento y polémico, que fue el de la aceptación de su existencia y funcionamiento. De acuerdo con Triepel, existen cuatro fases en este proceso, a saber: oposición (*Bekämpfung*), ignorancia (*Ignorierung*), legalización (*Legalisierung*) e incorporación (*Inkorporierung*).<sup>242</sup>

---

<sup>241</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2004, p. 9.

<sup>242</sup> ANDREA SÁNCHEZ, Francisco de, *op. cit.*, nota 3, p. 308.

La primera etapa se caracteriza por una franca hostilidad hacia los partidos políticos que son proscritos junto con otro tipo de agrupaciones como los sindicatos obreros. La segunda se caracteriza por una posición agnóstica de indiferencia hacia los partidos. En una tercera etapa los partidos son regulados en su forma jurídica por medio de reglamentos de los congresos y también de las leyes electorales, pero en ambos casos sin ser mencionados de manera directa. La cuarta etapa corresponde a su plena incorporación constitucional.<sup>243</sup>

En un sentido similar, al referirse a los partidos, Biscaretti Di Ruffia señaló: después de una primera fase de rígida oposición a los mismos (en la legislación del estado policía y aun en aquella extremadamente individualista del estado surgido de la Revolución francesa) y después de otra de absoluto agnosticismo al respecto, propio del Estado moderno de orientación liberal, en el curso del siglo XIX se ha pasado últimamente a la fase de su progresiva disciplina iuspublicista culminada, luego, a veces, sobre todo en los estados autoritarios y de democracia marxista en una incorporación integral, mediante la concesión a los mismos del status de personas jurídicas con relieve constitucional.<sup>244</sup>

Al analizar estos planteamientos, Andrea Sánchez<sup>245</sup> indica que, si bien las grandes etapas están bien trazadas, es importante tratar de determinar también las fases de este proceso de regulación jurídica. Este autor propone la siguiente clasificación:

— *Prohibición*: derivada de la opinión de algunos pensadores (Rousseau y Montesquieu, entre otros) que consideraban que los partidos políticos interferían con la proyección de la voluntad general, y que los intereses particulares de quienes conformaban el partido se anteponían al interés de la colectividad. Para los pensadores del siglo XVIII, un partido político equivalía a una facción, con la

---

<sup>243</sup> LUCAS VERDÚ, Pablo, *La relativización constitucional de los partidos políticos, Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977, p. 376.

<sup>244</sup> BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 720

<sup>245</sup> ANDREA SÁNCHEZ, Francisco de, *op. cit.*, nota 3, p. 310.

connotación negativa dada al término al entenderse como un elemento perturbador de la sociedad.

— *Tolerancia*: esta etapa coincide con el Estado liberal del siglo XIX. En ella nacen los partidos de masas.

— *Reconocimiento indirecto en el plano de ley ordinaria*: aparecen lentamente las primeras referencias a los partidos políticos con la regulación de los comités electorales y el funcionamiento de los grupos parlamentarios.

— *Constitucionalización*: a) Indirecta: a través del derecho de asociación. b) Directa: (i) racionalización del poder (Primera Guerra Mundial); (ii) incorporación del Partido Comunista en la Constitución de la Unión Soviética en 1936; c) Genérica: Segunda Posguerra, y d) Integral: Constitución portuguesa de 1976.

— *Ley reglamentaria de la Constitución sobre partidos políticos*. Sea cual fuere la clasificación que se acepte, tres aspectos quedan en claro: 1) Que los partidos políticos no siempre han sido bien aceptados. 2) Que su inclusión en el pensamiento y la práctica jurídica se dio lentamente y por etapas sucesivas, y 3) Que sólo después de la Segunda Guerra Mundial, y luego de grandes debates, se fortaleció su constitucionalización a nivel mundial, si bien con diferencias importantes entre las diversas regiones.

Después, la Constitución italiana de 1948, estableció en su artículo 49 el derecho inherente a todos los ciudadanos a asociarse libremente en partidos para concurrir democráticamente a determinar la política nacional. Por su parte, la Constitución alemana de 1949 consignó principios muy parecidos, y proscribió a su vez a los partidos antidemocráticos.<sup>246</sup>

Por último, en Francia, al dictarse la Constitución de 1958, se incluyó en el artículo 40 el reconocimiento de los partidos y su concurrencia a la expresión del sufragio. Se consignó la libertad de formación y acción, sujetándolos al respeto de los principios democráticos. Sin embargo, y pese a su importancia, estas primeras

---

<sup>246</sup> GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *Constitucionalización de los partidos políticos*, CAPEL, *Diccionario electoral*, 3a. ed., San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003, p. 255, t. I.

incorporaciones constitucionales de los partidos políticos fueron limitadas, al restringirse a establecer su existencia como actores electorales, reconocer el derecho de asociación y, en algunos casos, prohibir cierto tipo de partidos.

No fue sino hasta la década de los años setenta cuando se amplió el concepto de constitucionalización de los partidos. Este proceso se inició con la Constitución griega de 1975, que dispone que la organización y actividad de los partidos estén al servicio del libre funcionamiento del régimen democrático. Continúa con la Constitución portuguesa de 1976, que dedicó 22 artículos, de un total de 332, al tema de los partidos, y la española de 1978 que en su artículo 6o. definió a los partidos como expresión del pluralismo democrático e instrumentos fundamentales de la participación política. Después de estas leyes fundamentales, la fase de constitucionalización se fue acelerando en todo el mundo, de tal forma que es posible afirmar que en la actualidad un buen número de países reconoce a los partidos políticos en sus ordenamientos constitucionales.<sup>247</sup>

En términos generales, puede afirmarse que este proceso de incorporación constitucional de los partidos a nivel mundial ha significado varias cosas: —.al primera de ellas es una repulsa a los Estados autoritarios y totalitarios, y la afirmación de que la democracia pluralista sólo es realizable con el concurso de varios partidos. Pero al mismo tiempo, como los partidos se encuentran en la base misma de todo el sistema democrático, algunos sostienen la necesidad de fórmulas de constitucionalidad en el sentido de sistemas de control, para que los partidos ajusten su actividad a los principios democráticos.”<sup>248</sup>

En forma complementaria, Cumplido expresa que: —...~~da~~ la importancia de la función pública de los partidos políticos en una democracia, se justifica una legislación de rango constitucional que los regule, armonizando los intereses de la

---

<sup>247</sup> Vid. JANDA, Kenneth, *Political Parties and Democracy, Theoretical and Practical Perspectives. Adopting Party Law*, National Democratic Institute for International Affairs, 2005, pp. 5 y 6.

<sup>248</sup> MILLÁN GONZÁLEZ, Navor, *Partidos políticos y democracia*, *Revista Iniciativa*, núm. 16, Instituto de Estudios Legislativos, p. 12, [www.cddiputados.gob.mx](http://www.cddiputados.gob.mx).

sociedad democrática con el ejercicio del derecho de asociación voluntario, y que garantice también a los ciudadanos la independencia de su partido del gobierno.<sup>249</sup>

Por su parte, Félix Ulloa, destaca que —aunque no se quisiera asignar a los procesos constitucionales una incidencia determinante en la vida y desarrollo de los partidos políticos, no es posible obviar los grandes hitos constituyentes que, de una u otra manera, fueron el telón de fondo o el anuncio de grandes cambios en los escenarios donde se desarrollan las fuerzas políticas que hoy conocemos, sobre todo por el papel que desempeñan como mediadores en la representación política.”<sup>250</sup> Es por ello que la constitucionalización de los partidos políticos refleja una de las tendencias características del derecho constitucional contemporáneo.

Por otro lado, en el proceso de constitucionalización de los partidos políticos en América Latina ha observado las mismas etapas que los estados europeos. García Laguardia habla de la existencia de tres fases:<sup>251</sup> en la primera, similar a la de los clásicos liberales europeos y estadounidenses, se observó una rígida oposición al reconocimiento de la existencia de los partidos, basada en la desconfianza hacia los grupos intermedios entre el Estado y la ciudadanía. Después, con motivo de la ampliación de los derechos que recogieron las Constituciones liberales de la segunda mitad del siglo XX, se inauguró la segunda fase, en la que se incorporó el derecho de asociación con fines políticos. En la tercera etapa se dio la regulación legal y constitucional de los partidos. Sin perjuicio de ello, un análisis más desagregado, de carácter comparado permite identificar tres etapas:

1) La primera, que podríamos denominar —la regulación temprana”, desde la segunda mitad del siglo XIX hasta finales del siglo XX, donde la regulación jurídica se da más bien en el ámbito de leyes electorales, con dos excepciones:

---

<sup>249</sup> CUMPLIDO, Francisco, *El estatuto jurídico de los partidos políticos*, op cit, nota 17, p. 2.

<sup>250</sup> ULLOA, Félix, *El dinero y la democracia. Un caso de estudio*, Libros En Red, Argentina, 2004, p. 14.

<sup>251</sup> GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *Constitucionalización de los partidos políticos*, op. cit., nota 22, pp. 256 y 257.

Uruguay en 1934 y República Dominicana en 1942, países que en esas fechas constitucionalizaron a los partidos políticos.

2) La segunda etapa se caracteriza por el proceso de incorporación o ingreso constitucional de los partidos políticos en América Latina. Abarca desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1978, con la llegada de la Tercera Ola Democrática. En esta fase se produce la incorporación constitucional en doce países.

3) La tercera se inicia a partir de 1978. En ella se da un proceso muy rico de reformas constitucionales, promulgación de leyes electorales y, en algunos países, la adopción de leyes de partidos políticos, que tienen como consecuencia una regulación más detallada de estas instituciones. En este periodo, se produce la incorporación constitucional de los partidos políticos en cuatro países, y la adopción de leyes específicas en otros seis.

El proceso evolucionó con diversa magnitud en los países de la región. En algunos se empezó con alusiones breves, mientras que en otros fue motivo de un tratamiento más detallado, pero en ambos casos estas agrupaciones adquirieron rango constitucional. Se trata de una evolución progresiva que reconoce la importancia de la presencia de los partidos en la vida de cada Estado y, como onda expansiva, éstos se van haciendo presentes cada vez en mayor número y con mayor detalle en las Constituciones.

Si bien, es posible identificar en algunos países de América Latina la etapa de oposición a los partidos políticos, iniciaremos el análisis a partir de la etapa de indiferencia, durante la cual se dictaron leyes para regular las elecciones en distintos niveles, pero sin haber hecho ninguna referencia a los partidos políticos. Ciertamente, éstos existen, tienen vida y actividad desde el siglo XIX en varios países, pero su presencia en términos jurídicos es desdeñada. Este



comportamiento se observa con claridad en Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Paraguay y Uruguay, entre otros.

En Nicaragua, por ejemplo, ni las Constituciones de 1838 y 1858, ni las normas ordinarias que en esos momentos históricos regulaban los asuntos electorales,<sup>252</sup> contenían la menor referencia a los partidos políticos. De manera similar, la primera Constitución Política de República Dominicana, adoptada el 16 de noviembre de 1844, consagró un amplio listado de derechos, libertades y garantías fundamentales (capítulo II, título III), entre los cuales se encontraba el derecho a la participación política, pero ningún artículo de este texto fundamental hizo mención específica de los partidos políticos.<sup>253</sup>

Por su parte, en Uruguay, la Constitución de 1918 presupuso la actuación de los partidos, pero sin hacer referencia a ellos. Al respecto, indica Gros Espiell: la segunda Constitución uruguaya no podía ya ignorar la existencia de los partidos políticos. Por eso, y aunque no encaró directamente la cuestión de su estatuto jurídico, incluyó nuevas normas referentes al “voto libre”, es decir las garantías del sufragio, y presupuso la actuación de los partidos políticos en cuanto tales, en lo relativo a la integración de los órganos del Poder Legislativo.<sup>254</sup>

En una etapa posterior de reformas constitucionales, varios países latinoamericanos empezaron a incluir menciones en términos generales a los partidos políticos. Así, en el caso de Nicaragua, la Constitución de 1893 que, aunque parece limitar el derecho de asociación a finalidades religiosas, morales o científicas (artículo 52), establece por primera vez el carácter constitutivo de la Ley

---

<sup>252</sup> Decreto del 21 de diciembre de 1838, que reglamenta las elecciones de supremas autoridades; decreto del 18 de diciembre de 1851, que reglamenta las elecciones de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente; Ley Electoral del 30 de agosto de 1858 y su reforma por decreto del 30 de enero de 1859. Fuente: Álvarez, Gabriel, estudio de Nicaragua, Zovatto, Daniel, *La Regulación Jurídica De Los Partidos Políticos En América Latina*, op. cit., nota 10, p. 642

<sup>253</sup> ESPINAL, Flavio Darío, estudio de la República Dominicana, en Zovatto, Daniel, *La Regulación Jurídica De Los Partidos Políticos En América Latina*, op cit, nota 10, p. 804.

<sup>254</sup> GROS ESPIELL, Héctor, Estudio de Uruguay, en Zovatto, Daniel, *La Regulación Jurídica De Los Partidos Políticos En América Latina*, UNAM, IDEA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006. p 854.

Electoral (artículo 155). Ésta y otras normas de la época se refieren ya, aunque de manera escueta, a los partidos.<sup>255</sup>

En las primeras décadas del siglo XX, en otros países aparecen menciones relativas a los partidos políticos en la legislación: en Bolivia, en el Reglamento Electoral de 1908; en Panamá, en el Código Administrativo de 1916; en México, en la Ley Electoral de 1916; en República Dominicana, en la Ley Electoral de 1923, y en Argentina, en un decreto-ley emitido en agosto de 1931.

Más adelante, y de manera progresiva, se fueron introduciendo disposiciones referidas a los partidos políticos hasta completarse la etapa de su incorporación constitucional, que en muchos países de la región se vio consolidada y fortalecida con la llegada de la tercera ola democrática en 1978.

Sin embargo, con el proceso de transición a la democracia que tuvo lugar entre 1974 y 1990 en países de Europa y Latinoamérica, la regulación jurídica de los partidos políticos cobró nuevo impulso que implicó una regulación más detallada. En efecto, el reconocimiento jurídico de los partidos se aceleró a partir de 1978, cuando se inició el proceso de abandono de regímenes autoritarios y la transición hacia la democracia. La mayor parte de estas transiciones tuvo como punto de partida la celebración de las llamadas —elecciones de apertura”, que en general fueron catalogadas como libres y limpias, pero que también pusieron en evidencia la necesidad de realizar profundos cambios institucionales y políticos dirigidos a superar la exclusión política que imperaba hasta ese momento.

Estas necesidades, generadas por la transición, dieron origen a una serie de reformas constitucionales que pretendieron abrir la competencia partidista, ampliar la participación y asegurar el pluralismo y la representación. Así, la

---

<sup>255</sup> Gabriel Álvarez explica también que, no obstante ese avance, luego desaparece la mención de los partidos políticos en la legislación nicaragüense, como acontece en la Constitución que sucedió a la de 1893, con fecha de 1905. Esta última guardó absoluto silencio sobre el derecho de asociación y no hacía referencia alguna respecto a los partidos políticos. De igual forma, la Ley Electoral del 1o. de noviembre de 1910 tampoco hizo mención a los partidos. Por tanto, parecería que hubo una especie de regresión en el tema.

constitucionalización de los partidos en la región cobró nuevo empuje, consolidándose en los países en que ya se había iniciado y regularizándose en aquellos otros en que aún no se había avanzado hacia ese estadio de la regulación, tanto en el nivel constitucional como en el de leyes electorales, y en ciertos países, en leyes de partidos políticos.

Un dato que hay que destacar es que, durante todo este proceso de constitucionalización, muchos países regularon expresamente con criterios de exclusión hacia algunas fuerzas partidistas, sobre todo en razón de su ideología. Con los argumentos de que los partidos políticos no debían sustentar principios contrarios a los fundamentales de la Constitución Política, al orden público o al orden democrático, países como Guatemala (1946), Costa Rica (1949), Chile (1980) y Paraguay (1982), entre otros, excluyeron claramente las posibilidades de participación y representación de agrupaciones de ideología comunista, e incluso, en algunos casos, a los que tuviesen algún nivel de organización internacional.

Al respecto, García Laguardia ha señalado -que con la creciente presencia de los partidos en la vida pública se dio un proceso de control de la actividad partidista cada vez mayor, en orden a la importancia del proceso político y a la necesidad de controlar su comportamiento”.<sup>256</sup> Ello desembocó en la prohibición de cierto tipo de partidos (comunistas por ejemplo), lo que representó una represión ideológica. Sin embargo, con la llegada de la democracia, la mayoría de estas disposiciones desapareció, observándose un esfuerzo por garantizar un pluralismo mayor y la igualdad de oportunidades entre los partidos.

La inclusión de ese tipo de menciones en las constituciones latinoamericanas no ha sido ajena a cuestionamientos sobre el control del Estado respecto del tipo de partidos que pueden existir, y si ello no interfiere con la libertad de pensamiento. Sobre este particular, hay muchas y variadas opiniones,

---

<sup>256</sup> GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *Régimen constitucional de los partidos políticos en Centroamérica, Sistemas electorales y representación política en América Latina*, Madrid, Fundación Friedrich Ebert-Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1986, t. I, p. 24.

sin embargo, la mayor parte de los argumentos a favor de su inclusión indicaba que esas restricciones eran necesarias y correctas en el entendido de que se enmarcaban en la lógica de la protección del Estado de derecho y la democracia.<sup>257</sup>

Por último, cabe señalar que, como resultado de este proceso de constitucionalización, en la actualidad todos los países de la región regulan, en menor o mayor grado, el funcionamiento de los partidos políticos. Por otro lado, en términos de la regulación jurídica de los partidos políticos, Bendel ha señalado que los países pueden agruparse en función de grado de control interno e intromisión del Estado que ejerce sobre los partidos políticos en un extremo se menciona a los que pueden ser definidos como maximalista en ellas podemos encontrar a Chile, Paraguay, y Costa Rica, toda vez que ellos ejercen un control tanto cuantitativo y cualitativo y el marco de acción de los partidos políticos se encontraban ampliamente reglamentado del mismo modo que su régimen interno. En el otro extremo podemos encontrar a los minimalistas que son aquellos países en los cuales es poca o casi nula la regulación de los partidos políticos en su interior en ellos podemos encontrar países como México, Argentina, Colombia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Perú.

En términos concretos, se puede establecer que con la llegada de la tercera ola democrática, se ha abierto la puerta para la especialización de la regulación jurídica de los partidos políticos, en el caso mexicano, con el procesos de

---

<sup>257</sup> En realidad, la comprensión de la necesidad de establecer o no restricciones constitucionales a la existencia de algunos partidos políticos dependerá mucho de la coyuntura y la experiencia histórica de cada país. En ese sentido, es pertinente la apreciación de Bidart Campos cuando señala: “En materia de partidos políticos, el tema de la supremacía adquiere relieve porque se discute si el Estado puede o no controlar cualitativamente la ideología y el programa de los partidos políticos para verificar si son o no compatibles con la Constitución. Doctrinariamente sería una abdicación de la doctrina de la supremacía el postular que los partidos pueden adoptar y practicar ideologías que, en su acción, transgreden la Constitución. En la práctica, si se exime de censura y de control a las ideologías (aun las discrepantes con aquélla) al amparo de la libertad de expresión, cabe sostener que reconocer o no a un partido de doctrina y programa contrarios a la Constitución es una cuestión eminentemente empírica, y que se debe resolver prudencialmente en cada caso según la regla del «peligro real y presente» que el partido signifique para el sistema político que se apoya en la constitución”. Vid., BIDART CAMPOS, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, EDIAR, 1988, ts. I y II, p. 87.

alternancia y cambio político se claramente la necesidad de establecer una ley específica de los partidos políticos como un instrumento jurídico que sirve para prevenir un abuso desmedido del poder y la estructuración de un sistema de partidos en beneficio de los dirigentes del partido.

### **1.1. REFERENTE EMPIRICO SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS**

Sin lugar a dudas, resulta imposible hablar de la democracia representativa sin referirnos a los partidos políticos, toda vez que se han constituido en los principales articuladores y representantes de los intereses de la sociedad. Debemos de tomar en cuenta, que ellos desempeñan un papel fundamental en la función de la representación de los intereses de la comunidad mexicana. Se han constituido en un monopolio de representación, es decir, los partidos políticos son los únicos vehículos que pueden presentar candidatos en las elecciones de cargos populares, como lo es el Poder Ejecutivo; Son la única fuente exclusiva que integran al poder Legislativo, estas instituciones gozan de amplio financiamiento público y de espacios en radio y televisión.

Al término de la época estamental en la que los hombres se encontraban impedidos para participar en la formación de su gobierno, en donde el rey se ve obligado a compartir su monopolio del poder con el parlamento, quienes únicamente tenían acceso a él los hombres con cultura y estatus económico superior. Sin embargo con la llegada de la revolución industrial y la creciente influencia que ejercía las clases trabajadoras, se extendió la decisión de la conformación del gobierno a las masas hasta convertirse en voto universal, fue en este momento cuando nacieron los partidos políticos como entidades que representaban una postura política que buscaba acceder al gobierno para lograra participar activamente en la toma de decisiones políticas y a partir de dicho momento se ha considerado que en ningún sistema político democrático puede

funcionar efectivamente sin partidos políticos. Como ejemplo de ello podemos mencionar que Hans Kelsen manifestó en su obra *Esencia y valor de la democracia* que —solopor ilusión o hipocresía se puede sostener que la democracia es posible sin partidos políticos”.<sup>258</sup>

Por otro lado, Fernando Henrique Cardoso señala: —sule darse por sentado que los partidos políticos son cruciales para la vida política moderna. Constituyen las base del sistema democrático representativo desde finales del siglo XIX sin embargo sus perspectivas en las grandes democracias de hoy no son halagüeñas. Es más, es posible que esas poderosas maquinas políticas desaparezcan pronto....” concluye estableciendo que los partidos políticos —seencuentran en una coyuntura crítica: tienen que transformarse o se volverán irrelevantes. Para sobre vivir, debe elaborar agendas flexibles que no dependan de las tradicionales divisiones ideológicas y de clase. Necesitaran volver a capturar la imaginación del público. Y tendrán que aceptar que otros también merecen un sitio en la mesa política”.<sup>259</sup>

Siguiendo la tesis de Samuel Huntington, —al democratización también crea y lleva a la conciencia y actividad política a grupos sociales y económicos que no existían en la sociedad tradicional o que se encontraba fuera de la esfera de su política”. O dichos grupos son asimilados al sistema político o se convierten en una fuente de antagonismo y revolución contra el sistema. El logro de la comunidad política en una sociedad en modernización implica, pues la integración horizontal de grupos comunales y la asimilación vertical de clases sociales y económicas.

La concepción moderna de la "democracia representativa y participativa", hace referencia a un sistema político basado en el poder popular en el sentido, de

---

<sup>258</sup> KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia, Formas del Estado y Filosofía*, Ed. Coyoacan, México 2005.

<sup>259</sup> HENRIQUE CARDOSO, Fernando, *Los partidos políticos podrían desaparecer*, en versión electrónica: <http://elecciones.net/opinion/?numero=311&show=1&p=d&titulo=Los%20partidos%20pol%C3%ADticos%20podr%C3%ADan%20desaparecer>, consultado el 4 de mayo del 2007 a las 16:40 Hrs.

que la titularidad del poder pertenece al pueblo, mientras que su ejercicio es confiado a representantes periódicamente elegidos por los ciudadanos. Por consiguiente, el ejercicio del poder popular se resuelve en gran medida en el poder electoral; Se reduce la función del pueblo a esta elección entre las alternativas presentadas, elección que es siempre entre personas y no entre políticas.

Paralelamente es un hecho innegable que los sistemas democráticos modernos, requieren de la exigencia de agrupaciones políticas que sean canalizadora de los intereses de la ciudadanía, y que a pesar del desencanto de la población con sus representantes políticos, los partidos siguen siendo las instituciones portadoras de la representación popular. Visto en esta perspectiva, es necesario encontrar el camino para que la política, pueda subsistir sin recurrir al uso de prácticas irregulares que provocan la influencia desmedida de dinero sobre los asuntos políticos.

Por lo tanto, cabe hacer la distinción que representación y representatividad son cosa muy distinta aunque deben de relacionarse. Mientras la representación es una técnica: sistema electoral, procedimiento electoral, en cambio la representatividad es un valor: insiste en exigir que los representantes sean fieles cumplidores de los deseos del pueblo que elige de un modo periódico, universal, libre, igual y secreto. Por lo tanto una representación, aunque ajustada a los requisitos de la ley electoral, si no se cumple con las exigencias de la representatividad porque privilegia al o a los partidos dominantes, es injusta en la medida que presiden de los valores que informan a dicha representatividad, es decir, a la incorporación de la ciudadanía mediante la interrelación fluida del Estado- aparato y el estado comunidad.

Por otro lado cuando hacemos referencia a la democracia como forma de gobierno denominadas por Samuel Huntington<sup>260</sup> como Olas Democráticas, haciendo una distinción entre tres periodos de olas democráticas, la primera de ellas inicia entre los periodos de 1828 y 1926, incluyendo la democratización de Estados Unidos de América, así como la democratización de Europa Occidental, Austria, Canadá y Chile. El principal problema a los que se enfrentó la primera ola democrática, fue resolver la extensión del sufragio entre los varones adultos y la cuestión relativa al órgano ante quien debería de ser responsable el poder Ejecutivo ante el parlamento o los ciudadanos directamente, por medio de elecciones periódicas.

En la actualidad, la figura de los partidos políticos pasan por un periodo de desconocimiento de la ciudadanía, debido a los malos gobiernos y militantes de los partidos políticos que únicamente velan por sus intereses propios, en palabras de Daniel Montero Zendejas manifiesta que —hoy en día, los partidos viven los efectos de una política pobre, lacerante con quien menos han sido favorecidos en la estrategia de desarrollo. La incredulidad, desconfianza, apatía, de los electores, así como por prácticas de —corruptación”, entre otras causas, han hecho que los partidos políticos se ubiquen en el debate más estrecho de la lucha política. El poder y su legitimidad han requerido de estas organizaciones.”<sup>261</sup>

Creando a consecuencia de ello, una nueva figura que si bien, viene siendo cierto, no es reconocido por nuestra Constitución, pero si por una parte de la sociedad, nos referimos al —candidato independiente”<sup>262</sup> figura que tiende a sustituir a los partidos políticos, toda vez que aunque los candidatos

---

<sup>260</sup> Vid. Huntington, Samuel, La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX, España, 1994, Edit. Paidós. P. 107.

<sup>261</sup> MONTERO ZENDEJAS, Daniel, *La desaparición del Estado*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1999, p. 134

<sup>262</sup> Es el caso del ex canciller Jorge Castañeda, quien se estuvo presentando como candidato ciudadano, así mismo, dentro de las filas del PRI se lanzó un candidato, Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM Everardo Moreno, quien fue subprocurador de la república;. Vid. PAOLI BOLIO, José Francisco *La Transición Incompleta*, Ed. Granados Chapa Editores, México, 2006, p. 136.



independientes no han logrado entrar en la contienda electoral, han entrado en el debate político.

Muchas opiniones vertidas en relación a los partidos políticos, afirman que éstas organizaciones, son bastantes onerosos y que, de hecho, algunas organizaciones son auténticas —potentes de monopolios familiares” en beneficio exclusivo de dirigentes irresponsables y cínicos que hacen fabulosos negocios. En razón a ello, se ha iniciado una gran polémica sobre la necesidad de regular mejor nuestro sistema de partidos; En este sentido, se han manifestado opiniones de quienes demandan hacer aún más difíciles las condiciones que las leyes electorales imponen al registro de nuevos partidos, así como recortar e incluso desaparecer el subsidio público, toda vez que en el Estado Mexicano la reglamentación del financiamiento de los partidos políticos es relativamente nula.<sup>263</sup>

El sistema de gobierno del Estado Mexicano, ha llamado la atención de una serie de académicos, que han seguido muy de cerca la etapa de transición del poder, ejemplo de ello, tenemos a Dieter Nohlen; Quien manifestó que: —la última prueba, quizás la más difícil está aún por presentarse en el futuro conforme que se aproxima la última fase de la evolución de cualquier sistema político-electoral democrático y maduro: aquella en la que se presenta la posibilidad de la alternancia de los partidos políticos en el poder.”<sup>264</sup> Aunque, se pensaba que ésta etapa de la evolución de nuestro sistema político electoral estaba muy lejos de presentarse, hoy por hoy es una realidad, que abre las puertas hacia lo

---

<sup>263</sup> En nuestra legislación, únicamente se encuentra reglamentado el financiamiento privado en cuanto a la cuantía de las donaciones que pueden recibir los partidos políticos. A pesar de la regulación del financiamiento privado, en cuanto al tope de las aportaciones y a las personas facultadas para ello. A pesar de ello, los particulares encuentran vías para inyectar dinero a las campañas sin que se tenga la posibilidad de detectarlas fácilmente; Ejemplo de ello, encontramos a la práctica de donar bienes muebles, la compra de tiempo por parte de un particular en radio o televisión, siendo una de las maneras de evitar los topes sin que los controles lo adviertan. Vid. CHUAYFFET CHEMOR, Emilio, *Algunas Reflexiones Sobre el Financiamiento a los Partidos Políticos en México* en Hernández, María del Pilar (coord.), *partidos políticos: democracia interna y financiamientos de precampañas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 35-50.

<sup>264</sup> NOHLEN, Dieter, *Los Sistemas Electorales en América Latina y el Debate Sobre Reforma Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigación Jurídicas, 1993, p 141.

desconocido y novedosos estimulando el reto hacia la investigación de nuevas ideas y propuestas para fomentar la gobernabilidad y una plena democracia, siendo uno de los principales estímulos que impulsan ésta investigación.

Por otro lado, en los últimos años, hemos presenciado el debilitamiento del poder Ejecutivo que durante a lo largo de los años se había ostentado como un poder fuerte que contaba con facultades meta constitucionales que subordinaban a los demás órganos del Estado, no obstante, se ha roto con las ideas de un poder Ejecutivo uní potente y todo poderoso, a raíz de la alternancia que surgió en las elecciones presidenciales del 2000, donde el poder Ejecutivo salió de las manos del partido hegemónico (PRI), que lo había ocupado por más de setenta años en el poder, dando origen a un gobierno presidencial que cuenta con poca o casi nula del apoyo del Congreso de la Unión, por lo cual, no es absurdo hablar de un estancamiento tanto del carácter político, social económico y cultural.

En ese sentido, Jorge Carpizo manifestó en el Apéndice de su obra, (Veintidós Años del Presidencialismo Mexicano: 1978-2000 una recapitulación) que: —El sistema de partido predominante no existe más. Tenemos un sistema tripartito de partidos políticos, lo que no quiere decir que existan únicamente tres partidos, sino que sólo tres tienen a nivel nacional, la posibilidad real de obtener la presidencia, y un número importante de legisladores en el Congreso Federal. Son tres partidos los que gobiernan entidades federativas y múltiples municipios, y entre los cuales existe una lucha real por la obtención de poder dentro del marco que señala la ley.”<sup>265</sup>

De esta forma, se rompe con la idea planteada por Giovanni Sartori de un partido hegemónico,<sup>266</sup> el cual, cuenta con todas las facultades y recursos para allegarse al poder, sin tener más problemas ni competencia para ganar las

---

<sup>265</sup> CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, 18ª ed., Ed. Siglo Veintiuno editores, México 2004. p 244.

<sup>266</sup> Es Giovanni Sartori quien establece una clasificación de los partidos políticos al considerarlos como partido único, hegemónico, predominante, bipartidista, pluralismo moderado, pluralismo pluralizado y automatización.

elecciones; Con las elecciones presidenciales del 2000 se rompió con un sistema que funcionaba sin mayor dificultad, pero con la pluralización política de los cargos de elección popular, nuestro sistema de gobierno pasa por una serie de crisis originada por los principales representantes de la sociedad, entre un estira y afloja.

Recientemente, han surgido numerosas obras abocadas al estudio de las instituciones representativas de los principales órganos del Estado, con ello, han surgido nuevamente el debate entre los mejores sistemas de gobierno, de un Presidencial, cuya piedra angular es el poder Ejecutivo, a diferencia del sistema de gobierno Parlamentario, cuya base esencial es el mismo parlamento o Congreso de la Unión; Tanto escritores nacionales como extranjeros han manifestado la necesidad de establecer una reforma del Estado.<sup>267</sup> En concreto la incorporación de instituciones parlamentarias, como lo es la figura del referéndum y la responsabilidad política de los miembros del gabinete presidencial frente al Congreso de la Unión, así como la transición al gobierno semipresidencial.<sup>268</sup> No obstante, el cambio no puede darse de un momento a otro, es decir, es necesario adecuar las instituciones a las necesidades actuales, es fundamental establecer reformas que abran paso a un nueva forma de gobierno; Por lo tanto, consideramos que es necesario abocarnos a la base principal del problema, la regulación jurídica de los partidos políticos.

---

<sup>267</sup> Diego Valadés, ha manifestado las razones por lo cual, es partidario de un sistema presidencial renovado o reformado, ya que considera que cualquier sistema constitucional Leyes de Partidos bien construido ofrece condiciones de gobernabilidad, haciendo gran énfasis en que un sistema constitucional sólo es aquel que es democrático. No obstante, también se expresa en contra de los cambios radicales como lo es el transitar de un sistema de gobierno presidencial a uno parlamentario, tomando en cuenta la inexperiencia en el manejo de las nuevas instituciones, así como por la resistencia al cambio de quienes las rechazan, los resultados no sean tan rápidos, efectivos y atrayentes como se esperaba, no obstante, afirma: que en el caso mexicano debe concentrarse en la transición de un sistema presidencial a otro sistema presidencial que consolide la democracia y reequilibre las relaciones de poder en nuestro país. Para alcanzar esta nueva racionalidad del poder, Diego Valadés propone una serie de reformas constitucionales como la reelección de los legisladores, la implementación de la figura del referéndum, las interpelaciones a los secretarios de Estado, la rectificación del gabinete por el senado, el servicio civil tanto en el poder Legislativo como en el poder Ejecutivo, la creación de organismo gubernamentales únicamente a través de la ley, el desenvolvimiento de nuevos órganos constitucionales autónomos, la aplicación de los periodos ordinarios de secciones del congreso, la duración del periodo presidencial y legislativo, la presencia de un jefe de gabinete y la discusión y aprobación de iniciativas en bloque. Vid. VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete*, 2ª ed., serie Estudios Jurídicos, Núm. 52, coord. Raúl Márquez Romero, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.

<sup>268</sup> Sírvese de ejemplo el Coloquio Internacional “Propuestas de Gobernabilidad y Pluralidad Política” celebrado el día 21 y 22 de febrero del año 2005 en el Antiguo Colegio de Jurisprudencia.

Sin lugar a dudas, las elecciones presidenciales del 2000 contribuyeron para crear un cambio político que se ha manifestado con la distribución de poder, de tener un poder concentrado en una sola fuerza política se ha generado la distribución entre las tres principales fuerzas electorales. En el régimen político actual, varias fuerzas nacionales y locales se reparten los cargos públicos de carácter electoral. Ante esta circunstancia, se puede establecer que el poder político quedo dividido en varios fragmentos, y también de grupos al interior de los partidos, regiones y órdenes de gobierno, como en cualquier sistema democrático con sistema presidencial y federal.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que los principales partidos políticos, Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD) tienen actualmente, unos más que otros, problemas internos, los cuales han sido de dominio público y que se están ventilando de frente a la sociedad.<sup>269</sup> Los principales problemas por los cuales atraviesan estas organizaciones, son principalmente una escasez de verdadera democracia en las elecciones internas para designar a sus candidatos a cargos de elección popular, mecanismos suficientes para garantizar los derechos de los militantes, mayor regulación jurídica en cuanto al financiamiento y fiscalización de los recursos de cada partido. Por otro lado la lucha entre los partidos políticos para poder ganar la aceptación y votos de los ciudadanos, han empleado medidas de carácter ilícitas para poder competir de manera desleal por la lucha del poder. Ante esta serie de problemas creados al interior y el exterior de los partidos políticos, se ve afectada la democracia representativa que nos caracteriza en nuestra forma de gobierno.

---

<sup>269</sup> En las últimas décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI se registra una crisis en América Latina de los partidos políticos. En algunos países como Venezuela, El Salvador o Argentina, la situación de los partidos muestra gravedad extrema: los grandes partidos históricos han pasado por un proceso de divisiones y confrontaciones internas que los han llevado a la subdivisión o de plano a la desaparición de la escena política. Cfr. PAOLI BOLIO, Francisco José, *Constitucionalización de los Partidos Políticos En América Latina*. en Hernández, María del Pilar (coord.), *Partidos políticos: democracia interna y financiamientos de precampañas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002 pp. 243, 244.

Para nadie es un secreto que la credibilidad de las instituciones que compiten para obtener el voto de los ciudadanos en México, en la actualidad, se encuentra mal aceptada entre los ciudadanos y en la opinión pública. Creando malestar social y mucha desconfianza sobre los trabajos que desempeñan estas instituciones, así como su pertinencia y su costo material en el mundo de la política. Ante estas circunstancias, se hace indispensable establecer reformas electorales principalmente en la base de nuestra forma de gobierno, siendo los partidos políticos quienes cumplen una importante función en nuestra sociedad, tan importante que es indispensable la creación de una ley específica que normalice su organización, en concreto, reglamentar todas las acciones relacionadas con estas instituciones. Con ello se pretende mayor credibilidad, confianza, y disminución de la apatía, de los electores.

Por cuanto hace a la situación actual de manera particular en el Estado Mexicano, se ha podido encontrar un punto de encuentro entre las argumentaciones antagónicas que no permitan la intervención del Estado en los asuntos internos de los partidos políticos, resultado de tan difícil proceso electoral realizado en el 2006, generando la necesidad de emprender reformas constitucionales y en materia de las normas electorales. Es así que el artículo 41 constitucional en su párrafo quinto, establece lo siguiente ~~as~~ autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señale la Constitución y la ley. Debemos de tomar en cuenta que los partidos políticos solamente están regulados por los documentos básicos los cuales se encuentran reglamentados en el artículo 22 en su numeral quinto mismo que a la letra establece que los partidos político se regirán internamente por sus documentos básicos, tendrán la libertad de organizarse y determinarse de conformidad con las normas establecidas en el COFIPE, conforme al mismo establezcan sus estatutos.

Con la reforma constitución realizada el año pasado y publicada el 30 de Noviembre del 2007, en el Diario Oficial de la Federación, se establece que el

Estado a través de autoridades electorales, puede intervenir en los asuntos internos, cosa contraria que no podía realizar, toda vez que el legislador había cuartado la facultad de las autoridades electorales para intervenir en los asuntos de la vida interna partidaria. No obstante del análisis a las modificaciones legales correspondientes, se ha definido en términos legales los asuntos de los cuales puede conocer las autoridades jurisdiccionales, relacionadas con las actividades internas, que comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, mismas que son enumeradas en el artículo 46 en su número primero y que a la letra señala: Son asuntos internos de los partidos políticos, a) la elaboración y modificación de sus documentos básicos, b) la determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a ellos. c) la elección de los integrantes de sus órganos de dirección; los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; y e) los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y en general, para la toma de decisiones por sus órganos de dirección y de los organismos que agrupen a sus afiliados.

Con ello se da certeza y seguridad jurídica tanto a los afiliados como a estas organizaciones en relación con las posibilidades de las autoridades electorales para intervenir en los asuntos internos. Es evidente que con la reforma electoral, se ha roto el paradigma de que el Estado no debe de intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos por no violar el principio de autonomía y auto organización, así mismo, se cumple con la obligación del Estado de proteger los derechos fundamentales del ciudadano, todo ello a favor de una plena y eficaz democracia. No obstante es necesario fortalecer esta coyuntura para el fortalecimiento de la democracia a través de la regulación exacta y específica de los partidos políticos.

## **1.2. DICIPLINAS QUE SE RELACIONAN CON LA INVESTIGACIÓN.**

Desde la postura de Thomas Kunh quien explica que –als revoluciones científicas como las sociales, tienen como base un paradigma así como la idea de desarrollo científico como paso de un tipo de ciencia a otro, o cambio de paradigma que es lo que consiste propiamente la revolución científica, la distinción entre ciencia normal y ciencia extraordinaria, al primera constituida por el conjunto de realizaciones que la comunidad científica aprueba, por otra parte la segunda antinomia es aquella que pone fin al dominio de la teoría paradigmática hasta entonces dominante.

Desde esta perspectiva, la concepción de lo que nosotros denominamos partidos políticos ha sido estudiado por Filósofos, Políticos, sociólogos, juristas e historiadores entre otros, siendo el más célebre en nuestro país, Mauricio Duverger; Por otra parte, entre los muchos sociólogos y politólogos que han estudiado y teorizado sobre los partidos políticos, son Ostrogorsky, Robert Michels, Maurice Duverger, Max Weber y Nilda Viana. Según Nilda Viana, los partidos políticos son organizaciones donde predomina la burocracia y su estructura se basa en la ideología de la representación política y no de la gente en el acceso directo a las decisiones políticas, tienen como objetivo ganar el poder político del Estado, y son expresiones de una oligarquía política económica o tradicional.

La diferencia entre Michels y Nilda Viana es el hecho que Michels, influenciado por Weber, considera que el predominio de la burocracia en los partidos políticos, especialmente los partidos fascistas, nazis, socialistas y comunistas, es una necesidad técnica, mientras que en Nilda Viana, la burocratización de las partes se deriva de un complejo proceso social y político que conduce a la expansión de una nueva clase social, la "burocracia". Así Nilda Viana y Robert Michels, coinciden a afirmar que la burocracia de partidos es una fracción de esta nueva clase social. Esta burocracia, a menudo va más allá de su función de asesorar el político y pasa a dictar normas sobre los partidos políticos.

Tomando en consideración que la Filosofía Analítica, pretende buscar las condiciones de certeza a través del análisis, ya que con el análisis lógico el significado de las preposiciones científicas, tienen el resultado positivo de esclarecer los conceptos particulares de las ciencias empíricas, dejando a un lado las preposiciones metafísicas; Debido a que esta corriente, la relación de los significados lingüísticos y la realidad es necesaria, por lo que los seres humanos no la pueden crear o cambiar, si no, solo reconocerlos en aquellos aspectos esenciales de la realidad, por lo cual solo puede existir una definición válida para una palabra.

Desde la perspectiva jurídica, autores como Pablo Lucas Verdu nos mencionan —La idea de la representación política es consustancial a la estructura y funcionamiento del Estado cualquiera que sea su forma política, si bien de todos los conceptos capitales del Derecho Político se han esforzado en distinguir entre representación técnico jurídica típica del Derecho Privado y representación política, depurado a esta última, de ingredientes de argumentaciones luspositivistas. Si bien, en todos los conceptos del Derecho público se manifiesta dicha concatenación, la que corresponde a su propio sistema, conviene subrayar la estrecha interacción que guardan estos, como lo es la personalidad y órganos del Estado, separación de poderes, representación política en la medida en que han configurado el Estado demo-liberal que se considera representativo. Hemos visto las conexiones entre personalidad del Estado y los órganos de los mismos. Estos se consideran representativos, pero los órganos corresponden a diferentes instituciones del Estado que se reparten las funciones estatales, limitándose recíprocamente y colaborando tan bien en la fijación de la orientación política del Estado.

Siguiendo en este orden de ideas se debe de considerar a la soberanía como la cualidad del poder estatal, la separación de poderes es una institución liberal, la idea de la representación política, sin perjuicio de las diversas doctrinas



explican su naturaleza y de las normas e instituciones constitucionales que la configuran y la regulan, estriba en el proceso de interrelación entre el Estado-aparato y el Estado Comunidad.<sup>270</sup> Según Lucas Verdu, el derecho Constitucional liberal ignoró a los Partidos Políticos aunque su presencia y acción eran innegables, como los herederos directos de la idea de la representación política, tras la Segunda Guerra Mundial y la Constitucionalización de los partidos en Europa, Italia, Alemania y Francia. Lucas Verdú enfatiza —La representación política, mediante un sistema racional de partidos requiere una efectiva intercomunicación entre estado, aparato, Estado comunidad”.

Es así que el presidente Gustavo Díaz Ordaz presionado por los acontecimientos de 1968 osciló mucho entre Martínez Manotou y Echeverría. el destape de José López Portillo era ignorado por el propio presidente del Partido Revolucionario Institucional. La confusión generada en la clase política fue considerable. Era la segunda vez que un candidato oficial a la Presidencia carecía de antecedentes políticos personales en el campo electoral. Esta misma confusión, aumentó en 1981 al designarse como candidato Miguel de la Madrid. Un viejo y avezado observador político manifestaba: —Que dios nos coja confesados, éstos olvidaron el libreto”. La ausencia de antecedentes políticos personales era mucho más necesaria que en los casos anteriores. El PRI con el propio presidente de partido a la cabeza había sido incapaz de presionar respecto de esta decisión personalísima del presidente.

Ante ello, no es raro que en la estructura política nacional del partido oficial hubiera ganado desde su fundación la totalidad de las elecciones para Presidente de la República, Gobernador de los Estados y senadores. En las elecciones presidenciales los momentos más difíciles los habían pasado entre los años 1940 y 1952 con candidatos de la oposición extraídos del propio partido oficial o del sistema. Amazán, Padilla y Henríquez Guzmán. El PRI estaba organizado por

---

<sup>270</sup>LUCAS VERDU, Pablo, Curso de Derecho Político, Volumen II cuarta reimpresión de la 2da edición, , Edit Tecnos, España 1998, p. 178

sectores. Eran cuatro en 1929, militar, obrero, campesino y popular, desapareciendo con posterioridad, el sector militar aunque participa con los otros sectores en reparto de candidaturas y cargos.

En esa época la maquinaria electoral del PRI había sido eficaz. El impacto de los partidos de oposición tanto de izquierda como de derecha, había sido más que nada en el sector de la clase media considerada como el sector popular organizado en torno a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y a los sindicatos de burócratas. Desde el inicio de la reforma política en el sexenio anterior, se había incrementado notablemente la participación en el nivel de diputados federales, diputados locales y municipales. Se hablaba en ese entonces de una representación, mayor en el senado. Desde entonces se consideraba que el Partido Revolucionario Institucional se había convertido en un ministerio de elecciones y si podría seguir siendo eficaz y si podría enfrentar las nuevas condiciones que fueron distintas de las de 1929.

Tomando en consideración la propia palabra de “sistema” lleva consigo un sentido integrador y si se trata de sistema social, las interacciones implican un grado apreciable de relaciones coherentes entre subsistemas y relaciones intersubjetivas que, a la vez, junto a las intervenciones externas, poseen su configuración propia. Por su parte David Easton a través de la aplicación de la teoría sistemática a la vida política, da fundamento en la concepción de Talcott Parsons sobre el análisis sistemático y estructural de la vida social.

También en la ciencia política, a través de David Easton, se buscó la creación de una teoría política unificada que, como se sabe, invadió la ciencia en los años 30 sobre la base de la corriente neopositivista. Con el apoyo de la cibernética, Easton crea un modelo de circuito cerrado, cuyo interior funciona como una “caja negra”. A Easton lo que le interesa, en especial, es la interacción con lo que llama medio ambiente. Este medio ambiente se conforma en niveles que califica en: 1) los existentes al interior de la sociedad (economía, cultura,

social, psicológico, religioso. 2) los no sociales (ecológicos, biológicos) que pertenecen a lo que llama sociedad global, y 3) los exteriores a la sociedad global (económicos y políticos internacionales).

Sin embargo, no hay que perder de vista que a Easton habría que contextualizarlo en su época, pero aun en dichos límites, no es aceptable considerar —“no sociales” a los sistemas ecológico y biológico. De modo contrario a Parsons, David Easton evalúa al sistema político en su dinámica y no en su estática, inclusive considera que se encuentra en permanente crisis e inestabilidad, que en algunos momentos de conflictos y conmociones pueden llevarlo a su destrucción. David Easton interrelaciona el sistema político con su entorno socioeconómico y cultural a través de demandas y apoyos, es decir, las primeras reflejan las insatisfacciones y planteos al sistema, lo que exige cambios en la distribución de valores societarios escasos, mientras que los apoyos permitan buscar soluciones a los problemas, restablecen un cierto equilibrio.

La postura de David Easton refleja de forma adecuada el desarrollo de varios sistemas políticos occidentales al defender la estabilidad como el cambio porque este en un momento determinado es el que puede favorecer la autoreproducción del sistema político. La frase de —“lo debe cambiar para que todo siga igual” refleja, de modo popular, en modo automático de la perpetuación de un sistema político, que en ocasiones implica remplazo completo de gobierno.

Sin embargo además de tener presente el concepto de sistema, también es importante tener en cuenta el concepto de cultura política es así que Gabriel Almond prioriza el concepto de cultura política y lo vincula a lo que llama sistema de acción la estructura de poder, la orientación a la realización de acciones políticas y otros conceptos característicos de la teoría estructural funcional. Es así que este autor considera a todo sistema político como sistema de acción, en el cual se interrelacionan los elementos formales y no formales. Es un aporte reconocido del pensamiento de Almond la función del rol que alcanza el grado de

entidad fundamental del análisis estructural funcional y del examen por niveles: posibilidades del sistema” —funciones de transformación” —funciones de conservación” —adaptación”. También la coacción física se valora como forma legitimante de apoyo a un orden estable, elemento propio de todo Estado.

Hay que rescatar que en el pensamiento de Easton, la estabilidad, inestabilidad, tensión del sistema político se define por las cargas y las relaciones input-output originadas en cada uno de ellos. El esclarecimiento apartado por el autor, de gran valor para el desarrollo del presente trabajo sobre el comportamiento en el sistema político, presenta, de entrada, una limitación, en la medida en la que las demandas se complejizan por cargas actuales y pretéritas, las soluciones poseen un grado particularmente grande de incertidumbre y califican el sistema fundamentalmente por sus tensiones y no por la estabilidad reproductiva buscada. Sin embargo hay que tener presente que a mayor capacidad de información el desplazamiento en la consecución de los objetivos se hace más lento, la relación temporal implica el espacio entre la recepción de la demanda y la toma de decisión, los beneficios se vinculan a los comportamientos, mientras que el desfase se refiere a la distancia que media entre la posición que ocupa el objetivo alcanzado por el sistema y la posición que ocupaba en el momento en que se recibe la información.

Sin embargo para el desarrollo de la presente investigación y en base a la teoría sistémica de Luhman, entendemos por sistema de político como conjunto de interacciones políticas objetivas (entre instituciones, estado, partidos grupos de presión, grupos de interés, clases sociales, organizaciones internacionales y nacionales económicas, científicas, medios ambientales, y culturales) y subjetivas (normas, conciencias tradiciones, culturas políticas, y formación de políticas, toma de decisiones, tendentes a una organización sistémica de la producción y reproducción de poder societario y al ejercicio de su distribución sobre la base del equilibrio. Este sistema se estructura en sociedad política y sociedad civil, en el cual el estado desempeña el papel preeminente.

### 1.3. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

Tomando en consideración que nuestro objeto de estudio ha sido estudiado por diversas áreas, tales como la Sociología Política y la Ciencia Política, desde el punto de vista de este último, muchos autores esencialmente los tradicionales enfocan el análisis político desde una perspectiva institucional y, en términos generales se centran en el Estado y sus unidades secundarias como una estructura de gobierno y de esa manera insisten que la ciencia política puede definirse como la ciencia del Estado. Tomado en consideración que Max Weber señala que una organización o asociación puede considerarse política —cuando y en la medida en que el cumplimiento de su orden se observa continuamente en una área territorial dada mediante la aplicación y amenaza de la fuerza física por parte del equipo administrativo”.<sup>271</sup>

Sin lugar a dudas esta fue la visión que perduro por mucho tiempo cuyo origen fue en el siglo XX, la cual se arraigo en el pensamiento de los teóricos de esa época y que se plasmaron en diversos trabajos de investigación, por su parte, Robson expreso que el foco del interés del politólogo es claro y nada ambiguo, se centra en la lucha de ganar o retener el poder, por ejercitar poder o influencia sobre otros o por resistir tal ejercicio. Sin embargo la ciencia política en términos de relaciones y patrones de interacción entre los individuos fue el pensamiento que perduro durante los años treinta, el cambio principal que esto implica es la concentración del individuo como unidad primaria del análisis político, convirtiéndose de esta manera la política como un aspecto de la conducta humana en un medio ambiente determinado.

Tomando en consideración que nuestro objeto de estudio es de carácter multidisciplinario, toda vez que se entrelazan las cuestiones políticas, sociales y jurídicas, puede generar contradicción al momento de su desarrollo, ya que este puede ser abordado desde diferentes posturas. No obstante nuestro objeto de

---

<sup>271</sup> WEBER, Marx, *Economía y Sociedad*, op. Cit., nota 2, p. 256.

estudio lo ubicamos desde el punto de vista jurídico, el cual, se encuentra ubicado en la constitución en su artículo 41 fracción I por lo tanto debemos abocarnos a cuestiones del derecho Constitucional. Por otro lado, desde el punto de vista de las ciencias políticas, las instituciones políticas plasmadas en la carta magna quienes dependen del cambio político y social para su eficaz cumplimiento ante la sociedad, es indudablemente, mediante la regulación jurídica de los partidos políticos.

Sin embargo, en los últimos treinta años, el sistema político-electoral mexicano y sus instituciones se han transformado de forma casi total; Por ello, es hora de pensar en una Ley de partidos que establezcan nuevas modalidades normativas las cuales permitan completar y mejorar en ese tema la reforma político-institucional del sistema político-electoral mexicano, en cuanto al capítulo relativo a los partidos políticos, ya que se tratan, sin duda, uno de los asuntos pendientes en la agenda de la consolidación democrática.

La importante función que desempeñan estas organizaciones en nuestro sistema democrático es fundamental, tan es así, que ha recibido severas críticas por diferentes sectores de la opinión pública nacional, entre otras razones, al considerar que al interior de los mismos existen precisamente deficiencias en su funcionamiento democrático; ante esta circunstancias, la regulación jurídica de los partidos políticos promueve incorporar normas que garantice su democracia interna. De esta forma se estaría cumpliendo con el mandato constitucional mediante el cual, los partidos políticos deberán de responder a los principios democráticos, quienes constituye una carga impuesta a los partidos, con ellos, se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que estos tienen constitucional y legalmente encomendadas, y en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado.

Por otro lado, se ha denominado de manera muy común al conjunto de normas destinadas a regular tanto la constitución, organización, funcionamiento y

disolución o cancelación de un partido político, como a las reglas regulativas del proceso electoral, como son: el carácter de elector, el proceso de empadronamiento, las circunscripciones electorales, el proceso de votación y el escrutinio entre otros, como leyes electorales o código electoral.<sup>272</sup> Más sin en cambio, el proceso regulador ha evolucionado hacia una especialización de las normas jurídicas, generando por un lado legislación específica sobre el tema electoral y, por otro, la que abarca la temática concreta de los partidos políticos, creando de esta manera una legislación específica en materia electoral y otra que trate en específico de los temas de los partidos políticos.

Esto ha significado que en algunos países de América Latina existan dos cuerpos normativos especializados, en uno, se regula el sistema y el proceso electoral, como es el caso del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el Estado Mexicano, y otro para regular la vida y el funcionamiento de los partidos políticos denominado Ley de Partidos Políticos,<sup>273</sup> la cual, no existe en nuestra legislación, regulada únicamente por el libro segundo del COFIPE y algunas disposiciones establecidas por la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Es así que Pedro Aguirre, ha manifestado la imperiosa necesidad de la creación de una Ley de Partidos ante la inoperante regulación jurídica que actualmente contempla las normas electorales; En sus propias palabra expresa lo siguiente: —~~que~~ en México la promulgación de una Ley Federal de Partidos Políticos, como las que existen en mayor parte de las democracias consolidadas

---

<sup>272</sup> Esta misma confusión se presenta tanto en el lenguaje político como científico al emplearse como sinónimos los conceptos de sistema electoral, derecho electoral, régimen electoral e incluso ley electoral; cuando en general contienen dos tipos de sentidos: un sentido amplio que abarca las normas jurídico-positivas y consuetudinarias que regula la elección de representantes o de personas para cargos públicos; y un sentido estricto, por ejemplo, el sufragio o el modo de cómo convertir los votos en escaños. Vid. NOHLEN, Dieter, *Los Sistemas Electorales En América Latina Y El Debate Sobre Reforma Electoral*, op. cit., nota 33, p 11.

<sup>273</sup> En América Latina, todos los países cuentan con un código o una ley electoral. Sin embargo, no todos tienen una ley de partidos políticos, solamente en ocho países la legislación contempla la existencia de ambos cuerpos normativos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú Y Venezuela. En Guatemala existe un solo texto legal denominado Ley Electoral y de Partidos Políticos. ZOVATTO, Daniel, *La Regulación Jurídica De Los Partidos Políticos En América Latina*, UNAM, IDEA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006. pp. 34 y 35.

europeas y en varias naciones de democratización reciente de América Latina. En la actualidad, todas las regulaciones correspondientes a la vida de los partidos políticos están incluidas en el texto de la ley electoral (el COFIPE). Este hecho es completamente obsoleto e inoperante. Necesitamos una legislación que se consagre en exclusiva a regular la vida de los partidos y procure garantizar, en la mayor medida posible un sistema fuerte y representativo.”<sup>274</sup>

Por otro lado, la democracia interna de los partidos políticos, se encuentran establecida en los estatuto de cada organismo, los cuales son considerados como requisito para poder crear un partido político según lo establecido en el artículo 24, inciso “a” del COFIPE; Así mismo, se establece en el artículo 27 inciso “c” que en los estatutos se establecerán los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos. Debemos de tener en cuenta que los estatutos son las reglas fundamentales del funcionamiento de una Asociación y, pese a no poseer el carácter de norma jurídica, son vinculantes para los socios, pues se sometieron a ellos de forma voluntaria al ingresar en la Asociación.

De tal forma, que al no ser consideradas como normas jurídicas, no existe la posibilidad de garantizar a los afiliados o simpatizantes de un partido político, el cumplimiento de sus derechos al interior de la asociación; Por otro lado, los medios de defensa con la cual cuanta los ciudadanos y los militantes de un partidos político, únicamente garantiza la protección y cumplimiento del derecho de los ciudadanos a votar y ser votado en el proceso electoral. Ante esta circunstancia, al interior de los partidos políticos, existe una deficiencia en materia de democracia interna.<sup>275</sup> Que garantice un verdadero reflejo de la voluntad colectiva de los integrantes de dicha asociación.

---

<sup>274</sup> AGUIRRE RAMÍREZ, Pedro, *Hacia Una Ley Federal de Partidos Políticos en México*, en Hernández, María del Pilar (coord.), *partidos políticos: democracia interna y financiamientos de precampañas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 4-19.

<sup>275</sup> Debemos de tomar en cuenta que en el artículo 27 del COFIPE, establece los mínimos requisitos que debe contener los estatutos, en ellos se establece que deberá de contar con órganos directivos como lo son: una Asamblea Nacional, Comité Nacional, Comités equivalentes en la Entidades Federativas y un órgano responsable de la administración del patrimonio y fiscalización de los recursos del partidos políticos; Más no



Por ello, los partidos políticos, los legisladores de las diferentes tribunas partidarias, tendrán que adaptarse a las cambiantes necesidades e intereses de un electorado más educado, más exigente y en general, más sofisticado, que esta menos dispuesto a comprometerse ciegamente con un partido político y sus candidatos. Para ello es necesario hacer un estudio detallado de los estatutos que regulan las actuaciones al interior de estas organizaciones.

#### **1.4. ALTERNATIVAS TEORICAS QUE SE RELACIONAN CON LA INVESTIGACIÓN.**

Teoría de la democracia, tomando en consideración las aportaciones sobre la democracia de Norberto Bobbio, Giovanni Sartori, Shumpeter, Habermas y Robert Dahl, podemos considerar que el proceso de transición hacia la democracia no ha sido consolidado, sin embargo se puede afirmar que se encuentra en proceso de consolidación, por lo que el constante cambio entre los sujetos e instituciones políticas se puede construir un concepto mínimo de democracia. Sin embargo, uno de los aspectos clave de la cultura democrática es el concepto de "oposición leal". Éste es un cambio cultural especialmente difícil de conseguir en naciones en las que históricamente los cambios en el poder se han sucedido de forma violenta. El término se refiere a que los principales actores participantes en una democracia comparten un compromiso común con sus valores básicos, y que no recurrirán a la fuerza o a mecanismos de desestabilización económica o social, para obtener o recuperar el poder.

Por otra parte esto no quiere decir que no existan disputas políticas, pero siempre respetando y reconociendo la legitimidad de todos los grupos políticos. Una sociedad democrática debe promover la tolerancia y el debate público

---

contempla un órgano que se encargue de velar por los derechos y obligaciones de los afiliados o simpatizantes, dejando en estado de indefensión a los ciudadanos al interior de la organización de un partido político.

civilizado. Durante las distintas elecciones o referéndum, los grupos que no han conseguido sus objetivos aceptan los resultados, porque se ajusten o no a sus deseos, expresan las preferencias de la ciudadanía. Especialmente cuando los resultados de unas elecciones conllevan un cambio de gobierno, la transferencia de poder debe realizarse de la mejor forma posible, anteponiendo los intereses generales de la democracia a los propios del grupo perdedor. Esta lealtad se refiere al proceso democrático de cambio de gobierno, y no necesariamente a las políticas que ponga en práctica el nuevo gobierno.

Es así que hablar de un concepto mínimo de democracia, hacemos referencia a la relación de quien está autorizado para decidir y reglas y procedimientos de cómo hacerlo. Por lo que un concepto mínimo de democracia no solo requiere de normas electorales, aun a pesar de que son reglas que dan origen a la autoridad, sino con reglas que tengan que ver con el ejercicio del poder, entre otras las referentes a la división de poderes, la rendición de cuentas, los mecanismos de división de poder territorial y los Derechos Humanos. De tal manera que como elementos mínimos que debe de tener una democracia es mencionado por Robert Dahl quien manifiesta los siguientes: a) la existencia del sufragio universal, b) elecciones competitivas, y c) la garantía plena de los Derechos humanos.<sup>276</sup> Por nuestra parte consideramos las aportaciones de Luigi Ferrajoli consistente en la distinción entre un doble género de reglas democráticas, reglas sobre quiénes y cómo deben decidir, y reglas de que se debe y no se debe decidir, en términos concretos, reglas sobre el ejercicio democrático del poder y reglas sobre los derechos fundamentales que constituyen el límite del poder y por otra el deber propio del poder.<sup>277</sup>

---

<sup>276</sup> DAHL Robert, *La democracia, una guía para los ciudadanos*, Ed. Taurus, España, 1999, p. 48

<sup>277</sup> FERRAJOLI Luigi, *Derecho y Razón, Teoría del garantismo penal*, Ed. Trotta, España 1997, p. 857-865.

Teoría del cambio Constitucional. Giuseppe de Vergottini, manifiesta que uno de los problemas evidentes en la historia de los ordenamientos constitucionales es el ligado a la innovación, es un dato incontrovertible el propósito constantemente compartido por los titulares del poder político de asegurar formas ordinamentales que estén a la altura de las exigencias sentidas por la sociedad. Puede, pues palpase la tendencia de todo ordenamiento a asegurar una puesta al día de la propia constitución. Más aun, se puede decir que ningún ordenamiento escapa antes o después, la exigencia de demostrar su vitalidad a través de innovaciones que aseguren que las oposiciones institucionales respondan a la evolución social. Además, tal tendencia a menudo se haya unida a las ideas de progreso social y político de una sociedad nacional y a la de la necesidad de acompañarse a las líneas evolutivas más avanzadas que se manifiesten en el ámbito de la comunidad internacional.<sup>278</sup>

Teoría del neoconstitucionalismo teórico y metodológico el neoconstitucionalismo como teoría del derecho aspira a describir los logros de la constitucionalización, es decir, de ese proceso que ha comportado una modificación de los sistemas jurídicos contemporáneos respecto de los existentes antes del despliegue integral del proceso mismo. El modelo de sistema jurídico que emerge de la reconstrucción del neocostitucionalismo esta caracterizado, además de por una constitución invasora, por la positivización de un catalogo de derechos fundamentales, por la omnipresencia de la Constitución de principios y reglas por algunas peculiaridades de la interpretación y de la aplicación de las normas constitucionales respecto a la interpretación de la ley. Como teoría, el neoconstitucionalismo representa por tanto una alternativa respecto a la teoría luspositivista tradicional; las transformaciones sufridas por el objeto de la investigación hacen que esta no refleje más la situación real de los sistemas jurídicos contemporáneos.

---

<sup>278</sup> VERGONTTINI Guiseppe, Modelos Constitucionales e Innovación, en estudios de teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor a Pablo Lucas Verdú. Tomo II coord. Pedro de Vega y Morodo Raúl, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Complutense de Madrid. España, 2000. p. 1367

El Neconstitucionalismo Metodológico es aquel que es empleado por Alexy y Dworkin tal denominación recuerda explícitamente él, y se contrapone al positivismo metodológico y conceptual, que afirma la tesis según la cual es siempre posible identificar y describir el derecho como es, y distinguirlo por tanto del derecho como debe ser. Esta tesis tiene dos posturas, siendo esta la tesis de las fuentes sociales del derecho y la de la no conexión necesaria entre el derecho y la moral.

Por lo tanto, el Neoconstitucionalismo metodológico, sostiene, por el contrario al menos respeto a situaciones de derecho constitucionalizado, donde los principios constitucionales y los derechos fundamentales constituirían un puente entre el derecho y la moral, la tesis de la necesaria conexión necesaria indicativa, justificada, entre el derecho y la moral.

### **1.5. TEORIAS NOMINANTES EN EL ESTUDIO DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS.**

Como en el caso de cualquier otra ciencia, el objeto ha sido, en realidad, producido por la teoría que la funda. Sin embargo, luego de haber producido el concepto, toda ciencia que intente estudiar su objeto, se supone que este en preexistencia a la actividad intelectual, el derecho ya estaba allí, aun cuando para descubrirlo fue necesario un proceso ideal. Normalmente el practicante de una determinada ciencia ignora o ignoramos que el objeto de ella fue construido por una teoría. Lo que en realidad sucede es que ahora, debemos de identificar en el continuo discursivo, alguna parte, conforme con el concepto, sea derecho y ha de ser analizado. Ahora bien, aun cuando la actividad de los juristas se ha considerado por algunos doctrinarios como no científico, argumento que no

compartimos, Oscar Correas,<sup>279</sup> considera que una auténtica ciencia del derecho debe de proceder, en un aspecto, como cualquier otro discurso que pretende decir que un hecho cae dentro de las previsiones de un modelo.

Tomando en consideración que la ciencia política es una actividad por la cual alguien intente imponer a otro su voluntad, cualquier cosa que esto sea, la ideología científicista ha intentado separar a la ciencia de la política. En realidad esta ideología es inconsecuente con el fundamento filosófico de esa misma, ciencia que intenta poner a salvo de los embates políticos. En efecto, la ciencia de la que hablamos tiene su fundamento en una filosofía que, al revés que la antigua, privilegia a la comprobación experimental sobre la especulación que no consigue probarse en la realidad. Pero la ideología de la comprobación empírica tiene su fundamento precisamente en la idea de que los enunciados son siempre provisorios e inseguros. Precisamente la ciencia moderna se funda en el escepticismo filosófico cuya figura central, según interpreto la historia de la filosofía, es Hume.

Ahora bien, si todos los enunciados dependen de experiencias históricas, en el sentido de que son producidas en el tiempo y en el espacio, entonces no existe la verdad, sino sólo enunciados a los cuales, a través de otros enunciados y siempre provisoriamente, adjudicamos verdad. Es precisamente lo que necesitaba la sociedad burguesa o en su momento la sociedad que ostenta el poder, una ciencia que se ocupara exclusivamente de proporcionar no verdades, si no la base de la técnica que permite generar plusvalor, por lo que las verdades son absolutamente innecesarias para el mundo capitalistas.

---

<sup>279</sup> CORREAS, Oscar, *Critica de la Ideología Jurídica, ensayo sociosemiologico*, UNAM, México, 1993, p. 87

Tomando en consideración que el objeto de estudio de la ciencia política ha sido considerado principalmente el poder político, el mismo que se expresa de diversas formas ha saber; como estado, en cuanto es el poder político jurídicamente institucionalizado como dominación, que de alguna manera implica coacción, sojuzgamiento y su misión impuesta por los grupos que tienen el control de los medios de producción y del estado, e impone su concepción del mundo como ideología sobre el grupo subordinado y dominado; como influencia que es la forma de actuar sobre las autoridades, es decir, sobre quienes toman y ejecutan las decisiones políticas con la finalidad de que puedan favorecer al grupo influyente, es decir el poder respaldado por normas y reglas que reconocen a ciertos individuos que ocupan cargos y desempeñan roles en la estructura estatal.

Tradicionalmente se consideraba que el objeto de estudio de la ciencia política era el Estado, sin embargo el avance teórico y metodológico, se considera que el estado es un concepto demasiado restringido para comprender la totalidad de la variada dinámica política; de ahí de que se empezó a considerar la tesis de que el poder era un concepto más amplio que el de estado; porque además de encontrarse en la cúspide de la estructura estatal, estaba presente en otras instituciones, tanto sociales como políticas y era un punto de partida útil para conocer el proceso de decisiones políticas en una sociedad y de los grupos más o menos organizados que interactúan en la sociedad política.

La *Teoría Institucional*, estudia los fenómenos políticos a partir del análisis de los textos constitucionales, al sostener que las normas jurídicas constitucionales no son únicamente el reflejo de una concepción política ideológica, sino que tienen por objetivo encuadrar jurídicamente los fenómenos políticos. Este enfoque se preocupa por conocer y analizar la organización y las funciones de las instituciones políticas, sobre todo las del estado y sus elementos. Estudia las formas de gobierno la función de los poderes del estado su interacción y dinámica así como las normas que regulan las practicas estatales. El enfoque

institucional durante mucho tiempo fue la principal fuente de estudio comparativo de los gobiernos.

Sobre el aporte de este enfoque al estudio de la política se puede establecer que las estructuras constitucionales han dado lugar a un tipo especial de teoría que podría referirse como teoría institucional. Esta ha sido una de las vertientes más antiguas del estudio comparativo de los gobiernos. Durante mucho tiempo constituyó el aspecto positivo de los estudios de la política, aun cuando el análisis lógico que caracterizó gran parte de los trabajos de los constitucionalistas del siglo XIX y XX se orientó sobre aspectos meramente estructurales de las constituciones y mientras se supuso que las constituciones eran puestas en práctica. Esa teoría institucional resultó muy importante en el plano de la práctica, y muy reveladora de la naturaleza de los sistemas políticos en el plano de la teoría. Los principales representantes de este enfoque son Carl Schmitt, Jellinek, Kelsen, Karl Loewenath, Maurice Duverger, Biscarreti Di Ruffia y Andre Hauriou entre otros.

Por otro lado tenemos el enfoque o *teoría conductista*, el cual considera que no es posible analizar y conocer la realidad política solo a partir de estudio de los textos constitucionales; por consiguiente, hay que estudiar las actitudes políticas la conducta y el comportamiento político de los individuos y grupos que interactúan en la sociedad. La teoría conductista se caracteriza por ser más analítica y sintética que la institucional que es descriptiva deductiva. Los sujetos quedan reducidos a lo estrictamente objetivo, a lo observable a lo directamente verificable, por lo tanto el enfoque conductista puede ser considerado como el más parcial, ya que trata cuestiones restringidas que pueden plantearse con precisión y rigor sistemático. Su estudio no se centra en ideologías, normas constituciones, instituciones de organización y control, de manera que la hipótesis elaboradas, referentes a los tipos de conductas y comportamiento político puede verificarse con cierta facilidad.

Finalmente haremos referencia al *enfoque estructural-funcional*: quien es desarrollado principalmente en las obras de Emile Durkheim en donde se considera que el funcionalismo deriva de la analogía orgánica, parte del estudio de la acción social, como factor principal para comprender la vida social con características particulares, en donde sobresalen las relaciones de autoridad. El enfoque estructural funcional persigue el estudio de la regulación de tensiones políticas sociales y los medios con que cuenta un sistema político, para superar alternativamente estas tensiones. Entre los principales teóricos de esta teoría encontramos a Rober Merton y Parsons quienes han realizado significativos y rigurosos aportes para la mejor comprensión de la acción social y dentro de ella la de la acción política.

Para efectos de desarrollo de esta investigación, consideramos pertinente hacer uso de las siguientes teorías: Teoría de la Fenomenología Jurídica de Husserl, la Teoría de la Democracia tanto de, Schumpeter (1942), Norberto Bobbio (1984), Robert Dahl (1999), Samuel Huntington y Habermas (2008), la Teoría Sistémica de Niklas Luhmann, Teoría de la Representatividad, Teoría del Neoconstitucionalismo planteado por Gustavo Zagrebelsky, Robert Alexis y Luigi Ferrajoli

Teoría de la Fenomenología Jurídica de Husserl: Ciertamente la fenomenología, o filosofía fenomenológica, ha sido entendida desde E. Husserl como una ciencia de la conciencia. Esto, que se ha perfilado como la nota distintiva de todo el método fenomenológico, no debe concebirse como una restricción en su objeto de estudio a una pura investigación de los fenómenos abstractos y de los problemas generales de la filosofía, la lógica y la ética, sino como la verdadera condición de posibilidad de un estudio apriórico de todo el pliego actos y actitudes humanas. La gran mayoría de los trabajos fenomenológico han tratado sobre el problema de la justicia y del derecho, temas fundamentales de toda la teoría jurídica ya desde la filosofía clásica, estudios que se han



presentado como un significativo aporte al alejamiento del insano formalismo provocado por el positivismo.

La existencia de una fenomenología jurídica, y en general de toda filosofía del derecho, nos pone de frente a uno de los más clásicos problemas de la reflexión en torno a la justicia, a saber: en el centro mismo de la filosofía del derecho aparece como insalvable la polémica entre iusnaturalistas y positivistas acerca del concepto de lo justo. Dicha discusión presenta al partidario del derecho natural como un sujeto que requiere de valores (conceptos morales) para caracterizar al derecho; y al positivista, en cambio, como alguien que puede prescindir de tales conceptos para realizar esa misma tarea; es más, como alguien que debe prescindir de ellos.

Un examen cuidadoso del derecho desde un prisma fenomenológico nos revelará que la razón más profunda de la obligatoriedad de las normas debe ser buscada en el fondo de la corriente de la conciencia humana; es la conciencia moral, en tanto que pertenece a un sujeto capaz, el fundamento último de la normatividad jurídica. Todo esto ha de encaminarse, al conocimiento de las esencias jurídicas mismas, única cuestión que nos permitirá recuperarnos de la pauperización sufrida por la filosofía jurídica contemporánea, siendo, asimismo, el objeto de estudio.

Siguiendo la tesis de la fenomenología jurídica, toda la Teoría del Derecho puede ser presentada como una *teoría de la conciencia*. Es por ello que en opinión de Welzel *todo obrar justo debe responder a la voz de esa conciencia interior que rige nuestro actuar*. En este sentido, *—al conciencia moral es la última instancia subjetiva del obrar humano, de tal suerte que ella decide sobre el valor de la acción desde el lado moral-subjetivo; ningún mandato de un superior, sea eclesiástico o secular, debe ser obedecido, si la conciencia lo tiene por ilícito*".<sup>280</sup>

---

<sup>280</sup> LARENZ, Karl, *Metodología de la ciencia del derecho*, 2ª ed., Ed. Ariel, España, 2001, p.135.

Desde una perspectiva fenomenológica, la justicia ha sido presentada como *la creación de igualaciones de libertad*. De esta manera, y en cuanto razón de existencia, *la justicia es libertad*, toda vez que bien puede decirse que la existencia humana y la coexistencia social son, sin más, manifestaciones de esa libertad. En cuanto razón de esencia, *la justicia es creación*, ya que es esto lo que caracteriza a la libertad, por oposición a la pura necesidad. Finalmente, como razón de verdad, *la justicia es igualdad*, puesto que la igualdad señala lo idéntico, y lo idéntico es el principio supremo de la razón: *el principio de identidad*. A este respecto si *lo injusto es desigual, lo justo será lo igual*, esto es, un término medio entre el exceso y el defecto, y *puesto que lo igual es un término medio, lo justo será también un término medio, consistente en una cierta forma de igualdad*.<sup>281</sup>

Por lo tanto, consideramos que sólo la fenomenología nos permitiría alcanzar *aquellos contenidos eidéticos y valores independientes de la experiencia inductiva determinativos de lo justo*, que, manteniendo el carácter apriórico, no se reducen a las puras formas de la actividad constructora del pensamiento, sino que se remiten más bien a un mundo objetivo de un valor absoluto, *a ese mundo de esencias inmutables cuya intuición apriórica sería la verdadera condición real de posibilidad de toda la experiencia inductiva*. Por consiguiente, *quien investiga la esencia de la justicia y de su correlato, los derechos naturales, abandona el positivismo jurídico*. Y claro, y tal y como lo ha evidenciado H. Welzel, *sin problema alguno podríamos decir entonces que el derecho natural se ha presentado a este objeto como el problema fundamental de la ética jurídico-material de corte fenomenológico*.<sup>282</sup> De la misma manera, el asunto de la normatividad jurídico-moral debe ser analizado únicamente con base en la

---

<sup>281</sup> En esto se muestra una evidente coincidencia con la propuesta aristotélica, en virtud de la cual es posible distinguir tres tipos de *igualdad*, cada una de ellas caracterizando una especial *clase de justicia*., a saber: i) entre particulares hay una igualdad de tipo aritmético, *que iguala lo dado con lo debido* y da lugar a una *justicia conmutativa, con base en una igualdad de las contraprestaciones*; ii) en las relaciones de *justicia distributiva*, la igualdad se mide en función de las personas que se han de repartir los bienes y cargas que pertenecen a la colectividad social, operando un criterio de igualdad *geométrica o proporcional*; iii) la *justicia legal o general* requiere el cumplimiento de las normas que llevan a la realización del bien común; el criterio de *igualdad* que se debe tener presente es el de la *adecuación entre lo dispuesto por las normas jurídicas y el comportamiento del individuo*.

<sup>282</sup> LARENZ, Karl, *Metodología de la ciencia del derecho*, op. cit., nota 58, p. 139.

*corriente de la conciencia*, mas de aquella que se ajusta a los contenidos y mandatos de la ley moral natural.

Por lo tanto, *todas las formaciones jurídicas existen independientemente del derecho positivo*, aún cuando sean presupuestas y utilizadas por éste. A este respecto, *claro está que sin derecho positivo no hay humanidad posible, pero el propio derecho positivo puede encarnar lo inhumano*<sup>26</sup>. Todo esto nos hace suponer que el derecho positivo debe tener, forzosamente, un fundamento sólido que lo sustente, que no es otro que *el derecho natural*. Y este es el mérito de los iusnaturalistas, el reconocer esta ineludible necesidad.

En términos generales, ~~la~~ fenomenología jurídica parte de una visión integral de lo jurídico, que bien puede ser llamada filosofía de la experiencia jurídica relativa, la del hombre medio y la del científico, desde la experiencia jurídica absoluta, la del fenomenólogo”.<sup>283</sup> En este sentido, y tal y como ha sido atestiguado por Larenz, para la metodología jurídica, el movimiento jurídico-filosófico representado por la fenomenología del derecho, ha supuesto una importante aportación al pensamiento iusfilosófico contemporáneo, ya que nos ha permitido superar aquél trastocado e insuficiente concepto positivista de ciencia jurídica estricta, para ser reemplazado por una filosofía jurídica con ansias de una ley superior, de un derecho con validez incondicionada. Con todo, y al cierre de nuestra reflexión, hemos preferido quedarnos con una ~~teoría~~ teoría jurídica al estilo de los filósofos”, sin temor a ser tildados de juristas que viven buscando al derecho en las nubes, de pensadores que no piensan sino en una pura idealidad; sin temor a ser tildados de iusnaturalistas a ultranza.

---

<sup>283</sup> De la existencia de un orden jurídico fundado en el valor de *lo justo*, y de la conexión entre la realización de la moral y la realización de los valores superiores que preside la ética de Scheler, cabría esperar *una cierta subordinación del derecho a la moral*. Debe tenerse presente que si bien es cierto en Scheler la cuestión jurídica no fue tratada de manera sistemática en ninguno de sus trabajos, no puede desconocerse que sí es posible encontrar variadas referencias al fenómeno jurídico y político, de tan diversa naturaleza que incluso pueden parecernos contradictorias. ALBERT MÁRQUEZ, M., *Derecho y Valor: Una filosofía jurídica fenomenológica*. Madrid, 2004, p. 17.

Por otro lado, entre las diversas teorías que se han creado ante el análisis de fenómenos jurídicos, consideramos importante hacer uso de la *Teoría de la Democracia*, la cual considera a los partidos políticos como instituciones para la organización y desarrollo de la sociedad, así mismo, se ha considerado que tienen por objetivo primordial convencer a la ciudadanía para poder ganar en los procesos electorales y con ello desarrollar sus programas sociales, económicos, políticos y culturales.

No obstante, la existencia de los partidos políticos no fue bien visto cuando estos surgieron a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX. Uno de los principales teóricos que abraza esta teoría de la democracia es Giovanni Sartori quien sostiene que los partidos políticos fueron aceptados al comprenderse que la diversidad y el disenso no necesariamente son incompatibles, ni perturbadores del orden político. Así mismo, es Giovanni Sartori quien establece que: en la actualidad prácticamente todos los especialistas coinciden en que la ausencia de partidos políticos de oposición es un signo de falta de democracia, ya que estos se requieren dentro de la misma de forma sólida e institucional.<sup>284</sup>

En este contexto, los partidos políticos son considerados actores primarios o fundamentales para la edificación del nuevo orden. En las sociedades modernas y democráticas, organizadas sobre los principios de liberalismo democrático, los partidos políticos desempeñan relevantes funciones, y como lo señala Giovanni Sartori que la importancia de los partidos políticos radica en que no exista hoy en día instancias que puedan sustituirlos, pues se trata de actores imprescindibles del escenario político por el lugar que estos ocupan en la integración de los órganos de representación y de gobierno, pero también por las funciones de intermediación entre el Estado y la Sociedad Civil.

---

<sup>284</sup> Vid. SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistema de partidos*, Alianza Universidad de Madrid, 1987, pp. 159-164.

Por otro lado, la *Teoría de la Democracia*, señalan que los procesos de institucionalidad son en esencia un asunto de expertos tecnócratas quienes diseñan soluciones racionales entre las disyuntivas idealistas y las meramente pragmáticas o efectistas, que trascienden la concepción legalista de institución. Siguiendo a Douglas North quién nos dice que no sólo se trata de autoridad y de ley; sino del hecho de que las instituciones constituyen reglas de juego de una sociedad y los mecanismos de imposición correspondiente. Las reglas de juego pueden ser formales o informales, las primeras están referidas a las normas y a todos los procedimientos regulados de solución de controversias, mientras que las segundas se relacionan con actitudes y normas de conducta no escritas cuya evolución está determinada por la estructura de valores de la sociedad.

Según este enfoque es necesario considerar tanto el aspecto formal y normativo así como los procesos mentales que se dan en la ciudadanía, lo que implica un proceso de interacción entre quienes están encargados de los mecanismos de producción de la formalidad y las personas u organizaciones quienes tienen que asimilar y aceptar como tales, es decir como reglas de juego. La forma y la eficiencia en que consigue esto pueden denominarse como un proceso de institucionalidad.

En éste marco es preciso señalar dos procesos que competen en este caso a la institución para conseguir este propósito; por un lado buscar justamente una comunicación con las personas, es decir estructurar una comunicación política eficaz tanto con los individuos y los partidos políticos, y por el otro, conseguir la aceptación, inclusión y participación de éste proceso, de tal forma que se da por tácito la naturaleza misma de la institución, donde se puede poner en cuestión o discusión situaciones propias de la política misma, como son perspectivas, ideales, aspiraciones e intereses de los diversos sectores de la sociedad y se

busquen puntos consensuales, sobre los cuales se puede establecer los marcos organizativos del país.

Por su parte, la *Teoría de sistemas*, se origina por un movimiento que perseguía la unificación de la ciencia y el análisis científico, sin lugar a dudas una parte fundamental de esta teoría recae en el concepto que se tiene de sistema, por lo cual un sistema es considerado como un conjunto de elementos interconectados, un conjunto de objetos junto con las relaciones existentes entre los objetos y sus atributos, un todo compuesto de muchas partes, un conjunto de atributos. En síntesis puede concebirse a la *teoría de sistemas* como un conjunto de conceptos técnicos y como un marco para un proceso sistemático de análisis. Los dos puntos de vista son válidos, aunque es posible que esta teoría considerada como un marco de procesos analíticos se adapte mejor al método científico y ofrezca como resultado más campo de acción para la aplicación de las teorías.

Por lo tanto, la *teoría de sistemas* se aplica en aquellas áreas cognoscitivas que derivan del conocimiento empírico y sistemático de una realidad. David Easton, dice que la ciencia política aplicada a la teoría de los sistemas parte del sistema aristotélico y se encuentra vinculado a la definición de ciencia política contemporánea como una ciencia o conocimiento del Estado en términos generales descartándose la noción de Estado nación.<sup>285</sup> De aquí que la definición más acertada de la política está vinculada con los fenómenos del poder, en términos de sanciones y recompensas.

El *constitucionalismo* así como el *neoconstitucionalismo*, designan un modelo constitucional, o sea el conjunto de mecanismos normativos e institucionales, realizados en un sistema jurídico-político históricamente determinado, que limitan los poderes del Estado y/o protegen los derechos

---

<sup>285</sup> EASTON, David, *The Political System New York*, 1965.

fundamentales<sup>286</sup>. Sobre lo anterior se debe decir que ese modelo constitucional nace de la acepción de los dos como ideologías, mas no como teorías. El *neoconstitucionalismo* como teoría, a diferencia del constitucionalismo, concurre con el iuspositivismo, lo anterior nos da una primera gran diferencia entre ambos conceptos que debemos ir dejando claro, para la conclusión de éste documento, así el *neoconstitucionalismo* no se presenta solo como una ideología, y una correlativa metodología, sino también como una teoría concurrente con la positivista.

Sobre el tema del *neoconstitucionalismo*, se ha planteado su estudio, sobre la distinción bastante conocida que ha de realizar Norberto Bobbio<sup>287</sup> entre los tres tipos de positivismo que reconoce. Así se habla comúnmente de constitucionalismo teórico, ideológico y metodológico, dejando claro tres objetos diferentes de cada tipo a saber. Por cuanto hace al Neoconstitucionalismo teórico, este busca describir los logros de la constitucionalización de los sistemas jurídicos contemporáneos, centra su propio análisis en la estructura y en el papel que, en estos sistemas, asume el documento constitucional. Por otro lado, El Neoconstitucionalismo Metodológico, comprende que puede existir una obligación moral de obedecer la constitución y las normas que sean acordes con el texto constitucional, además de considerar los principios constitucionales, así como los derechos reconocidos, como elementos que conforman el puente entre el derecho y la moral.

La *Teoría del Neoconstitucionalismo*, es entendida como un concepto que explica un fenómeno relativamente reciente dentro del Estado constitucional contemporáneo,<sup>288</sup> Los principales postulados de la *teoría neoconstitucionalista* se

---

<sup>286</sup> COMANDUCCI, Paolo. Abril de 2002. *Formas de Neoconstitucionalismo: un Análisis Metateórico*, en: ISONOMIA (Publicaciones Periódicas): Revista de Teoría y Filosofía del Derecho N° 16. Página 89 a 112.

<sup>287</sup> Vid. BOBBIO, Norberto, *Teoría General del Derecho*, 2° ed, Ed. Temis S.A. Bogotá Colombia, 2002

<sup>288</sup> Vid. CARBONELL, Miguel, et. at., *Teoría del Neoconstitucionalismo*, Ed. Trotta, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007.

aplican a un sinnúmero de problemas que debe resolver el Estado constitucional del presente. Se trata de problemas tan básicos y a la vez tan complejos como la interpretación de las normas constitucionales, el uso del derecho comparado por los jueces supremos, el lugar de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico, su proyección a las relaciones entre particulares, el alcance de los derechos sociales, el impacto de la globalización sobre el constitucionalismo o el papel del Estado en la defensa de derechos como la libertad de expresión.

Por último y no menos importante, hemos retomado la *Teoría de Sistema de Partidos*, la cual ha sido estudiado por un sinnúmero de autores, entre los más destacados podemos mencionar a Mauricio Duverger (1974), Ángel Panebianco (1990), González Casanova y Giovanni Sartori (2003), autores que abordaron el estudio de los partidos políticos desde un punto de vista histórico, sociológico político e incluso desde la óptica de la lingüística, ejemplo de ello podemos mencionar el estudio de Ángel Panebianco quien en su obra el *Modelo de los partidos políticos* realizado desde dos puntos de vista principalmente tomando en consideración el término lingüístico de *Genética*, su estudio se basa en el enfoque de la institucionalización de los partidos políticos, para posteriormente centrarse en el desarrollo y dinámica interna de los partidos políticos, tomando en consideración el tamaño de organización de estas instituciones, los problemas centrados en la división de trabajo y su complejidad organizativa, así mismo, toma en consideración la influencia y modificaciones en su entorno, por último se centra en el grado de burocracia del partido político y el grado de burocratización de estas instituciones de interés público.

Por su parte, La teoría de Sartori puede ser estudiada en dos vertientes: Una lo ubica en la investigación científica y en el análisis de la ingeniería política (lo que implica ver cómo funciona, clasificarla y buscar leyes científicas que permitan predecir su comportamiento). Sartori ha centrado esta línea de investigación en los sistemas de partidos y su interrelación con los sistemas



electorales. Una segunda vertiente es su teoría reflexiva sobre la democracia, la cual puede ser considerada como una obra de pensamiento que busca identificar los elementos que componen, definen y dictaminan qué es y qué no es la democracia, partiendo siempre de una definición de democracia que podríamos denominar como democracia liberal pluripartidista, que tiene al individuo como sujeto. Partiendo de esta definición, Sartori polemiza, discute, niega o afirma las definiciones de democracia y sus diversas acepciones (podríamos citar, a este respecto, la noción de "democracias populares", que Sartori no considera una forma distinta de democracia sino una forma de no-democracia y de uso equivocado del término).

Sin embargo, las aportaciones de Mauricio Duverger es más completa, puesto que va mas allá del marco organizativo, al observar las relaciones de los partidos políticos en un sistema más general, además analiza, determinante mente, la coexistencia de las formaciones políticas en un sistema pluripartidista. En consecuencia, la tradición teórica del estudio de los sistemas de partidos, adquiere un papel central en el estudio de los partidos políticos.

A partir del análisis de Maurice Duverger, el estudio de las formaciones políticas se ha enriquecido con numerosas aportaciones que han intentado analizar a los partidos políticos de una forma más completa. Así, tras el estudio clásico de los partidos políticos como organizaciones, se ha venido desarrollando nuevos enfoques de análisis como el de las relaciones que la formación política entrelaza con su entorno; el de la utilidad del partido en el sistema político y el de comportamiento de sus miembros. En este contexto, cabe destacar que desde los años cincuenta, el desarrollo de este campo de investigación de la ciencia política se ha expandido, gestándose una profunda dinámica discursiva que nos exhibe diversas hipótesis contradictorias, o bien complementarias.

Finalmente, hemos concluido con la teoría Jurídica de Luigi Ferrajoli la cual tiene sustento en las ideas pertenecientes a la Escuela analítica italiana (escuela de Turiín) cuyo fundador fue Norberto Bobbio dentro de la cual, se formó una nueva generación de filósofos del derecho, los cuales lograron conciliar la tradición que había separado la filosofía jurídica de la ciencia del derecho y de la práctica judicial.<sup>289</sup> En el contexto de la filosofía analítica<sup>290</sup> participaron distintos teóricos y filósofos del derecho como Norberto Bobbio, Uberto Scarpelli, Giovanni Tarello entre otros. Desde este plano, la teoría garantista lleva a cabo un riguroso análisis del lenguaje normativo dentro del universo del discurso de la dogmática jurídica y la teoría del derecho, así mismo se ha propuesto toda una arquitectura teórica compuesta por términos, definiciones y teoremas, a la cual denomina *Teoría axiomatizada del derecho*, sobre la cual reposa su Garantismo.<sup>291</sup> Existen tres planos sobre los cuales podemos entender el garantismo, según Ferrajoli, los cuales son:

El modelo normativo del derecho, se caracteriza como un sistema de poder mínimo que concibe a los derechos fundamentales como límite, a través se maximiza la libertad y se minimiza la arbitrariedad, por parte del gobernante. Propone una restructuración de la democracia, escindiéndola en dos dimensiones: la democracia formal (relacionada con el procedimiento) y democracia sustancial (ligada al contenido de esas decisiones). Esta última concepción se relaciona directamente con la legitimidad formal y sustancial, creada a partir de la

---

<sup>289</sup> FERRAJOLI, Luigi, *La filosofía analítica en El Garantismo y la filosofía del derecho*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2000, p. 29 la interacción entre estas dos concepciones exigía que los filósofos aprendieran de la escuela de los juristas y viceversa, que los primeros se ofrecieran a actuar y experimentar, y que los segundos adoptasen los métodos de análisis lingüístico y de la lógica de la construcción de los conceptos y teorías así como en el planteamiento y solución de los problemas jurídicos concretos.

<sup>290</sup> En este sentido podemos expresar que la filosofía analítica se utiliza para designar la reflexión filosófica como análisis del lenguaje y, en particular, en lo que se refiere a la filosofía del derecho de los lenguajes jurídicos, bien de las aproximaciones propias del empirismo lógico y de la filosofía de la ciencia.

<sup>291</sup> FERRAJOLI, Luigi, *Expectativas y garantías, Primera tesis de una teoría axiomatizada del derecho*, en Epistemología jurídica y garantismo, Fontamara, México, 2004, p. 141.

redimensión del concepto de la democracia y relacionada directamente con el cumplimiento de la cláusula del Estado Social y democrático del derecho.

Por otro lado, tenemos a la Teoría del derecho y crítica del derecho, el aporte de la positivización de los derechos es propia del positivismo jurídico; la cual se relaciona directamente con el garantismo, argumentando que mediante la creación del estado liberal de derecho se brinda seguridad jurídica al gobernado partiendo de la concepción clásica de la validez, vigencia y eficacia de la norma jurídica, propone un iuspositivismo crítico, frente al iuspositivismo dogmático. Este último sigue el esquema rígido de vigencia de la norma donde se privilegia la forma de producción de la misma, en lugar de su contenido. Por otro lado, el iuspositivismo crítico retoma las tres características ya mencionadas, en donde el juez se encuentra obligado a emitir juicios de validez de la norma, dotando de sustancia a las mismas leyes ante la existencia de lagunas y antinomias en la ley, procurando la discrecionalidad en los juicios de validez que emite.

Por último tenemos a la filosofía de la política, la cual concibe al Estado como un instrumento o fin legitimado para garantizar los derechos fundamentales. El garantismo como doctrina filosófica política permite la crítica de las instituciones jurídico-positivas, conforme a la clásica y rígida separación entre derecho y la moral o entre validez y justicia. Ferrajoli retoma el concepto de autopoyesis de Niklas Luhman sobre el carácter autoreferencial de los sistemas políticos, repasa la clásica división que hace este autor alemán sobre las siguientes doctrinas: ~~las~~ autopoyéticas, en las cuales el Estado es un fin y encarna valores ético políticos de carácter suprasocial y supraindividual a cuya conservación y reforzamiento han de instrumentalizarse el derecho y los derechos, y, por otro lado, están las doctrinas heteropoyéticas, en éstas, el Estado es un medio legitimado únicamente por el fin de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, y políticamente si no los garantiza o, más aún, si el mismo los viola". De esta forma, el garantismo, en sentido filosófico político, consiste esencialmente en la fundamentación heteropoyética del derecho, separado de la moral en los diversos

significados De tal manera, que la deslegitimación externa de las instituciones jurídicas positivas dependerá directamente de la eficacia con la que esos derechos sean cumplidos.

Por otro lado el relativismo ético se ha trastocado en razón de Estado: la crítica, convertida en ideología, expulsa del espacio del discurso científico, condena a instalarse en el espacio del discurso del poder, es ahora reprimida, por considerarla como no científica. No obstante cuando se está dispuesto a competir con el discurso del poder, resulta que esta puede reprimirla por considerarla como mentira.

No obstante se ha establecido una clara división entre las normas y la ciencia como un artificio que oculta al poder que se ejerce en el espacio supuestamente superficial de la ciencia. Precisamente porque los enunciados científicos están siempre en competencia con otros que también se presentan con la misma pretensión, y precisamente porque la ciencia está al servicio de la técnica y está al servicio de la producción de plusvalor, la ciencia es un espacio férreamente normado. Ante ello se han ocupado los positivistas de hacer notar, *las normas son siempre positivas*, es decir, las produce la autoridad legitimada para ello, para que otro las obedezca. Lo cierto es que la ciencia no diferencia del lugar en que ella sucede o se aplica, las instituciones a las que el estado les ha otorgado la palabra. Por lo que la ciencia no puede ser descontextualizada, no existe sino lugares designados por el Estado para su desarrollo.

Por lo tanto, las normas de la actividad científica crean, como lo hacen las normas jurídicas el espacio del Estado, el lugar y los funcionarios de la palabra que dice qué es ciencia y que es ideología. Es precisamente la causa por la cual se crea la corriente de los —Critical Legal Studies<sup>292</sup> corriente que estudia la

---

<sup>292</sup> Se refiere a un movimiento en el pensamiento jurídico que se aplica métodos similares a los de Frankfurt a la ley. Aunque el origen de los intelectuales críticos de Estudios Jurídicos (CLS) puede ser rastreado en general todo el camino de vuelta a [América realismo jurídico](#), como un movimiento académico plenamente el CLS surgió sólo por los fines del decenio de 1970. Muchos de primera ola entró CLS académicos de educación

relación entre el derecho y la justicia, pero también entre el poder, la autoridad y la violencia. Considerando que la justicia no se agota nunca en las representaciones y las instituciones jurídicas que intentan ajustarse a ella. Lo justo trasciende siempre lo jurídico, pero no hay justicia que no "deba" inscribirse en un derecho, en un sistema y en una historia de la legalidad, en la política y en el Estado. No quita que, a su vez, el derecho prime sobre la fuerza; éste es su deber, no hay derecho que no implique por sí mismo su aplicación, una técnica y, en consecuencia, la posibilidad de la guerra. Lo recuerda Kant: no hay derecho sin coacción. Lo que pretende tener "fuerza de ley" inscribe así la apelación a la fuerza en el concepto mismo de su autoridad. El riesgo de tiranía acecha ya desde el origen de la ley. Recuperando una expresión de Montaigne, Pascal hablaba de un *fundamento místico* de la autoridad: *aquel que lleva a ésta a su principio, la aniquila*. Y esta aniquilación se puede llevar por vías múltiples. De lo que se trata aquí es de analizar esa multiplicidad.

Según la concepción funcionalista el Derecho tiene es un medio de coordinación entre los subsistemas de una sociedad que la hace una herramienta eficaz para el equilibrio social. Otra concepción es la conflictualista, que aboga por la utilización del Derecho como herramienta para erradicar conflictos, para esta

---

jurídica, que ha sido profundamente influenciado por las dos experiencias de movimiento por los derechos civiles y los movimientos contra la guerra de finales del decenio de 1960. Lo que empezó como una crítica hacia la política interna de América eventualmente traducirse en una actitud crítica hacia la ideología dominante jurídica de la sociedad occidental moderna. Basándose en las obras de la Escuela de Francfort y el francés [postestructuralismo](#), el "crits" trató de desmitificar los numerosos mitos en el corazón de la principal práctica jurídica.

Como un movimiento, de los CLS alcanzó su nivel máximo en los Estados Unidos en algún momento en la primera mitad de la década de 1980. A finales de la década, su influencia institucional, sin embargo, comenzó a desaparecer rápidamente. Hoy en día los Critical Legal Studies siguen principalmente como una escuela del pensamiento.

El crítico británico estudios jurídicos movimiento, que se inició aproximadamente al mismo tiempo que su homólogo americano, sigue vibrante. Se ha centrado en torno a la anual [Conferencia críticas jurídico](#) y no haya solicitado el reconocimiento institucional de que sus homólogos se centró en América. Sin embargo, hay una variedad de grupos de los teóricos críticos en las principales escuelas de derecho británico como [Birkbeck](#), [Universidad de Londres](#), [Universidad de Kent](#), [Universidad de Keele](#), la [Universidad de Glasgow](#), entre otros. La [crítica jurídica Conferencia](#) ha seguido atraer nuevos académicos de todo el mundo, con la asistencia constante de alta, y distinto pensamiento interdisciplinario. La Revista [de Derecho](#) y [la crítica](#) está a la vanguardia de la publicación de la teoría jurídica crítica en el Reino Unido.

concepción, el Derecho es un medio o herramienta para resolver conflictos, puede también controlarlos, ocultarlos o incluso generar otros conflictos a partir de uno.

Las funciones básicas del derecho son: la función de control social, función de resolución y función de legitimación del poder. Por cuanto hace al derecho como Control social, el control social se dirige a todas las personas que conviven en un grupo social, no solo ciudadanos sino a todos incluyendo dirigentes políticos. El control social regula el comportamiento de las personas en la sociedad, pero para ello necesita el apoyo político, de las instituciones. El control social se hace corrigiendo las llamadas conductas desviadas que se salen del marco social. Para ello existen varias teorías de corrección.

Los funcionalistas defienden que las conductas desviadas son debido a fallos coyunturales u ocasionales de los individuos, y que por lo tanto no siguen las pautas de comportamiento debido a ciertas razones personales. Otra teoría (Merton) defiende que las conductas desviadas proceden de fallos estructurales de la sociedad debido a un conjunto de factores como pueden ser la riqueza o el desarrollo económico. Por otro lado, las teorías críticas afirman que las conductas desviadas son provocadas por la estigmatización (etiquetar una conducta) de ciertas conductas que las convierten en desviadas, pero que sin embargo no tiene porque ser conductas desviadas viéndolo desde una perspectiva tolerante.

La idea de control social puede ser entendida de maneras muy variadas.<sup>293</sup> Ha sido destacado por algunos autores una ambigüedad característica de esta expresión. A veces, se dice que el Derecho es un sistema de control social porque supervisa el funcionamiento de las demás instituciones sociales resolviendo los conflictos que se puedan producir dentro del sistema social. En este caso, se hablaría de control social como una función *integradora*. Otras veces, en cambio,

---

<sup>293</sup> Vid. ATIENZA, Manuel, *Introducción al derecho*, Barcelona, Barcanova. 1985, pp. 61-69.

se añade a la anterior significación la de que el Derecho sirve como dirección y guía de conductas, con lo cual se le está calificando de mecanismo no sólo de integración, sino también de *regulación*. Debe quedar claro que las normas sociales y las normas morales funcionan también en este doble sentido (integrador y regulativo) y que únicamente si descendemos al concreto modo en que realizan su tarea es posible efectuar la distinción entre los diversos órdenes normativos. Como es sabido, esta tarea en el caso del Derecho es llevada a cabo por instituciones.

Por otro lado, la edad moderna introdujo cambios en la temporalidad de la sociedad, en sus contingencias y con ella, en sus órdenes normativos más específicamente en el derecho. La contingencia de la sociedad en tanto problema a frente, insta la necesidad de darle sentido a la ley para justificar de manera inédita su violencia al mismo tiempo que la hace efectiva.<sup>294</sup>

Respecto a la posibilidad de entender la tesis de las funciones del Derecho de manera descriptiva o valorativa aplicada al control social cabe decir lo siguiente. En el supuesto de que se considerara que lo que se sostiene es una *tesis descriptiva*, ésta se argumentaría así: Por otra parte hay quienes consideran que el Derecho legitima o deslegitima tanto a las autoridades jurídicas como a los individuos. Las autoridades jurídicas apelan al Derecho para regular ciertos comportamientos, y los individuos pueden justificarse y emplear argumentos jurídicos para tratar los asuntos correspondientes.

Desde la postura de Niklas Luhmann, quien establece al deber como punto de partida de su perspectiva sociológica de la ley. Se espera que se construya una sociología jurídica reformule problemas tanto de la sociología jurídica como de la sociología del derecho. En otras palabras ¿es posible la creencia efectiva en la

---

<sup>294</sup> Sobre la contingencia como valor propio de la modernidad, véase la contingencia como valor propio de la sociedad moderna” en Niklas Luhmann, 1998.

validez?<sup>295</sup> Según Luhmann, hay que preguntarse por el sentido del deber, o más específicamente, por su función. Por lo que ciertas premisas de experiencias y comportamientos que permiten una buena selección de elecciones se estructuran en un sistema y son relativamente estables en lo que respecta a los problemas de desilusión. Por lo que se debe de entender y adoptar la perspectiva del otro como posible para el semejante o el que crea la norma, reconociendo al otro como igual y tan libre como cualquier otra persona, en esto reside la garantía de la identidad de nuestras experiencias y la libertad del otro para adoptar cualquier otro comportamiento.

### **El concepto de ley.**

Según el concepto normativo de ley, ésta es una norma general abstracta con calidades bien precisadas en su contenido, su validez se basa en que responde a esos valores fundamentales. No es una voluntad ni siquiera la voluntad del pueblo si no su contenido razonable lo que lo convierte en ley, una disposición irrazonable, injusta incluso a través de un mandato legal no lo convierte en ley, puesto que, precisamente, la ley no es *voluntas sino ratio*. A este concepto de ley normativo jurídico, cuya tradición se remonta a la antigua Grecia el cual se opone al político (decisionista, absolutista) que también cuenta con muchos antecedentes. *Autoritas, non veritas facit legem*, señala Hobbes, y Bodin da la famosa definición: *Est enim lex nihil aliud quam summae potestatis iussum*.

Por consiguiente, ley es aquel orden o mandato que emana de un determinado órgano estatal, pero también todo orden que aquel órgano inviste de mandato legal se convierte en ley sin tener en cuenta las calidades de su contenido y sin

---

<sup>295</sup> No sería equivocado, aunque tampoco muy productivo, afirmar con Kelsen, que la ciencia del derecho se ocupa de la validez de la norma y la sociología, por el contrario, de los hechos. La siguiente cuestión es cómo cabría tematizar esa diferencia en la sociología. Lo que Kelsen encontró y hasta hora ha sido desarrollado, es la respuesta de George Jellinek y Max Weber: la sociología se ocupa de las con visiones fácticas de la validez de las normas. Por lo que una expectativa tiene, por lo tanto, una pretensión normativa, si su comunicación promete que dicha expectativa se mantendrá en caso de desilusión.



consideración de las circunstancias de que el mandato regule un caso concreto o contenga normas generales abstractas. Por lo tanto, en ese sentido, ley es esencialmente mandato. La “*Estado de Derecho*” es sustituida por la “*primacía del Legislador*”. La ley se convierte en instrumento de la política, en “*proceso del gobierno*”

Entre esos tipos ideales extremos se encuentran los conceptos de ley en la realidad jurídica estatal y en la Teoría del Derecho del Estado, orientándose bien mas hacia un lado, o bien mas hacia el otro. También aquí se refleja la decadencia de lo normativo. El cambio hacia el voluntarismo en una progresiva formalización y politización de la ley como muestra inequívoca de un abandono de la “*notion classique de la loi*”. A ese respecto es indiferente que la absolutización del poder estatal se realice hacia el lado de la monarquía o estado autoritario, hacia el lado de la democracia de masas, la voluntad absolutista crea para sí formas absolutistas de expresión, o sea, precisamente, leyes que ya no están determinadas normativamente sino que contienen los mandatos del príncipe, de la mayoría parlamentaria o mayoría popular del momento.<sup>296</sup>

La lógica de la democracia conduce, consecuentemente, al concepto decisionista de la ley: la voluntad mayoritaria del momento equivale a la ley. Siguiendo a Rousseau, el artículo 6 de La Declaración de los Derechos del Hombre acuña la famosa formula: “*La ley es una expresión de la voluntad general*”, que repercute decisivamente en el pensamiento moderno del derecho del Estado removiendo todas las barreras jurídicas a la voluntad mayoritaria y otorgándole a las tendencias absolutistas de la democracia una consagración jurídica. Lo que quiere la mayoría se convierte a través de esa voluntad, en la ley y Derecho irrevisable y, por consiguiente, exento de toda la valoración jurídica.

---

<sup>296</sup> ARISTÓTELES, *La Política*, Madrid, Alba, 1996, 131.

Cuando decisivamente ese concepto básico de la ley define la postura tanto respecto a los problemas básicos del Derecho del Estado como a las cuestiones individuales del Derecho positivo, será brevemente señalado tomando el ejemplo de aquel autor que, entre los modernos, más defiende la doctrina de la ley como expresión de la voluntad general: Carre de Malberg, quien establece que la ley es la expresión de la voluntad general, representada exclusivamente por el parlamento.

Sin lugar a dudas, esta ha sido la concepción tradicional que ha perdurado durante mucho tiempo en la comunidad jurídica, no obstante consideramos que la función de la ley es la selección de expectativas de comportamiento generalizada en tres dimensiones, la temporal, social y la material, compatibles entre sí por determinados mecanismos de cada una. La ley, en palabra de Luhmann<sup>297</sup> sirve principalmente para habilitar acciones altamente pre condicionadas y complicadas y solo se puede lograr esto por la generalización congruente de premisas contingentes de dichas acciones. Por lo tanto, la necesidad de generalizaciones congruentes implica que en toda sociedad existe una ley; sin embargo, es un logro evolutivo que depende de la estructura de la social vía la diferenciación de expectativas específicamente legales, porque con la complejidad creciente de las sociedades aumenta los requerimientos de expectativas congruentemente generalizadas, que se definen cada vez con mayor rigor.

## **1.6. ESTUDIO DE FRONTERA ACERCA DE LA REGULACION JURIDICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS.**

En una reciente contribución, Sieberer y Müller escribió: —La ley de partidos puede entenderse como leyes específicamente diseñadas para regular la vida

---

<sup>297</sup> CARASSALE, Santiago, *Política y Derecho*, Unger, Luhmann y Habermas, Ediciones Coyoacan, FLACSO, México, 2005, p. 95.

interna del partido. Alternativamente, la ley de partidos se puede definir como el conjunto de la legislación que afecta a los partidos políticos. En el primer caso es una ley de partidos claramente definidos cuerpo de la ley que puedan existir o no en determinados países. En este último caso, algunas partes del orden jurídico, por ejemplo, Derecho de la familia, es probable que sean irrelevantes para la organización y las actividades de los partidos políticos. Pero sigue siendo un vasto territorio.”<sup>298</sup>

En su análisis, Müller y Sieberer adoptó una posición intermedia, centrándose en la regulación jurídica extra-parlamentaria los partidos en las elecciones y los partidos en el parlamento. Su razonamiento teórico, sin embargo, abarca la regulación jurídica de los partidos en un sentido más general.

Su estudio se centra en Leyes de Partidos en el sentido antiguo, con un análisis específico de los actos legislativos que se ocupan exclusiva o principalmente de los partidos políticos. En la mayoría de los casos, no es difícil determinar que los actos legislativos pueden considerarse como leyes de partidos. La mayor parte de la legislación pertinente se titula de una manera que deja poco espacio para la duda en cuanto a su objetivo y el contenido entre los cuales podemos mencionar a la Ley de Partidos Políticos, Ley orgánica de Partidos Políticos, Ley electoral y de organizaciones políticas, y así sucesivamente. Algunos Estados, sin embargo, tienen una legislación sobre los partidos políticos junto con otros fenómenos relacionados o adyacentes.

Por citar algunos ejemplos: Guatemala cuenta con una ley sobre 'las elecciones y los partidos políticos, en Colombia encontramos a la Ley 130 de 1994, también conocida como Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, en Gran Bretaña se le ha denominado Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos. Aparentemente por la simple denominación dada a las

---

<sup>298</sup> MÜLLER WOLFGANG C. and ULRICH Sieberer, „Party Law’, in Richard S. Katz and William J. Crotty (eds) *Handbook of Party Politics*. London: Sage. 2005.

normas jurídicas que tienden a regular la vida interna y externa de los partidos políticos y otras instituciones jurídicas, pareciera que quedan exentas del análisis de comparación, sin embargo, debe de hacerse su análisis parcial, enfocado al tema central que nos interesa. Por otro lado, un examen más detenido de estas leyes pone de manifiesto que su contenido y estructura se parecen mucho a las de exclusivas a estas instituciones, común mente llamadas Leyes de Partidos.

En consecuencia, podemos encontrar una serie de leyes que tratan de candidaturas en las elecciones y de la legislación que trata específicamente de la política de financiación por ejemplo, en la legislación danesa encontramos una ley sobre las contribuciones privadas a los partidos políticos y la publicación de las cuentas financieras de los partidos políticos"; Estas leyes son, por supuesto, de gran importancia para los partidos políticos y con frecuencia creada a favor de los mismos partidos políticos. No obstante, no tienen como objetivo la regulación de los partidos políticos. Del mismo modo, podemos encontrar legislaciones relativas a las asociaciones de ciudadanos, en términos generales, no se puede considerar como Ley de Partidos, aunque en muchos países estos son considerados como el marco jurídico aplicable principalmente a los partidos políticos. Es necesario tomar en consideración que las investigaciones comparativas sobre la legislación de los partidos políticos no son especialmente abundantes.

Por lo que se puede establecer que no existe ninguna norma estándar entre las naciones para crear una Ley de Partidos. Sin lugar a dudas, las investigaciones realizados por Tsatsos y Avnon han proporcionado algunas oportunidades de panorámicas comparativas, aunque la base empírica de estos estudios es todavía bastante limitado. La contribución de Müller y Sieberer presenta ilustraciones empíricas de varios países, pero no es emitido en forma de un estudio comparativo sistemático.

El ensayo de Avnon se examina los fundamentos que guían dedicado exclusivamente a los partidos políticos. El análisis se basa en la comparación de

las leyes del partido en Austria, Finlandia, Alemania, Israel, Polonia, España y Venezuela. La manera en que una legislatura se aplica en particular las características generales de la ley de partidos de la legislación; como es la declaración general sobre el papel de los partidos en las democracias, la definición de los partidos, los requisitos de registro, el carácter democrático de la asociación en los partidos, la regulación del financiamiento de los partidos y las sanciones legales, haciendo referencia a la ley de partidos israelíes, el caso más reciente en su época de una democracia establecida, cuya legislatura aprobó una ley de partidos en 1992.<sup>299</sup> En definitiva, la investigación anterior parece indicar que las Leyes de Partidos específicos son un fenómeno relativamente raro.

A lo largo del análisis, el estudio de Avnon aborda una cuestión de principio, en base a una interrogante, ¿debe una legislatura compuesta por representantes de los partidos políticos sean quienes crean leyes que regulan las actividades de los partidos políticos en un sistema parlamentario democrático?. Se sugiere que una respuesta parcial a esta pregunta se encuentra en el hecho de que, con la excepción de Finlandia e Israel, las políticas democráticas que han elegido para legislar leyes de partidos había sufrido previamente un colapso de sus sistemas democráticos. En el proceso de reforma de sus estructuras democráticas, las legislaturas de estos sistemas políticos crean leyes que garanticen que los partidos políticos desempeñaran funciones en consonancia con los objetivos y prácticas de las democracias modernas.

La investigación llevó a cabo una década más tarde dio lugar a una cosecha mucho más abundante. Mediante el uso de bases de datos disponibles sobre los partidos políticos, las elecciones y el derecho público, y por medio de una búsqueda en Internet sobre una serie de palabras clave, 39 Leyes de Partidos fueron identificadas entre los estados del mundo en 2003. Diecisiete de ellas se encontraban en países de Europa incluyendo Rusia y Turquía. En las Américas,

---

<sup>299</sup> Vid. AVNON, Dan, „Parties Laws in Democratic Systems of Government’, *Journal of Legislative Studies* 1: 1995, 283–300.

se identificaron nueve Leyes de Partidos; todos excepto Brasil son los países de habla hispana en América Latina. En el Oriente Medio, más el norte de África, cinco países que cuentan con leyes de partidos, en Asia tres, en el África subsahariana y cuatro de Oceanía.

Cabe subrayar que toda la investigación en esta área sufrirá un inevitable sesgo de selección. Muchos países, entre ellos numerosos ex colonias en el Tercer Mundo, es probable que publicar los actos legislativos se encuentren desarrollados en distintos idiomas, mientras que es menos probable en el caso de, algunos países árabes o asiáticos. Los países menos desarrollados, naturalmente, no son más propensos a mantener las bases de datos jurídicos como lo son las naciones más ricas. Por éste motivo, es prácticamente imposible presentar una lista completa de los países que han introducido Leyes de Partidos. Como consecuencia de ello, una estricta comparación de los estados con Ley de Partidos no está excluida. Tenemos que conformarnos con un mínimo y de una lista interna de comparación de los diferentes tipos de Leyes de Partidos.

El mayor número de casos en el presente estudio en comparación con el ensayo de Avnon es explicable fundamentalmente en términos de la relativa novedad del fenómeno. Una clara mayoría de las actuales Leyes de Partidos se introdujeron después de la desaparición de la guerra fría, lo que indica que Avnon pasa por alto algunas Leyes de Partidos cuando escribió su estudio.

Es evidente que el creciente número de Leyes de Partidos es en paralelo con el aumento del número de Estados independientes. Esto, a su vez, se debe en parte relacionado con la más reciente ola de democracia que se ha realizado en el mundo. ¿Cómo se estableció la democracia en los estados que han introducido Leyes de Partidos? Se indica que la ocurrencia de Leyes de Partidos es de alguna manera relacionada con el proceso de democratización. Es en países recientemente democratizados, y en los países que han tomado algunos pasos

hacia la democracia, no se encuentran la mayoría de las Leyes de Partidos Políticos.

*¿Por qué es Indispensable la creación de leyes de partidos políticos en Estados Democráticos?*

Avnon pregunta: "¿Por qué, en una sociedad democrática, es necesario que se promulgue una ley que se ocupe de el epítome de una asociación política voluntaria como lo es el partido político?"<sup>300</sup> Él mismo contesta de la siguiente manera: La respuesta está en el hecho de que aquellos que optaron por legislar una ley de partidos, con la excepción de Finlandia e Israel, había experimentado un colapso de sus sistemas democráticos. En el proceso de reforma de sus estructuras democráticas, las legislaturas de estos partidos políticos crean la legislación necesaria para garantizar que los partidos políticos desempeñan funciones en consonancia con las metas y las prácticas de las democracias modernas. De ahí que estas leyes son especialmente sensibles a la necesidad de garantizar, por una parte, la libre asociación en partidos políticos como un principio básico de un régimen democrático y, por otro, para garantizar la capacidad del Estado para prohibir los partidos cuyas actividades representan una amenaza para el carácter democrático del Estado.<sup>301</sup>

Es muy posible que el razonamiento de Avnon sea una explicación válida en varios de los casos tratados en su estudio. Como conclusión general, sin embargo, tiene algunos puntos débiles. Dado el limitado número de casos en el análisis, dos casos desviados son suficientes para debilitar la credibilidad de su conclusión. Por otra parte, no es difícil señalar a los países que han experimentado un desglose de la democracia y totalitarismo para volver a la democratización como lo son los estados de Grecia e Italia, sin haber presentado Leyes de Partidos Políticos. De la misma manera, por lo menos en un caso más

---

<sup>300</sup> Ibidem 296

<sup>301</sup> ibidem

como lo es el Estado de Gran Bretaña, la Ley de partidos se ha introducido, a pesar de la estabilidad democrática duradera.

La conclusión de Avnon, parece aún más incierta. Estados en la que existieron o existen leyes de partidos, hoy son un grupo mixto de hecho, y es poco probable que exista un denominador común que explica por qué estos estados han decidido introducir la legislación sobre partidos políticos. Además, no podemos suponer que estas leyes son idénticas, aunque se duda del derecho al regular de manera similar el mismo campo general de la vida social. En la práctica, sin embargo, sus disposiciones pueden entrañar condiciones diferentes a las de los partidos políticos. Se hace un intento por debajo de trazar esas diferencias con el fin de identificar los diferentes tipos de Leyes de Partidos.

Por otro lado, ¿Qué objetivos puede tener diferentes estados, cuando la introducción de la legislación sobre los partidos políticos? ¿Por qué, de hecho, en caso de que los estados autoritarios legislen sobre los partidos? No sería controvertida para suponer que Estados democrática y no democrática promulguen Leyes de Partidos por diferentes motivos. Los legisladores en los estados democráticos deben ajustarse a los estrictos principios relativos a los derechos políticos y las libertades civiles. En cuanto a la segunda pregunta, la respuesta es doble. Por una parte, es evidente que tanto estados democráticos como no democráticos legislan en materia de derechos y deberes, en gran medida, a pesar de que su devoción para cumplir o hacer cumplir esa legislación puede variar. En este sentido, la legislación puede ser vista como una convención, algo que se espera que los estados produzcan. En los Estados autoritarios, por otra parte, la legislación aparentemente conformes a las normas internacionales pueden contener disposiciones detalladas que ofrece el régimen de instrumentos útiles para reforzar su posición en tanto que se mantenga la represión de sus opositores.



Además, es posible que Estados recién democratizados tengan una especial necesidad de salvaguardar las condiciones fundamentales para la democracia. Las experiencias recientes de los partidos hegemónicos y prácticas autoritarias pueden inspirar a los actores democráticos éxito para promulgar una legislación destinada especialmente a la prevención de la reaparición de estos fenómenos. Es así que la siguiente hipótesis general se utiliza como directrices para el análisis empírico:

En los países donde la democracia es claramente incompleta, o ausente del todo, uno de los objetivos principales de una Ley de Partidos Políticos es impedir u obstaculizar ciertos tipos de partidos, al mismo tiempo, que algunos otros partidos pueda tener una posición privilegiada. En los países donde la democracia es joven o a punto de establecerse, una Ley de Partidos Políticos puede consistir en la prevención de un partido determinado indebidamente de obtener una posición dominante. En las democracias establecidas, se espera una Ley de Partidos Políticos se preocupe principalmente del registro, la financiación y la democracia interna del partido.

La parte principal del análisis empírico es un análisis de contenido de las 39 Leyes de Partidos identificado anteriormente. En todos menos ocho, se dispone de versiones literales en un lenguaje accesible para el autor. No obstante, este no era el caso, el análisis se basó tanto en fuentes secundarias o en extractos de los documentos primarios, en combinación con fuentes secundarias. Con la excepción de Israel, estos países como Birmania, la República Checa, Ghana, Papua Nueva Guinea, Polonia, Rumania y Turquía fueron las nuevas democracias, semi-democracias o no democráticas. En otras palabras, las versiones literales estaban ausentes principalmente de los estados en las categorías que fueron más numerosas entre estos. Para cada una de estas categorías, por lo tanto, la parte principal de los cada uno, podrían ser documentados con la mayoría de los textos jurídicos. Además, la información disponible en fuentes alternativas razonablemente permitido una clasificación exacta de los puntos estudiados en el

presente artículo. Además, un análisis en que estos casos se omitieron decisivos no alterar los resultados.

El objetivo del análisis de contenido es la cuantificación de la sustancia fundamental de las leyes. Con este fin, un manual de codificación, con un total de 32 variables se construyó, con 25 de ellos que describe aspectos relacionados con el contenido de las leyes. El análisis se centra en tres dimensiones temáticas, en particular: 1) Las disposiciones destinadas a la restricción de ciertos tipos de actividad de los partidos o de la prohibición de ciertos elementos ideológicos, 2) Las disposiciones relativas a los partidos como organizaciones o temas jurídicos como la organización interna, el número de miembros, el registro, las finanzas, De propiedad, y 3) Que contiene disposiciones sobre las sanciones para los partidos políticos o miembros del partido político.

La hipótesis fundamental es que la democracia hace la diferencia. En consecuencia, la expectativa es que algunos elementos de Leyes de Partidos ocurren con frecuencia e intensidad que varían en función de la condición democrática de los respectivos países. Los países se clasifican en democracias establecidas, las nuevas democracias, semi-democracias o no democracias.

Las variables de los análisis de contenido se dividen en tres grupos en la siguiente presentación. El primer grupo que podríamos llamar una de *restricción*, es decir, diversos tipos de prohibiciones o limitaciones de la orientación, la actividad, la organización y composición de los partidos. El segundo grupo se refiere a los partidos como *organizaciones* e incluye variables que representan la organización interna, los procedimientos democráticos, el registro de los partidos, la financiación, las subvenciones públicas y parte de propiedad. Por último, un par de variables que se refieren al *derecho del Estado a castigar a los partidos* por la vía jurídica, que aparecen bajo el epígrafe de sanciones.

En cuanto a las restricciones, se espera que en los países donde es asenté la democracia o existe un partido hegemónico, la ley este encaminada a establecer un alto grado de restricciones para la formación de partidos político o tengan que enfrentar obstáculos que les impida acceder al poder. En las democracias donde apenas se implementa o esta es muy joven, se espera que las leyes estén encaminadas para regulara las actividades de los partidos políticos a fin de establecer una restricción para que un partido político pueda obtener una posición superior a los demás. En las democracias establecidas, las disposiciones jurídicas se espera que se refieran principalmente a la organización interna de los partidos. Por lo tanto, las sanciones aplicadas en las democracias no establecidas se espera que las sanciones sean más severas y frecuentes que en las democracias establecidas o consolidadas.

En España la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, promulgada en 1978 y revisada en 2002, contiene disposiciones detalladas destinadas a prohibir la cooperación entre los partidos políticos y las organizaciones terroristas detallada en el artículo 9. Estas disposiciones, de hecho, están cerca de constituir una prohibición completa de los partidos políticos. Sin embargo, debido a que se han formulado con el fin de prevenir la actividad terrorista-al igual que, en lugar de la ideología, que puede interpretarse como requisitos relativos a la constitucionalidad y la legalidad y no como una prohibición directa de los partidos. Sin embargo, es claro que la ley de partidos en España prohíbe explícitamente vínculos con organizaciones terroristas y el uso de ciertos símbolos relacionados con el terrorismo.

El artículo 33 de la Ley de Partidos en Alemania, contiene una restricción a estas organizaciones, que prohíbe a los partidos el establecimiento de órganos que funcionan como sustitutos de los partidos que han sido prohibidos como inconstitucionales. En concreto, el objeto es el neo-nazi y de los partidos

comunistas declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional Alemán en 1952 y 1956, respectivamente.<sup>302</sup>

Por último, la Ley de Partidos en Portugal, transcurrido sólo tres años después de la transición del país hacia la democracia, esta ley contiene algunas peculiaridades que se explica probablemente en términos de la historia del régimen que precedió a la democratización en Portugal. Según la ley, los partidos no pueden usar los nombres de personas individuales o de los símbolos religiosos o nacionales de su partido en las etiquetas o emblemas, disposición establecida en su artículo 5 de la mencionada ley. Por otra parte, el artículo 19 prohíbe explícitamente un juramento de lealtad a la dirección de los partidos. Esta última disposición se incluye también en el 1991 en la Ley de partidos en Angola, y es posible que se trate de una importación directa de la antigua potencia metropolitana. El hecho de que Portugal ha elegido para prohibir esas formas de culto personal es comprensible dada la prolongada dictadura entre los años comprendidos de 1933 a 1977, en virtud de Olivera Salazar y su Estado nuevo.<sup>303</sup>

La evidencia empírica apoya la hipótesis de la medida en severas sanciones a los partidos políticos son menos comunes en la mayoría de los estados democráticos. Sin embargo, el panorama no es del todo claro. La evidencia parece apuntar a una tendencia lineal, básicamente, pero las diferencias entre los diversos grupos de los estados no son especialmente marcadas. Existen, por supuesto, Leyes de Partidos en democracias establecidas para proporcionar considerables sanciones a los partidos políticos. La disolución de los partidos como una medida jurídica directa es posible en Alemania, Portugal y España. Para tomar un ejemplo: la legislación española prescribe la disolución por decisión judicial de un partido que ha violado flagrantemente las normas relativas a la democracia interna del partido o colaborado con organizaciones terroristas (artículo 10). Detallada o severas sanciones en otras formas se prescriben en el

---

<sup>302</sup> KARVONEN, Lauri, Legislation on Political Parties: A Global Comparison Party Politics, Vol. 13, No. 4, EUS, 2007, pp. 440.

<sup>303</sup> Ibidem, p. 445.

israelí, en España y en Alemania Leyes de Partidos. Por ejemplo, el fraude grave en relación con la manipulación de las cuentas financieras de una de las partes puede hacer que una sentencia máxima de tres años de prisión (Ley de Partido de alemán § 31d). Manipulando interna del partido puede dar lugar a votaciones de un año de prisión en Israel.<sup>304</sup>

En definitiva, esta revisión de los contenidos de Leyes de Partidos se puede decir que apoyo a la hipótesis de base de este estudio. La más extensa la prohibición de los partidos puede encontrarse en los países menos democráticos, y el principal objetivo de muchos de estos Leyes de Partidos es prohibir determinados elementos ideológicos en la política y para evitar dar segmentos de la población de organizar políticamente. En las nuevas democracias, en particular en la antigua Europa del Este dictaduras, las leyes son testigos de un claro intento de contrarrestar las características de organización del partido comunista. Esto es evidente desde la prohibición de las organizaciones políticas en los lugares de trabajo y en el aparato de Estado, y de las disposiciones que excluyen a los oficiales de policía, personal militar y de los jueces de la pertenencia a partidos políticos. En las democracias establecidas, la forma más común de la regulación se refiere a la situación jurídica, la organización interna y las finanzas de los partidos políticos.

En consecuencia, la conclusión general tiene que ser que los diferentes tipos de estados han introducido por diferentes motivos Leyes de Partidos. Al menos en algunos estados no democráticos, el principal objetivo de la ley es impedir que cierto tipo de movilización política, y, en definitiva, el proceso de democratización en sí. Los temores acerca de la fragmentación del Estado en motivos étnicos y regionales también se manifiestan en algunas de las leyes. Las nuevas democracias de introducir por diferentes motivos mostrar un deseo general de la actividad de los partidos, relacionados con el anterior régimen. Estas Leyes de Partidos se supone que actúan como un mecanismo de protección para el

---

<sup>304</sup> AVNON, op cit, nota 42, p. 296.

recientemente alcanzado la democracia, incluso cuando contienen restricciones que pueden parecer extrañas a los que se utilizan para las normas de la democracia occidental estable. Es posible que, cuando la democracia se convierte cada vez más consolidada, estas Leyes de Partidos gradualmente dan paso a una regulación menos restrictiva de los partidos políticos.

Dada la diversidad en el fondo de Leyes de Partidos en todo el mundo, no es especialmente significativa para juzgar Leyes de Partidos como un fenómeno. Leyes de Partidos se introducen para fines diferentes - finalidades determinadas por distintas condiciones en diferentes países. Un debate a favor o en contra de la legislación especial sobre los partidos políticos, por ejemplo, en América del Norte o Europa Occidental es poco probable que los beneficios de las experiencias en los países en que la Ley de Partidos Políticos está diseñada para hacer más difícil la organización política o de reciente introducción a la protección de las instituciones democráticas. Estas consideraciones no son especialmente pertinentes para las democracias estables. Para ellos, los casos potencialmente interesantes se encuentran entre Leyes de Partidos en otras democracias establecidas. En la siguiente sección I, por lo tanto, centrarse en el pequeño grupo de democracias estables que han introducido Leyes de Partidos.

**CAPÍTULO SEGUNDO**  
**MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

**2.1. ESTUDIO ETIMOLÓGICO Y EVOLUCIÓN DE LA PALABRA PARTIDO.**

**2.2. ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

**2.2.1. TEORÍA DEL ORIGEN INSTITUCIONAL.**

**2.2.2. TEORÍA QUE CONSIDERA A LA CRISIS CAUSA DEL SURGIMIENTO DE LOS PARTIDOS.**

**2.2.3. TEORÍA DEL DESARROLLO, APOYADA EN LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN.**

**2.3. DEFINICIÓN DE PARTIDO POLÍTICO EN LA MODERNIDAD.**

**2.4. CONCEPTO DE PARTIDO POLÍTICO.**

**2.4.1. PUNTO DE VISTA DOCTRINAL.**

**2.4.2. PUNTO DE VISTA JURÍDICO.**

**2.5. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, Y EL CONFLICTO ENTRE EL ÁMBITO DE LA ESFERA PÚBLICA Y PRIVADA.**

**2.6. CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE UN PARTIDO POLÍTICO.**

**2.7. LA TIPOLOGÍA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

**2.7.1. PARTIDOS RELIGIOSOS.**

**2.7.2. PARTIDOS NACIONALES Y PARTIDOS LOCALES.**

**2.7.3. PARTIDOS DE GOBIERNO Y PARTIDOS DE OPOSICIÓN.**

**2.7.4. PARTIDOS SEGÚN LAS CLASES SOCIALES.**

**2.7.5. PARTIDOS POLÍTICOS.**

**2.7.6. PARTIDOS CONSTITUTIVOS.**

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Para estudiar la forma en que la ciencia del derecho regula a los partidos políticos, consideramos indispensable basarnos en la filosofía analítica, tomando en consideración que la filosofía analítica se caracteriza por la reducción de la filosofía al análisis del lenguaje, los enunciados factuales, (o que se refieren a cosas existentes), sólo tienen significado si son empíricamente comprobables; existen enunciados no comprobables pero que son verdaderos por su mismos términos integrales, por lo tanto, nos sirve para ubicar el significado de un determinado manejo lingüístico, eliminando las características metafísicas de los conceptos que utilizamos en nuestras construcciones teóricas, dando por ello un carácter de certeza y verificabilidad a nuestros referentes conceptuales que exige la ciencia de nuestra época.

Durante el desarrollo de éste segundo capítulo nos apoyaremos en la Teoría de la Acción Comunicativa de Jürgen Habermas toda vez que trata de demostrar la importancia de la comunicación a la hora de la construcción social, el lenguaje es la base de las relaciones sociales y por ende plantea un nuevo paradigma que supere los problemas de los planteamientos de los pensadores que lo antecedieron, como es el caso de Niklas Luhmann, dado que los mismos son insuficientes para aproximarse a la realidad social contemporánea, ante esta circunstancias la principal finalidad que perseguimos en éste primer capítulo es entender la definición moderna de un partido político y la manera en como la ciencia jurídica se encarga de regular su actividad tanto interna como externa.

Por lo tanto, comenzamos con el análisis lingüístico, toda vez que constituye la plataforma sobre la cual se edifica la estructura de una teoría general de los partidos políticos de igual forma su regulación. Por consiguiente, si las bases lingüísticas y conceptuales del esfuerzo teórico no están sólidamente apuntaladas, ninguna construcción jurídica sobre estas instituciones resistirá los



embates que le presenta la realidad histórica y social, imposibilitando de paso la elaboración y la eficacia normativa de su régimen jurídico.

## 2.1. ESTUDIO ETIMOLÓGICO Y EVOLUCIÓN DE LA PALABRA PARTIDO

Como lo señalamos en párrafos anteriores, si no se delimita con rigor qué entes, organizaciones, grupos o asociaciones queden dentro, o bien fuera de una definición formal conceptual de lo que es un partido político, corremos el riesgo de que las observaciones y aplicaciones de las normas Constitucionales y secundarias en materia de la regulación jurídica de los partidos políticos, den pie al abuso e injusticia y la confusión pública, pero sobretodo una regulación jurídica no acorde con la realidad social que exige una normatividad conforme a sus necesidades.

Quizá la principal causa de dificultad para elaborar una definición de estas organizaciones, es por la —alta de precisión lingüística y etimológica que caracteriza al vocablo *partido*; por la aversión sentida hacia los partidos durante el siglo XVIII; por la variedad de entidades existentes en todo el mundo que se autodenomina partido, y por lo reciente de su aparición en la escena política constitucional”.<sup>305</sup> Si bien es cierto que en sentido *lato sensu*, todo partido político es una asociación política, *strictu sensu* no toda asociación política puede conceptuarse como partidos político, toda vez que una asociación política generalmente es eventual, transitoria, carente de ideología definida y de programa de gobierno destinada a la resolución de los grandes problemas nacionales, por lo tanto habremos de establecer que los elementos de un partidos político consiste en la existencia de afiliados, militantes o simpatizantes, así como elementos como ideológico, el programático, el de permanencia y el de organización, coordinado preferentemente bajo un contexto jurídico.

---

<sup>305</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Francisco de, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y la finazas de la política*, op cit., nota 3, p. 59.

Siguiendo a Mauricio Duverger —al analogía de las palabras no debe de conducir a errores. Se llamaba igualmente —partidos” a las facciones que dividían a las repúblicas antiguas, a los clanes que se agrupan alrededor de un condotiero de las asambleas revolucionarias, a los comités que preparaban a las elecciones censatarias de las monarquías constitucionales, así como a las vastas organizaciones populares que enmarcan a la opinión pública en las democracias modernas.”<sup>306</sup>

De la cita textual, podemos desprender que el término de partidos políticos no se empleaba desde las viejas monarquías, como actualmente lo hacemos, con una clara distinción entre las facciones y las organizaciones encargadas de representar un interés particular de un determinado grupo de ciudadanos. A pesar de que en el desarrollo de la historia universal podemos encontrar un sin fin de grupos políticos que se han transformado en diferentes etapas, de igual forma los partidos políticos han cambiado desde diferentes puntos de vista ya se en su forma de creación, organización y los fines que persigue.

Por lo tanto, la confusión que se presentó entre los partidos políticos y las facciones la podemos encontrar a raíz del hecho de que en un inicio estas organizaciones, no eran como ahora las conocemos. En sus orígenes no contaban con la infraestructura y organización que actualmente poseen, en otras palabras, no tenían una estructura sustentada en una organización, como la creación de comités de militantes; la clara distinción entre militantes, afiliados y simpatizantes, un comité nacional, documentos básicos como lo son los estatutos, la declaración de principios y programa de acción. En términos concretos no poseían una ideología determinada, los partidos políticos en sus orígenes solamente eran grupos muy pequeños, con escasa ideología, por lo que la comparación entre las facciones, era común que incluso ocasionaba su rechazo dentro de la estructura del Estado.

---

<sup>306</sup> DUVERGER, Mauricio, *Los Partidos Políticos*, 7ª reimpresión, Ed. Fondo de cultura Económica, traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, 1980, p. 320.

Partiendo de la idea que el vocablo “*partido*”, proviene del verbo *partir*, el cual significa *dividir*, es necesario tomar en cuenta que esta palabra no se incorporó al léxico político sino hasta el siglo XVII, lo que implica no haber pasado a la literatura política directamente del latín.

Por otro lado, al analizar la palabra *partido*, también se hace necesario considerar el término *secta*, derivado del latín *secare*, el cual significa cortar o dividir como un vocablo que está vinculado de manera íntima a la palabra “*partido*”, la cual también debe de examinarse, toda vez que existen partidos que dentro de su estructura se encuentran pequeños grupos, “*clanes*” que pueden transformarse en pequeñas facciones.

El vocablo *sacare* apareció en el término lingüístico antes que *partire*, y debido a que tenía un significado muy similar a este último término, la palabra *partido*, fue utilizada de manera imprecisa.<sup>307</sup> Motivo por el cual, el vocablo *partido* significaba, en la época referida fundamentalmente “*parte*”, término que en sí mismo no significa traer una carga negativa. Posteriormente el término *parte* surge en el francés como *partager* el cual significa compartir, y es trasladada al inglés como *partaking* traducido al español como participación. Finalmente, cuando se utilizaba el término *parte* como *partido* significaba dividir, pero por otro lado también significaba compartir como consecuencia de la vinculación con la participación.

El anterior panorama lingüístico se complicó aún más, cuando la palabra *secta* empezó a caer en desuso, mientras que *partido* se consolidaba en el lenguaje político. De esta manera, durante el siglo XVII, el vocablo *secta* se vincula con la religión.<sup>308</sup> Por esto, la palabra *partido* adquirió de manera gradual el significado que anteriormente tenía la palabra *secta*. Lo cual, fortaleció la asociación del término *partido* con la idea de ruptura y de participación,

---

<sup>307</sup> Idem.

<sup>308</sup> Idem.

conceptualización a la cual, si se le atribuyó una carga negativa.<sup>309</sup> Fue bajo estas condiciones que la definición de partido y facción, comenzaron a confundirse conceptualmente.

Sin embargo, según Giovanni Sartori, etimológicamente las palabras facción y partido, no significan lo mismo. Dando la connotación a la palabra facción una cimentación más antigua que partido, el cual proviene del verbo *facere* cuyo significado es hacer o actuar, y con el tiempo se definió en los textos latinos un grupo político con inclinaciones desestabilizadoras y nocivas.<sup>310</sup> Dicho lo anterior, podemos explicar por qué a la palabra partido se le designó desde un principio una carga menos negativa que el vocablo facción, aunque en el lenguaje coloquial, y en el de la literatura política se usaba más bien como sinónimos.

Así durante el siglo XVIII, los principales teóricos en materia de las ciencias políticas como Bolingbroke y Hume satanizaron al partido político equiparándolo con la facción.<sup>311</sup> Lo que nos conlleva a sostener que tanto la evolución y aceptación de la palabra partidos va muy relacionada con la importancia que se le dio en materia de regulación jurídica a los partidos políticos, temas que abordaremos en el segundo capítulo de este estudio.

Bajo el rubro del origen etimológico y la evolución de la palabra partido, es necesario destacar, que el primer pensador político que intentó esclarecer la confusión terminológica y conceptual que rodeaba a la palabra partido, fue Edmund Burke, quien estableció que mientras el partido tiende a buscar el bien nacional, la facción, tiende claramente como objetivo principal la búsqueda de los intereses individuales, y por tanto, será más proclive a buscar y utilizar fuentes de financiamiento del todo sospechosas vinculadas a los intereses sectarios, grupales o individuales, no nacionales. Ahora bien, como debía de esperarse, las visionarias ideas y distinciones conceptuales de Burke no encontraron eco en su

---

<sup>309</sup> Idem.

<sup>310</sup> Ibidem. p. 3

<sup>311</sup> Ibidem. p. 6-12

época, por lo que la reconsideración de la palabra partido como una entidad positiva, tardó aun mucho tiempo, sin embargo el pensamiento de Edmund Burke marcó claramente el umbral de una nueva época en el estudio serio de los partidos, aunque lamentablemente su penetrante visión no trascendió de la realidad política.

## **2.2. ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Una vez que se ha realizado el estudio etimológico de los partidos políticos, es indispensable establecer la forma en la cual se crea los partidos políticos y los fines que estos perseguían. Tomando en consideración que los partidos políticos eran rechazados e incluso satanizados por la confusión que se generó entre los grupos facciosos y los partidos políticos como ejemplo de ello podemos mencionar a Bolingbroke y Halmiton, quienes abrogaban por la eliminación de los partidos y las facciones para crear dentro del Estado un solo partido que encausara el bienestar general, tomando así una inclinación por la permanencia de una monarquía. No es hasta que Hume y Medison sostenían que si bien es cierto que los partidos políticos eran un mal para el gobierno y la sociedad, su presencia era inevitable en los Estados libres, creando de esta forma el Liberalismo mediante el surgimiento de estados liberales, que le permite al pueblo establecer la libertad que proclamaban.

Los partidos políticos surgieron como agrupaciones o clubes de individuos colaboradores que apoyaban la candidatura parlamentaria de un político. Desde sus orígenes, a principios del siglo XIX, los partidos políticos se vincularon a la idea de gobierno (acceso al poder) y a la idea de elecciones representativas. Eran facciones o grupos políticos organizados en torno a un candidato, pero con el tiempo fueron adquiriendo un carácter mucho menos provisorio o circunstancial, convirtiéndose en organizaciones más formales, estratificadas y burocratizadas, ya

no organizándose en torno a un individuo sino más bien a un programa o a una ideología.

Atendiendo a la Teoría del Surgimiento de los Partidos Políticos, parte de la agrupación de personas que fijan los propósitos políticos para determinar la obtención del poder, o en su caso mantenerse o sostenerse de él. Este es uno de los principales planteamientos para conocer de cerca las teorías que introducen al conocimiento del origen de los partidos como lo menciona Anna Oppo, al considerar que —desde la antigüedad han existido grupos de personas que siguiendo a un jefe luchaban con todos los medios para la obtención del poder político”.<sup>312</sup> Sin embargo, no podemos considerar como una actividad política sino de supervivencia tomando en consideración que se aplicaba la ley del más fuerte.

Por otro lado, podemos encontrar a doctrinarios que consideran que los partidos políticos son de reciente aparición y tienen como origen el siglo XIX. Sin embargo, algunos autores consideran que los partidos políticos o las organizaciones que surgen cuando el sistema político ha alcanzado un cierto grado de autonomía estructural, de complejidad interna y de división de trabajo que signifique un proceso de formación de las decisiones políticas. Por lo tanto, en la noción de partido entran todas aquellas organizaciones de la sociedad civil que surgen en el momento que se reconoce, teórica o prácticamente al pueblo el derecho a participar en la gestión del poder político y que con este fin se organizan y actúan.

Una de las teorías sobre el origen de los partidos políticos conocida como teoría institucional, considera a la crisis causa del surgimiento de los partidos políticos. La teoría de desarrollo apoyada en los procesos de modernización, excluye formas de similitud en cuanto a la proyección del tratado del origen de los partidos políticos; Si se observa, cada una de estas teorías contribuyen a la

---

<sup>312</sup> Cfr. OPPO, Anna, *Partidos Políticos*, Diccionario de política, dirigido por Norberto Bobbio, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, 1982, p. 115.

formación y transición a la participación cabal de los partidos políticos que nos da pauta a fijar de manera genérica los planteamientos de índole democrático, que además estructuran la base organizativa de los miembros de partido que en un momento determinado fundamentan su actividad.

De la suma de estos supuestos teóricos se desprende la conceptualización teórica conocida como la teoría jurídica del partido político misma que se encuentra en plena formación, toda vez que aun se debate acerca de los límites que señalan los aspectos de dicha conceptualización correspondientes a la ciencia del derecho. Para tener una concepción más clara de esta teoría, es necesario retomar los criterios de algunos doctrinarios que han investigado acerca de la materia. Para ello debemos de partir de los aspectos institucionales de su origen. La incorporación o reconocimiento de los partidos políticos en algunas de las constituciones del mundo, refleja una conquista efectiva de la ciencia jurídica contemporánea, con lo que se responde en definitiva de la ciencia jurídica, en definitiva, a la evolución histórica del mismo.<sup>313</sup> En el capítulo segundo de esta investigación nos daremos a la tarea de analizar las diferentes etapas o proceso de evolución de la regulación jurídica de los partidos políticos en el mundo y aterrizando a la evolución jurídica de los partidos políticos en la legislación mexicana.

La necesidad de la institución del régimen representativo obligó a la consolidación de las agrupaciones políticas formadas en distintas épocas, como fueron los clubes en la Revolución Francesa. Es así que el mismo desarrollo de los partidos políticos creció conjuntamente con el desarrollo de la concepción constitucional y democrática.

---

<sup>313</sup> D'ANTONIO, Mario, *La Regolazione del Partidos Político*, en Gianfranco Mor, *La disciplina giuridica dei partiti in Italia, tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, (memoria) II Congreso Internacional de Derecho Electoral, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Tribunal Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1993, p. 513.

La realidad política se impulso al desarrollo de las ideas constitucionales y democráticas en el campo doctrinal y político. La concepción teórica de que los partidos políticos constituyen los instrumentos indispensables de la democracia representativa, extendiéndose a la participación política de otros partidos, Blustschli afirmo de manera categórica que —..los partidos políticos se muestran en todas partes donde la vida política se desarrolla libremente; desaparecen sólo en los pueblos perezosamente indiferentes por los asuntos públicos u oprimidos por un poder violento; su ausencia es, entonces, un signo de incapacidad o de opresión. Un partido no puede existir solo; es la existencia de un partido opuesto lo que le da ser y la vida”.<sup>314</sup> Argumento que de alguna manera justifica la necesidad de los partidos políticos en un sistema democrático donde existe la pluralidad de ideas y propuestas tendentes a solucionar las necesidades sociales tanto económicas, culturales y políticas.

No podemos negar que los partidos políticos aparecen por la misma situación activa de los movimientos y demandas sociales que surgen durante la historia en países con vida democrática instaurada; o bien, de aquellos que intentan asentar lineamientos y principios democráticos. Así mismos, son organizaciones específicas para la obtención de resultados políticos y sociales.<sup>315</sup>

A partir del siglo XIX el ámbito político sufre una serie de cambios, algunos autores como Denquin consideran que este cambio genera dos problemas fundamentales. El primero de ellos es que el sufragio se va universalizando en forma gradual; el segundo, se considera que sufre un serie de modificaciones para su mejor funcionamiento. Con ello se trataba de sustituir el mandato imperativo por el representativo, de esta manera Denquin se refiere a grupos limitados de ciudadanos que tengan como función la creación del órgano que lo hará posible: el

---

<sup>314</sup> Cit. ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, *Crisis Democráticas en los Partidos Políticos*, 2ª, ed., Ed. Cárdenas editor distribuidor, México, 2000, p. 26.

<sup>315</sup> KART W. Deutsch, *Política y gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 72.



partido político y que como característica principal este se convierta en promotor y gestor de los asuntos públicos.<sup>316</sup>

Por su parte, H. Joseph la Palombara y Weiner observaron el proceso de cambio político desde otros puntos de vistas que van más allá de los cambios políticos institucionales y se sitúan en las formaciones sociales, e ideológicas, estructurales y económica de mayor relevancia.<sup>317</sup> Por lo tanto, es necesario realizar un bosquejo de la clasificación que los autores han realizado al referirse a las teorías que tratan de explicar el origen de los partidos políticos.

### 2.2.1. TEORIA DEL ORIGEN INSTITUCIONAL

Partiendo desde las antiguas democracias griegas, podemos identificar a algunas agrupaciones con aspectos similares a los partidos políticos, así como en el senado romano e incluso en sociedades de carácter mucho más oligárquico, como las de la Edad Media y la época absolutista en Europa. Sin embargo, el origen o surgimiento de los partidos políticos a lo largo de su evolución connotaciones teóricas. Entre sus máximos exponentes se encuentra La Palombara y Weiner, quienes han resumido estas corrientes en: teoría del origen institucional, teoría de la crisis sobre el surgimiento y teoría del desarrollo, apoyada en los procesos de modernización, considerada como base para la explicación del origen de los partidos.<sup>318</sup>

Mauricio Duverger considera que los partidos políticos surgen durante el desarrollo de la lucha electoral y de la actividad parlamentaria, surgido en el siglo

---

<sup>316</sup> DENQUIN Jean Marie, *Science Politique*, Presses Universitaires de France, Paris, 1985, p. 114.

<sup>317</sup> Vid. MARUGAN, Román, Paloma, Los partidos políticos, en una recopilación de temas en donde varios estudiosos de la materia como Andrés de Blas Guerrero, Ramón García Cotarelo, Manuel Mella Márquez y Francisco J. pertenecientes al llamado grupo “Madrid” quienes exponen sus diferentes puntos de vista sobre el análisis y la comprensión de los fenómenos políticos contemporáneos en Manuel pastor, ciencia política, Mc Graw Hill, España, 1990, pp. 190 y 191.

<sup>318</sup> LA PALOMBARA, Joseph y WEINER, Myron, *Political parties and political development, régimen de partidos políticos*, cit por Bernardino Esparza Martínez, *Crisis Democráticas en los Partidos Políticos*, 2ª, ed., Ed. Cárdenas editor distribuidor, México, 2000, p. 28.

pasado con la ampliación gradual del sufragio. Uno de los aspectos fundamentales de la obra de Maurice Duverger es el análisis del surgimiento interno de los partidos políticos, que consiste en la imposición de una disciplina al grupo parlamentario en el momento de las votaciones. También señala la forma de Comité Electoral que intenta por medio de una organización central, crear comités electorales en aquellas zonas o circunscripciones donde no tenían presencia el partido político.

De esta forma surgen los partidos políticos como ente de la organización de la vida política, donde son incluidos otros partidos incapaces de surgir en sistemas sin arraigo parlamentario. Así mismo, Maurice Duverger considera que los responsables de estas organizaciones son los clubes políticos, las sociedades de pensamiento, los sindicatos y ligas.<sup>319</sup>

Es necesario mencionar que los partidos políticos se estructuran de dos maneras. En la primera actúan como partidos políticos con representación parlamentaria. En la segunda, los partidos no cuentan con esa representación parlamentaria, pero realizan planteamientos y toman decisiones de mayor trascendencia política que aquellos. Los partidos políticos no representados están más entregados a la vida política por el mismo rigor de su disciplina que giran en torno a las contiendas electorales para más tarde, si las circunstancias de los resultados lo permiten, obtener la representación parlamentaria.

Con todo ello se puede establecer que en cierta medida el desarrollo de los partidos políticos para exponer que al momento de surgir estas organizaciones se conciben dos ámbitos: uno cuando son integrados en el interior del parlamento y el otro cuando son formados en el exterior del parlamento. Esto lo podemos simplificar con una visión muy personal con la que el profesor francés concluye —el primer tipo descrito corresponde a la creación de partidos políticos en un país donde no existe todavía un sistema de partidos políticos organizados. Desde que

---

<sup>319</sup> DUVERGER Maurice. *Los Partidos Políticos*, op. cit., nota 71, p. 24 y ss.

un sistema semejante funciona, el segundo modo de creación se impone siempre”.<sup>320</sup>

Ramón García Cotarelo contradice los argumentos empleados por Duverger al señalar que —..no puede dar cuenta con el surgimiento de todos los partidos en las relaciones con el parlamento, admitiendo a Duverger que hay partidos y, como aquellos que se dan al margen de la institución parlamentaria y en la lucha contra ella, incluso ésta es una confesión implícita de que la teoría es insuficiente porque además una misma teoría no puede explicar del mismo modo dos fenómenos contrarios como lo es en este caso los partidos políticos que surgen dentro del parlamento, porque surge dentro de él y los que surgen a fuera.”<sup>321</sup>

Sin lugar a duda la imposición de ambas teorías nos lleva a la conclusión de que los partidos políticos manifiestan distintas posturas ideológicas al momento de surgir como instituciones políticas. Una cuestión que es indiscutible es que ningún partido político por sí solo se manifiesta como tal, ya sea en el parlamento o fuera de él. La estructura y el funcionamiento de los partidos políticos necesariamente necesitan del sustento ideológico, de organización y de práctica democrática. Las determinaciones de estos principios se fundamentan por el impulso de las bases sociales que lo conforman.

Los partidos políticos que representan a la sociedad en el parlamento provienen de las mismas decisiones sociales, expuestas mediante el sufragio. Relación que no excluye a este tipo de partidos formados en la vida externa del parlamento, puesto que sus fuerzas parlamentarias provienen de las decisiones sociales. Por ello, cuando su participación es exclusiva en torno al parlamento, se deducen que son partidos políticos de origen interno.

---

<sup>320</sup> Ibidem, pp. 28 y 29.

<sup>321</sup> Cf. GARCÍA COTARELO, Ramón, *Los Partidos Políticos*, Sistemas, Madrid, 1985, pp. 20 y 21.

A manera de conclusión podemos establecer que, los partidos que representan a la sociedad en el Parlamento provienen sin duda del sufragio. Mientras tanto los partidos fuera del parlamento también representan a la sociedad pero no tienen una representación parlamentaria, misma que intentan alcanzar mediante el sufragio. De este principio se desprenden otros elementos que contribuyen a la formación de los partidos. De estos principios se desprenden otros elementos que contribuyen a la formación de los partidos, tomando en consideración algunos de los puntos de vistas de los diversos doctrinarios especialistas en la materia.

Otro de los ingredientes que contribuyen a la formación de los partidos políticos es analizado por Von Beyme, quien tomando en cuenta como modelos a Inglaterra y Estados Unidos en donde las organizaciones políticas surgen mediante el financiamiento de sus instituciones representativas, especialmente a la forma representativa de gobierno que logra su dependencia y confianza frente al parlamento. Este le demuestra su apoyo, pero además existe otro elemento que otorgó el crecimiento de partidos fuera del Parlamento la aplicación del sufragio universal.<sup>322</sup>

Por otro lado, Denquin menciona que el mismo partido político provoca tres etapas de evolución de los sistemas electorales, principalmente cuando se refiere al concepto de formación, es decir, aborda el campo ideológico de los partidos relacionándoles con la constitución de los grupos parlamentarios y el surgimiento de comités electorales. En términos concretos, la configuración de estos aspectos produce nuevas ideologías.<sup>323</sup>

---

<sup>322</sup> KLAUS Von Beyme, *Los Partidos Políticos en las Democracias Occidentales*, Centro de investigaciones Sociológicas, Madrid, 1996, p. 23 y ss. El sufragio universal es uno de los principios más evolutivos de todo sistema electoral por la exigencia de que todos los ciudadanos son electores y elegibles, sin que pueda producirse exclusiones políticamente significativas de determinados sectores o grupos, por razón de sexo o cualquier condición o circunstancia discriminatoria.

<sup>323</sup> DENQUIN Jean Marie, *Science Politique*, op. cit., nota 81, p. 224.

No obstante del influjo del sistema parlamentario y del sufragio universal en la formación de las estructuras partidistas, la extensión del derecho del sufragio universal no fue aceptada en países como Gran Bretaña, Bélgica, Dinamarca, Italia y Noruega, ya que en los grupos liberales por regla general estaban en contra de él. Por lo contrario, en aquellos sistemas autoritarios que funcionaban sin el gobierno parlamentario sostuvieron el sufragio universal por medio de la demagogia. Sin embargo, la ley electoral ha tenido poca influencia en la estructura del sistema de partidos.

Es así que la aportación de nuevas figuras para la formación de las estructuras y bases partidistas son principios sustraídos con el propósito de fijar el funcionamiento democrático de estas organizaciones. Con ello los grupos parlamentarios y sistemas electorales se obligan a cumplir, de acuerdo con la doctrina, una disciplina interna asentada en el origen y funcionamiento democrático de los partidos que conlleva al cumplimiento cabal de las mismas bases partidistas, teniendo como principio fundamental de su desarrollo la función del sistema parlamentario y electoral para que estos a su vez compartan ideologías afines, que luego desembocan, por los intereses, en la necesidad de aportar al sistema político nuevos partidos políticos, para así establecer un orden político, económico y social demostrado en las sociedades avanzadas.

### **2.2.2. TEORÍA QUE CONSIDERA A LA CRISIS CAUSA DEL SURGIMIENTO DE LOS PARTIDOS**

Como punto de partida encontramos que en su mayoría, el surgimiento de los partidos políticos se debe a los movimientos sociales, fundamentados ideológicamente por los cambios políticos, sociales y económicos, con la evidencia del surgimiento de nuevos Estados. La causa principal, es la acumulación de conflictos ante movimientos de unificación nacional, como son las adiciones de los conflictos sociales con los religiosos. Como ejemplo de ello encontramos a los

movimientos étnicos que han surgido en diversos países como ha sido el caso de Irlanda del Norte con los católicos y los protestantes, o en España entre los vascos y españoles, entre otros.

Es así, que Von Beyme<sup>324</sup> menciona diferentes periodos de formaciones políticas que permiten el nacimiento de los partidos políticos. Como una de las primeras etapas, destaca el surgimiento de nuevos Estados que se dan a partir de una escisión producida por diversos factores. Además de este periodo, se presenta otro con la falta de legitimidad apoyadas en rivalidades de orden dinástico, como sucedió en España con el enfrentamiento entre los seguidores de la Reina Isabel y los carlistas que ocasionaron guerras civiles. Entre los periodos más destacados del fascismo, es el de considerar el que surge con el hundimiento de la democracia parlamentaria por asunción. En efecto, en 1922 hubo crisis de instituciones parlamentarias italianas, como consecuencia de la no adaptación de los partidos parlamentarios tradicionales a los nuevos partidos de masas. Por ello cuando se adoptan estos regímenes se les conoce con el nombre de Estado nacionalista Autoritario que se configura bajo una estructura económica social de características políticas como nacional. En contra posición de estos regímenes, las influencias del exterior y las coacciones internas emanadas de los grupos de precisión organizados y los partidos políticos que actuaban en la clandestinidad, han sido las causas fundamentales de la adquisición de la democracia.

La intensidad del cambio en los sistemas fascistas se produjo desde la clandestinidad, principalmente por los partidos políticos que se encontraban en ella, que impulsaron la configuración plural de partidos para establecer elementos y principios democráticos. Estos hechos ocasionaron la derogación de los partidos únicos que habían reprimido el establecimiento de la democracia, sobre todo en países como Italia Alemania y España, donde el partido de gobierno gozaba de un poder absoluto en cuanto a las decisiones políticas.

---

<sup>324</sup> KLAUS Von Beyme, *Los Partidos Políticos en las Democracias Occidentales*, op cit., nota 87, pp. 23 y 24.

### **2.2.3. TEORÍA DEL DESARROLLO, APOYADA EN LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN**

Partiendo de la idea de que con la modernización se realizan cambios profundos de índole política, cultural, social y económica, en sociedades con alto índice de complejidad organizacional y funcional, donde el cambio de los mecanismos de una sociedad tradicional a los de una sociedad industrial radica en el establecimiento de formas de autoridad que fundamenten su legitimidad en la razón. Este planteamiento favorece el desarrollo de los partidos político con la evolución progresiva de las sociedades modernas, en los cambios antes pronunciados, sobre todo económicos.

Con todo ello podemos establecer que la modernización trae consigo un desarrollo creciente en la urbanización, en la mejora de las vías de comunicación e información y el aumento de la participación ciudadana. En esta última se plantean objetivos que conducen a la participación intensa en la vida política. Es en este apartado donde los partidos políticos juegan un papel preponderante en la inducción de la participación ciudadana sin olvidar que en determinados momentos políticos se ha llegado a la quiebra de las sociedades tradicionales para provocar la transición a la sociedad industrial.<sup>325</sup>

Es así que durante la expansión de la fundación de las sociedades industriales aparecen obstáculos producidos por la misma formación de sus estructuras institucionales que conllevan, por lo general, a periodos de inestabilidad política que solo pueden ser subsanadas por el acomodo inmediato de las formaciones del poder político y económico de los grupos de interés. La principal razón es que cuando se identifican los electores de un solo nivel superior donde solo los partidos políticos son legítimos, en cierto modo no permite vínculos de identificación plena con aquellos electores que también tienen derecho a

---

<sup>325</sup> GARCÍA COTARELO, Ramón, *Los Partidos Políticos*, Sistemas, op. cit., nota 86, pp 24 y ss.

identificarse como clases sociales bajas. Además una de las principales dificultades que sustenta la transición es la fragmentación del mismo sistema, donde los partidos políticos tratan de evitar dicha fragmentación apoyándose en la organización que guardan con los grupos de interés.

Cabe resaltar que el quebrantamiento de los sistemas obedece también a otros problemas de organización: la falta de líderes auténticos; o por las escisiones originadas desde el interior de los partidos políticos. Que además contribuyen a los actos que realiza la opinión pública sobre puntos fundamentales de orientación del poder estatal. Es necesario tener en cuenta que la mayoría de los partidos políticos existentes manifiestan dentro del origen de su comportamiento político, actos disidentes frente al sistema de normas y comportamientos vigente en un momento dado.<sup>326</sup>

De las teorías que tratan de explicar el origen de los partidos políticos la más satisfactoria es la que considera a la crisis como elementos determinantes para que surjan los partidos políticos, y aun mas cuando indican que mucha de estas organizaciones políticas aprovechan las circunstancias del sistema político por que atraviesan, con el propósito de favorecer la ruptura de los sistemas antidemocráticos y se conducen en razón de su actividad política y con ello generan la apertura a la transición y consolidación de la democracia.

De las distintas diferencias que pueden existir con el significado de la evolución y el desarrollo referido al origen de los partidos políticos, se desprenden diferentes líneas de estudio. Ya desde su percepción original plantean problemas de entendimiento en cuanto a sus significados y más aun cuando intentamos usar el conocimiento del estudio de los partidos políticos, por lo que debemos entender que es poco accesible separar ambos aspectos.

---

<sup>326</sup> KLAUS Von Beyme, *Los Partidos Políticos en las Democracias Occidentales*, op cit., nota 87, p. 152.



Mientras la evolución de los partidos ha sido muy larga, tanto en el tiempo como en el espacio, las cuales reflejan algunas limitantes, como puede llegarse a comprobar ante la demanda o la exigencia de la participación política en la que la ciudadanía juega un papel muy importante. En efecto, la participación del pueblo es el producto mismo de las movilizaciones políticas que conllevan en ocasiones al cumplimiento de programas sociales, políticos y económicos por parte de las autoridades gubernamentales; estos logros son el éxito de la ciudadanía.

Por lo tanto la evolución de los partidos políticos necesariamente dependían de otras figuras que son introducidas a este ámbito como elementos del juego democrático, como son la ciudadanía. Pero también los partidos políticos han evolucionado desde tiempos remotos, surgiendo en primera ocasión como facciones, para luego asentarse activamente como partido. Debemos de tomar en cuenta que los partidos políticos no únicamente debemos de verlo como instrumentos o figuras de participación, pues cuando se introduce por medio del acto popular o por designación gubernamental o funcionarios de la misma índole o de elección popular, son también representados, como así lo afirma Herman Finer, al expresar las formas representativas del gobierno y de los partidos ensambladas en una sola figura entre las mismas.

De la misma manera en que pretendemos realizar el estudio del proceso evolutivo de la regulación jurídica de los partidos políticos, al referirnos al desarrollo de los partidos políticos lo hacemos con el propósito de estructurara las etapas de su formación, es decir, que el progreso de los partidos políticos surge de la misma concepción jurídica política que han girado al entorno de la estructura del Estado, mismos que con el transcurrir del tiempo han garantizado su permanencia en los sistemas con plenitud democrática, como suele darse en los países europeos.

No hay que perder de vista a los sistemas políticos de partido único como modelos de aplicación estructural y organizativa para otros países, que al

dependen de su momento político adoptan este tipo de sistema. De esta forma surge la figura de partido político como tal, pero a estos tipos de partidos no los admiten del todo a los sistemas políticos actuales sobre todo a aquellos que están sujetos al proceso de transición democrática.

En la vida contemporánea, la existencia de partido, que se consideran como un elemento indispensable, no solamente del gobierno democrático, sino también de cualquier forma de gobierno autoritario. En este sentido es alentadora la experiencia de las grandes dictaduras contemporáneas. La situación actual de los partidos, desde un aspecto general consiste en establecer de acuerdo con las ideas planteadas del politólogo Español Ramón García Cotarelo, el asenso y mantenimiento en el nivel dirigente de los partidos, lo que hay que tener presente en todos los sistemas políticos. Desde esta perspectiva conviene manejar con mayor exactitud el concepto de Estado de partidos.<sup>327</sup>

No perdamos de vista, que en los regímenes democráticos no se puede originar fuera del contexto de los partidos políticos. Estos son el núcleo principal de la participación política y la comunicación, así como el instrumento canalizador de los intereses de los ciudadanos. Por el contrario en el régimen de los socialistas se estableció el partido único y hegemónico, con ciertas consideraciones en sus lineamientos jurídicos y cargando en sus hombros el real poder efectivo.

Por otro lado, los países en vías de desarrollo, suelen darse una gran variedad de partidos políticos, cuyas tendencias políticas están dirigidas a la participación activa, pero alguno de ellos depende sus intereses lo que obstaculiza el desarrollo democrático institucional del Estado. Por último no hay que olvidar que estas figuras partidistas contribuyen a la construcción y sostenimiento de los estados con procesos de transición democrática, o bien para el sostenimientos de

---

<sup>327</sup> COTARELO, RAMÓN, García, *Los Partidos Políticos, Sistemas*, op. cit., nota 86, p 30.

los países que gozan un Estado democrático, con participación activa y planteamientos según a los intereses de la población.

### 2.3. DEFINICIÓN DE PARTIDO POLÍTICO EN LA MODERNIDAD

Una vez analizado el origen etimológico y evolución lingüística de la palabra partido, así como el origen y las diversas teorías que explican el surgimiento de los mismos, es necesario establecer la modernización del concepto de partidos político; ejemplo de ello podemos establecer que Max Weber, quien consideraba que los partidos políticos de la antigüedad y de la edad media son catalogados como partidos políticos, aun y cuando su estructura interna era diferente a la de los partidos modernos.<sup>328</sup> Por otro lado, Max Weber considera que los partidos, en el concepto general, no son producto exclusivo de la forma de dominación especialmente moderna.<sup>329</sup>

Por otra parte, Giovanni Sartori considera que los partidos políticos son una construcción conceptual política enteramente moderna.<sup>330</sup> Por lo cual, consideramos que la noción de lo que es un partido político es esencialmente un concepto moderno debido a las características esenciales de los partidos, como son una organización permanente, completa e independiente, una voluntad para ejercer el poder, una búsqueda de apoyo popular para poder conservarlo. En este sentido los antecedentes de los partidos políticos son las facciones y los clubes políticos. El partido político considerado como entidad que reúnen las características que hemos señalado, surge solo en las primeras décadas del siglo XIX, de ahí precisamente su modernidad.

Dicho lo anterior, se puede establecer que los partidos políticos son una especie de género —tipos políticos” al igual que lo son las facciones y los clubes

---

<sup>328</sup> SARTORI Giovanni, Partidos y Sistema de Partidos, op. cit., nota 62, p. 9.

<sup>329</sup> Cfr. VILIAS NORIEGA, José, *Un esquema de Conceptualización de los partidos políticos*, Teoría y Práctica de los partidos políticos, Madrid, Ed. Cuadernos para el dialogo, 1977, p. 145.

<sup>330</sup> SARTORI Giovanni, Partidos y Sistema de Partidos, op. cit., nota 62, p. 24.

políticos, pero la diferencia entre estos últimos y un partido político, es que éste es el grupo político moderno por antonomasia. Por lo cual se puede establecer que todo partido político es un grupo político, pero no todo grupo político es un partido político el grupo político es el genero que abarca entre otros, a las especies llamadas facciones, clubes políticos, asociaciones políticas, comités de acción política, entidades privadas, frentes nacionales, organizaciones no gubernamentales, agrupaciones políticas, o partidos políticos. La especie llamada partido político es un concepto eminentemente moderno.

## **2.4. CONCEPTO DE PARTIDO POLÍTICO**

Muchos son los intentos académicos que se han realizado para poder definir lo que es un partidos políticos. La búsqueda de esta definición no ha sido nada fácil, al contrario se ha generado como un gran dolor de cabeza, a tal grado que algunos autores han omitido esbozar una definición de los partidos políticos, como ejemplo de ello podemos mencionar a Mauricio Duverger quien hace caso omiso a esta definición en su obra clásica sobre *Los Partidos Políticos*.

El desarrollo una definición de partidos políticos no es nada simple por que este fenómeno se ha presentado y se presenta con características notablemente muy distintas, tanto desde el punto de vista de las actividades concretas que se han desarrollado en lugares y tiempos distintos como en términos de estructuración organizativa que el mismo ha asumido y asumen. Es por ello, que en el siguiente punto nos damos a la tarea de analizar las diferentes conceptualizaciones que se han realizado de partidos políticos vistos desde una perspectiva doctrinal y otra jurídica.

### **2.4.1. PUNTO DE VISTA DOCTRINAL**

Durante el desarrollo de la investigación, hemos encontrado un sin fin de autores que han definido a los partidos políticos desde diferentes puntos de vista, ejemplo de ello encontramos a Carl J. Friedrich, Max Weber, Hans Kelsen, Paolo Biscaretti di Ruffia, H. Joseph la Palombara, Giovanni Sartori y por último Cotarelo García. En la actualidad, los partidos políticos se definen fundamentalmente en el marco del funcionamiento de los sistemas políticos. Como ha señalado Fernández Baeza; —prácticamente no existen definiciones globales de ellos, sino conceptualizaciones referidas a problemas acotados (representación, articulación de intereses, legitimidad e ideología)”.<sup>331</sup>

Sin embargo, consideramos indispensable hacer un estudio detalladas de las diversas definiciones empleadas por autores contemporáneos de lo que es un partidos político. Si bien no son exhaustivas, ofrecen una idea clara de las principales funciones que se han adjudicado a estas organizaciones en las democracias actuales.

#### **CUADRO 1. DEFINICIÓN DE DIVERSOS DOCTRINARIOS DE PARTIDO POLITICO**

AUTOR	DEFINICIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS
Carl J. Friedrich	Un partido político es un grupo de seres humanos que tienen una organización estable con objeto de conseguir o mantener, para sus líderes, el control de un gobierno, y con objeto ulterior de dar a los miembros del partido, por medio de tal control, beneficios y ventajas ideales y materiales. <sup>332</sup>
Max Weber	Un partido es la forma de socialización que, descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y por ese medio, otorgar a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales. <sup>333</sup>

<sup>331</sup> FERNANDO BAEZA, Mario, *Partidos Políticos*, CAPAEL, Diccionario Electoral 3ª ed., IIDH, San José, Costa Rica, 2003, t. I, p. 976.

<sup>332</sup> Cfr. FRIEDRICH, Carl. J, *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, op. cit., nota 1, p. 297.

<sup>333</sup> WEBER, Marx, *Economía y Sociedad*, op cit., nota 3, p. 228.

AUTOR	DEFINICIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS
Hans Kelsen	Formación que agrupa a los hombres de la misma opinión para asegurarles una influencia verdadera en los asuntos públicos. <sup>334</sup>
Paolo Biscaretti di Ruffia	Los partidos políticos son organizaciones sociales espontáneas, caracterizada por una comunidad de intereses o concepciones políticas en sus propios adheridos, ya sea inscritos o simpatizantes, que intenten influir en la determinación de los principios generales del gobierno. <sup>335</sup>
Alan Ware	El partido es una institución que busca influencia en el seno de un Estado, a menudo intentando ocupar posiciones en el gobierno, y puesto que normalmente defiende más de un único interés social intenta, hasta cierto punto, agregar intereses <sup>336</sup>
H. Joseph la Palombara	Organización formal que tiene como materia primordial y consciente colocar y mantener en un cargo público a personas que controlaran individualmente o en coalición, la maquinaria gubernamental. <sup>337</sup>
Giovanni Sartori	Los partidos políticos son un grupo estable de personas, con cierta cohesión interna, con el objetivo de alcanzar el poder político en la lucha competitiva propia de la democracia pluralista, presentando candidatos en las elecciones para ocupar cargos representativos y, sobre todo, el gobierno. <sup>338</sup>
Ángelo	Un partido es <del>un</del> estructura en movimiento que

<sup>334</sup> FRIEDRICH, Carl. J, *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, op. cit., nota 1, p. 297.

<sup>335</sup> Cfr. ALDO, José y CARBALLO, Luis David, *Los Partidos Políticos*, anuario Jurídico IX, México, 1982, P. 237

<sup>336</sup> WARE, Alan, *Political Parties and Parties systems*, Oxford, University Press Trad. Istmo, Madrid, 2004 p. 12

<sup>337</sup> LA PALOMBARA, Joseph, *Politics Within Nations*, Nuevo Jersey, Prentice Hall, 1974, p. 509

<sup>338</sup> Cfr. SARTORI Giovanni, *Partidos y Sistema de Partidos*, op. cit., nota 63, p. 63.

AUTOR	DEFINICIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS
Panebianco	evoluciona, que se modifica a lo largo del tiempo y que reacciona a los cambios exteriores, al cambio de los ambientes en que opera y en los que se halla inserto” <sup>339</sup>
Thomas Hodgkin	Es más conveniente considerar a los partidos como todas las organizaciones políticas que se consideren a sí mismas como partidos y que son generalmente así consideradas
Cotarelo García	Los partidos son órganos de mediación entre la sociedad y el Estado, contribuyendo a formar la voluntad política y popular.

FUENTE: Modificación propia de Andrade Sánchez, Francisco de, Op. Cit., nota 1.

De los autores que hemos mencionado, podemos observar que algunos manejan un concepto muy antiguo o adecuado a las necesidades de su tiempo, no obstante todos coinciden con la agrupación de individuos que comparten una ideología o un propósito determinado cuyo único fin es allegarse al poder para darles a los miembros que lo integran un beneficio dentro de las esfera de la organización del Estado.

Considerando la importancia que tenía cada una de las definiciones antes citadas, adecuadas al tiempo en que se argumentaron, consideramos importante establecer un análisis a cada una de ellas, es así que empezando con la definición de Carl J. Friedrich en donde establece que un partido político tiene una organización estable, lo cual actualmente está fuera de la realidad al considerara que los partidos políticos internamente se encuentran en un especie de estatus quo en donde no existe conflictos ideológicos, la manera en cómo funcionan y la forma en la cual estos están estructurados, de alguna manera sostenida con la famosa ley de Hierro de Michels, aparentemente visto desde esta óptica, no podríamos considerar que el Partido de la Revolución Democrática no puede ser

<sup>339</sup> PANEBIANCO, Ángelo, Modelos de partidos, Ed., Alianza, Madrid, 1999, p. 107.

considerado como tal debido al conflicto interno que se suscita actualmente, por lo cual consideramos que esta definición no puede ser aplicada a nuestra realidad.

Por su parte Max Weber ha definido a estas organizaciones como “una forma de socialización que, descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin, proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales” sin lugar a dudas la definición proporcionada por este sociólogo, realiza un énfasis en el hecho de que los partidos políticos se conforman por personas denominados como miembros, que se unen a ellos de forma libre, cuyo fin es la búsqueda del poder que hacen a efecto de otorgárselo a un integrante de su asociación o partido, para que a través de estas organizaciones, los miembros o integrantes puedan tener acceso a determinadas probabilidades materiales, para alcanzar determinados fines o propósitos, utilizadas como un trampolín para realizar políticas dirigidas al bienestar común de la sociedad. Una de las críticas que se le puede hacer a esta definición es que al considerar a los partidos políticos como organismos que realiza “reclutamiento Libre” no toma en consideración a los partidos políticos que utilizan la afiliación colectiva a través de sindicatos o de agrupaciones laborales como lo fue en el caso de la tercera etapa de la evolución del Partido revolucionario Institucional (PRI) en México en inicios de la década del siglo XX.

Por cuanto hace a la definición que nos aporta Hans Kelsen la podemos analizar en el mismo sentido en que lo realizamos con Carl J. Friedrich, toda vez que su definición únicamente se limita a establecer que los partidos políticos se forman con hombre que comparten la misma opinión, lo que resulta del todo falso a nuestra realidad, tomando en consideración un sin fin de ejemplos en donde los partidos políticos son formados con individuos cuyos convicciones e ideologías se oponen entre sí.



En la definición que nos aporta Biscareti, afirma que los partidos políticos son organizaciones espontáneas, por lo cual no toma en consideración a aquellos partidos que nacen artificialmente a través de la decisión política unilateral de un líder carismático.

Por cuanto a la definición de H. Joseph en la Palombara, adscriben más fielmente a las teorías del desarrollo, y entienden la aparición de los partidos como una consecuencia natural de la modernización social y de las necesidades funcionales del sistema político. Como todas las teorías generales, la dificultad de esta aproximación consiste en que las correlaciones detectadas entre las variables no justifican necesariamente un orden causal, ni mucho menos excluyente. Un análisis exigente sobre la génesis de los partidos debería contemplar la medida en que cada caso particular responde a distintos factores, sean estos institucionales, históricos o estructurales; pero una ponderación global que busque generalizar las regularidades detectadas.

Por nuestra parte, compartimos la definición empleada por Giovanni Sartori, para quien, un partido es cualquier grupo político identificable mediante un membrete oficial que se presenta en las elecciones libres o no a candidatos para cargos públicos.<sup>340</sup> Pero por otro lado podemos emplear una definición menos técnico para efectos de nuestra investigación, por lo cual concebimos a los partidos políticos, como organizaciones de ciudadanos reunidos en torno de una ideología común y que tienen la voluntad de acceder al ejercicio del poder político en un Estado o, al menos, influir en el, encontrándose diseminados territorialmente y estructurados de forma permanente y estable.

Para simplificar las posiciones sostenidas por los académicos, puede construirse una tipología triple de los partidos en función de los siguientes ejes: 1) su base social, 2) su orientación ideológica y 3) su estructura organizativa. La

---

<sup>340</sup> SARTORI Giovanni, op. cit., nota 63, p. 89.

mayoría de los trabajos sobre esta temática, si no todos, cabalgan sobre uno de estos criterios o sobre una combinación de ellos.

Los enfoques que hacen hincapié en la base social de los partidos provienen, generalmente, o de estudiosos de la sociología o de cultores de las diversas versiones del materialismo dialéctico. Sin embargo, también varios escritores populistas y nacionalistas no marxistas también han privilegiado esta perspectiva desde una valoración opuesta. Así, mientras unos comprenden a los partidos como agentes portadores de la identidad de clase, que los transforma en vehículos de división social en el marco de una sociedad estratificada horizontalmente, otros los conciben como el instrumento político de un movimiento de integración poli clasista, nacional o popular.

Por el otro lado, hay estudiosos quienes no coinciden con la importancia que desempeñan los partidos políticos en las grandes democracias, tal es el caso de Fernando Henrique Cardoso quien señala: —suele darse por sentado que los partidos políticos son cruciales para la vida política moderna. Constituyen las base del sistema democrático representativo desde finales del siglo XIX sin embargo sus perspectivas en las grandes democracias de hoy no son halagüeñas. Es más, es posible que esas poderosas maquinas políticas desaparezcan pronto....” Y concluir —se encuentran en una coyuntura crítica: tienen que transformarse o se volverán irrelevantes. Para sobre vivir, debe elaborar agendas flexibles que no dependan de las tradicionales divisiones ideológicas y de clase. Necesitaran volver a capturar la imaginación del público. Y tendrán que aceptar que otros también merecen un sitio en la mesa política”.<sup>341</sup>

Los partidos políticos surgieron como agrupaciones o clubes de individuos colaboradores que apoyaban la candidatura parlamentaria de un político. Desde sus orígenes, a principios del siglo XIX, los partidos políticos se vincularon a la

---

<sup>341</sup> HENRIQUE CARDOSO, Fernando, en [www.fp-es.org/oct\\_nov\\_2005/story\\_11\\_11.asp](http://www.fp-es.org/oct_nov_2005/story_11_11.asp). 27 de marzo del 2008 a las 15:30 pm.

idea de gobierno (acceso al poder) y a la idea de elecciones representativas. Eran facciones o grupos políticos organizados en torno a un candidato, pero con el tiempo fueron adquiriendo un carácter mucho menos provisorio o circunstancial, convirtiéndose en organizaciones más formales, estratificadas y burocratizadas, ya no organizándose en torno a un individuo sino más bien a un programa o a una ideología.

Para poder esbozar la forma en la cual han surgido los partidos políticos, Mauricio Duverger identifica dos vías de génesis partidaria: a) *Interna*. Esto es, desde los grupos parlamentarios y comités electorales, más presentes en el pasado, cuya orientación va directamente hacia la competición y la conquista de puestos. La subsistencia de dichos grupos y comités sigue determinando en buena medida un núcleo organizativo interno dual de los partidos, ya que sus directivas son primordialmente formadas con los propios parlamentarios. Este tipo de partidos se gestan dentro de las propias asambleas representativas, con el propósito de organizar a las diferentes corrientes de opinión que en el se forman. Al mismo tiempo, Duverger los denominó partidos de cuadros los cuales surgen cuando no existe un sistema de partidos organizado.

b) *Externa*. Se da más regularmente en la actualidad como producto de la presencia e incursión de organizaciones para-políticas, grupos de interés, nuevos movimientos sociales, etc., mismos que se transforman en partidos para influir dentro del gobierno y/o el parlamento a efecto de hacer prevalecer sus propios intereses, con lo cual se asume la presencia de un sistema de partidos complejo. A este tipo de partidos los ha denominado como partidos de masas, conformadas desde la propia sociedad para articular y darle representación a ciertos intereses como, por ejemplo, a los de la clase trabajadora.<sup>342</sup>

Independientemente de la forma en la que se crean los partidos políticos, su finalidad es y seguirá siendo, instrumentos de expresión política de una corriente

---

<sup>342</sup> DUVERGER, Mauricio, *Los Partidos Políticos*, op. cit., nota 71, pp. 32-35.

de pensamiento, exigidas por las distintas corrientes ideológicas que existieron en los inicios del siglo XIX. Siendo los únicos medios a través de la cual, los ciudadanos pueden ocupar un cargo de elección popular para ejercer una corriente de pensamientos el cual, se sobre pone a la pluralidad de pensamientos o ideologías, quienes se disputan el consentimiento del ciudadano para representar sus intereses mediante el enfrentamiento en un periodo electoral.

#### **2.4.2. PUNTO DE VISTA JURÍDICO**

Ahora que hemos aportado algunas definiciones de los partidos políticos definida por los doctrinarios contemporáneos, consideramos de vital importancia hacer estudio de las definiciones establecidas en las constituciones de algunos países de América Latina en el constitucionalismo latinoamericano comparado, tampoco encontramos un concepto unívoco de partidos políticos, si no múltiples definiciones; En la mayoría de los casos las definiciones, se refieren a la naturaleza jurídica como lo es el caso de la constitución de los países de Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú). En otros países, en cambio, ésta guarda relación con las funciones de los partidos políticos (representación, participación política, formación de voluntad popular, entre otros) En algunas legislaciones también se observan la combinación de ambos criterio.

Para poder establecer una clara comprensión de la definición de los partidos políticos desde el punto de vista jurídico, consideramos pertinente conocer las diferentes definiciones en las distintas legislaciones de América Latina, para ello, nos hemos dado a la tarea de sustraer las definiciones de los partidos políticos en las distintas legislaciones, ya sea en la Constitución, o en Leyes Electorales e inclusive en las diferentes Leyes de Partidos Políticos.

**CUADRO 2. DEFINICIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN LA  
LEGISLACIÓN**

PAÍS	DEFINICIÓN EN LA LEGISLACIÓN
<b>Argentina</b>	<p><b>Constitución Política:</b> Artículo 38. Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático.</p> <p><b>Ley Orgánica de los Partidos Políticos.</b> Artículo 2°. Los partidos políticos son instituciones necesarios para la formulación y realización de la política nacional.</p>
<b>Alemania</b>	<p><b>Ley de partidos políticos, artículo 2.-</b> Asociaciones de ciudadanos que, de modo permanente o a largo plazo, ejercen influencia en el ámbito de la Federación o de un Estado regional sobre la formación de la voluntad política y se proponen operar en la representación del pueblo en el seno de la Dieta Federal o de un Parlamento Regional, siempre que, de acuerdo con el cuadro general de las circunstancias fácticas, y especial de acuerdo con la extensión y la firmeza de su organización, el numero de sus miembros y su presencia en la vida pública ofrezca una garantía suficiente de seriedad de esos objetivos. Solo las personas físicas pueden ser miembro de un partido.</p>
<b>Bolivia</b>	<p><b>Constitución Política:</b> Artículo 2. La Representación Popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, con arreglo a la presente Constitución y las Leyes.</p> <p><b>Ley de Partidos.</b> Artículo 3° (Partidos Políticos). Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público y sin fines de lucro.</p>
<b>Brasil</b>	<p><b>Ley de Partidos Políticos.</b> Artículo 1°. Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho privado, destinados a asegurar los intereses del régimen democrático, a legitimar el sistema representativo y a defenderlos derechos fundamentales definidos en la Constitución Federal.</p>
<b>Chile</b>	<p><b>Ley de Partidos Políticos.</b> Artículo 1°. Los Partidos Políticos son asociaciones voluntarias, dotadas de personalidad jurídica, formuladas</p>

PAÍS	DEFINICIÓN EN LA LEGISLACIÓN
	por ciudadanos que competen a una misma doctrina política de gobierno.
<b>Colombia</b>	<p><b><i>Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos.</i></b> Artículo 2°. Los partidos políticos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político. Promueven y encausan la participación de los ciudadanos y los contribuyentes a la formación y manifestación de la voluntad popular con objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de la influencia en las decisiones políticas y democráticas de la nación.</p> <p>Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones.</p> <p>Los partidos y los movimientos políticos constituidos que hayan cumplido todos los requisitos constitucionales y legales tendrán personería jurídica.</p>
<b>Costa Rica</b>	<p><b><i>Constitución Política:</i></b> Artículo 98. Los partidos políticos expresaran el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política</p>
<b>Ecuador</b>	<p><b><i>Ley de Partidos Políticos.</i></b> Artículo 3°. Los partidos políticos son organizaciones político-doctrinarias, integrada por personas que libremente se asocian para participar en la vida del Estado.</p>
<b>El Salvador</b>	<p><b><i>Constitución Política.</i></b> Artículo 85. El gobierno es republicano democrático y representativo. 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.</p>
<b>Guatemala</b>	<p><b><i>Ley Electoral y de Partidos Políticos.</i></b> Artículo 18. Los partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos, son instituciones de derecho público, con personalidad</p>

PAÍS	DEFINICIÓN EN LA LEGISLACIÓN
	<p>jurídica y de duración indefinida, salvo en los casos establecidos en la presente ley, y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado.</p>
<b>Honduras</b>	<p><b>Constitución Política.</b> Artículo 47. Los partidos políticos legalmente inscritos son instituciones de derecho público, cuya existencia y libre funcionamiento garantiza esta constitución y la ley para lograr la efectiva participación política de los ciudadanos.</p> <p><b>Ley Electoral y de Organizaciones Políticas.</b> Artículo 62. Los partidos políticos son instituciones de derecho público.</p>
<b>México.</b>	<p><b>Constitución Política.</b> Artículo 41. Los partidos políticos son instituciones de interés público y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organización 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. La ley determinara las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.</p>
<b>Nicaragua</b>	<p><b>Ley Electoral.</b> Artículo 61. Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público constituidos por ciudadanos nicaragüenses.</p>
<b>Panamá.</b>	<p><b>Código Electoral.</b> Artículo 38. Partidos Políticos es la asociación de ciudadanos en goce de sus derechos políticos, con principios, objetivos y programas definidos, que se organice de acuerdo con este Código</p>
<b>Paraguay</b>	<p><b>Constitución Política.</b> Artículo 124. Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público. Deben expresar el pluralismo y concurrir a la formación de autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal y a la formación cívica de los ciudadanos.</p> <p><b>Código Electoral.</b> Artículo 10. Los partidos y movimientos políticos son personas jurídicas de derecho público interno.</p>

PAÍS	DEFINICIÓN EN LA LEGISLACIÓN
<b>Perú</b>	<p><b>Ley de Partidos Políticos.</b> Artículo 1º. Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y a los procesos electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático.</p> <p>Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho Privado. La denominación de “partido” se reserva a los reconocidos como tales por el registro de órganos políticas.</p>
<b>Uruguay</b>	La Constitución Política Uruguaya no contiene definición expresa de los partidos políticos
<b>Venezuela</b>	<p><b>Ley de Partidos Políticos,</b> Reuniones Públicas y Manifestaciones. Artículo 2º. Los partidos políticos son agrupaciones de carácter permanente cuyos miembros convienen en asociarse para participar, por medios lícitos, en la vida política del país, de acuerdo con programas y estatutos libremente acordados por ello.</p>

FUENTE: Zovatto, Daniel, *La Regulación Jurídica De Los Partidos Políticos En América Latina*, UNAM, IDEA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006. pp. 21-23

Como podemos apreciar, no existe una definición única en las diferentes legislaciones que regulan a los partidos políticos, aun mas podemos apreciar que estos son regulados en diferentes instrumentos jurídicos, como lo son las leyes de partidos políticos, códigos o leyes electorales y en la misma constitución. De la tabla de definiciones, podemos deducir que dependiendo del instrumento jurídico que define a los partidos político será la manera en como aborda esta definición.

Un ejemplo de ello, es la manera en como son definidos en la constitución los partidos, misma que tiende a reconocer el valor de estas organizaciones para el sistema democrático en el que se desarrollan; así mismo, con frecuencia se les



califica como instituciones o elementos fundamentales para el sistema democrático como el caso de Argentina y Ecuador.

Por otra parte a estas instituciones, se les consideran como medios para manifestar la representación popular como expresamente lo señala en la constitución de El Salvador y Panamá. A su vez, la constitución nicaragüense considera al pluralismo político como uno de los principios de la nación y es este el que asegura la existencia y participación de las organizaciones política en los asuntos políticos. Por lo que es importante señalar y sobre todo resalta que en algunos casos los partidos políticos son las entidades mediante la cual se expresa la democracia y en otros, la democracia es la que garantiza la libre participación y desarrollo de los partidos.

Consideramos que las definiciones empleadas en las Leyes de Partidos Políticos son las más claras y amplias. Por ejemplo, la definición que encontramos en la Ley Orgánica de los Partidos Políticos de Argentina establece que —son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional” mas sin embargo no solamente se concretan a identificar la necesidad e importancia que tiene estas instituciones sino que además manifiestan el deber ser de los partidos políticos como lo es el caso de la Constitución Colombiana en donde se establece que: —son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político. Promueven y encausan la participación de los ciudadanos y los contribuyentes a la formación y manifestación de la voluntad popular con objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de la influencia en las decisiones políticas y democráticas de la nación”.

Sin lugar a dudas cada una de las definiciones que hemos manejado de las distintas legislaciones guardan una caracterización unipersonal que refiere a la naturaleza jurídica, en la cual se ha regulado esta organizaciones, por lo que depende la forma en la que son regulados por las leyes secundarias o específicas de la materia.

De alguna manera se puede establecer que en la propia legislación en el continente Americano, manejan un concepto único de los partidos políticos, pero en la gran mayoría coinciden en que estas instituciones tienen una personalidad jurídica reconocida, integrado por las personas que comparten una ideología o un fin determinado. Por otro lado, podemos observar que estas instituciones son reconocidas a nivel Constitucional y en algunos países se manifiestan en una ley específica que regula su actuación llámese Ley de Partidos Políticos o Código Electoral.<sup>343</sup>

Por otro lado, en el caso de Bolivia, en la Constitución Política en su artículo 222 manifiesta que —al representación popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, con arreglo a la presente constitución y las leyes. Por otro lado, en la Ley de Partidos en su artículo 3° (partidos políticos) establece los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público y sin fin de lucro.

En el caso de Brasil, en la Ley de Partidos políticos en su artículo 1° establece: —Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho privado, destinados a asegurar los interés del régimen democrático, a legitimar el sistema representativo y a defender los derechos fundamentales definidos en la Constitución Federal.

Por otro lado, Chile concibe a los partidos políticos de acuerdo a su Ley de Partidos como asociaciones voluntarias dotadas de personalidad jurídica formada por ciudadanos que comparten una misma doctrina de gobierno.

---

<sup>343</sup> En América Latina, todos los países cuentan con un Código o una Ley Electoral. Sin embargo, no todos tienen una Ley de Partidos Políticos, solamente en ocho países la legislación contempla la existencia de ambos cuerpos normativos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú Y Venezuela. En Guatemala existe un solo texto legal denominado Ley Electoral y de Partidos Políticos. ZOVATTO, Daniel, *LA REGULACION JURIDICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN AMERICA LATINA*, UNAM, IDEA, op cit. nota 10, pp. 34 y 35.

En el caso de Guatemala, concibe a los partidos político en su Ley Electoral y de Partidos Políticos en su artículo 18 –~~los~~ partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el registro del ciudadano son instituciones de derecho Público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo en los casos establecidos en la presente ley y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado.

La definición que maneja Honduras de partidos políticos la define en su artículo 47 de la Constitución en el que señala que los partidos políticos legalmente inscritos son instituciones de derecho público cuya existencia y libre funcionamiento garantiza esta Constitución y la ley, para lograr la efectiva participación política de los ciudadano; por otro lado, la ley electoral y de organizaciones políticas en su artículo 62, manifiesta que los partidos políticos son instituciones de derecho público.

En el caso de Nicaragua y Panamá, definen a los partidos políticos tanto en la ley electoral en su artículo 61, como en el código electoral en su artículo 38, respectivamente, como personas jurídicas de derecho público constituidos por ciudadanos nicaragüenses; y como la asociación de ciudadanos en goce de sus derechos políticos, con principios, objetivos y programas definidos, que se organice de acuerdo con este código

Por su parte en el Estado Mexicano, maneja la definición de los partidos políticos en la Constitución en su artículo 41 Constitucional en donde manifiesta que los partidos políticos son entidades de interés público, a dichas organizaciones se les reconoce personalidad jurídica por medio de un acto de autoridad denominado registro de partidos políticos, el cual actualiza en sus esfera política no solo una serie de derechos y obligaciones, si no que la Constitución federal les otorga el carácter de “*instituciones de interés público*” por lo que se erigen en intermediarios entre amplios sectores de la población y el propio Estado, de suerte que gozan de prerrogativas como financiamiento público y acceso a los

medios de comunicación, con objeto de que puedan cumplir los fines públicos que la Constitución les confieren.

A través de los partidos políticos los ciudadanos participan en la vida pública y política del país, y de acuerdo con el artículo 41 constitucional, tienen como finalidades: —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 estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

## **2.5. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL CONFLICTO ENTRE EL ÁMBITO DE LA ESFERA PÚBLICA Y PRIVADA**

A continuación nos referimos a la naturaleza jurídica de los partidos políticos, procurando lograr una síntesis del tratamiento que recibe esta figura, con base en las diferentes constituciones latinoamericanas, haciendo uso de los conceptos utilizados explícitamente por esas normas, la jurisprudencia el concepto implícito surgido de la interpretación armónica de esas disposiciones y interpretación doctrinaria.

Como podemos apreciar del estudio realizado a las diferentes formas en la cual se han conceptualizado a los partidos políticos en los diferentes instrumentos de derecho en los países de América latina podemos observar que la naturaleza jurídica en la cual han sido conceptualizado afecta directamente la manera en la cual la legislación secundaria o específica reglamenta la forma en cómo se desenvuelve en el Estado. No es hasta el estudio realizado por Bendel quien abordó el estatus jurídico de estas instituciones, en donde obtuvo como resultado de su investigación que la mayoría de las constituciones de la región consideraban que los partidos políticos eran personas jurídicas de derecho privado a excepción

de países centroamericanos como lo son El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá quienes lo definieron como instituciones de derecho público.

No obstante, en la actualidad no solamente podemos encontrar una distinción de la naturaleza jurídica en la cual se ha catalogado a los partidos políticos entre la connotación de derecho público y derecho privado, actualmente podemos encontrar una cinco maneras en la cual se a dotado a los partidos políticos, siendo estos los siguientes: 1) personería política, 2) personería de derecho público, 3) personería de derecho privado 4) personería jurídica y 5) otros que aun no han sido catalogados o son innovadores. A continuación presentamos un cuadro de la naturaleza jurídica de los partidos políticos identificando los países en la cual se le ha dado esta connotación.

**CUADRO 3. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

NATURALEZA JURIDICA	FORMULACIÓN	PAIS
Personería Política	Personería jurídica-política, persona jurídica de derecho privado, que cuenta con personería política	Argentina y Ecuador
Personería de Derecho Público,	Personas jurídica de derecho público y sin fines de lucro. Personas jurídicas de derecho público con personería jurídica. Instituciones de derecho público. Personas jurídica de derecho público interno.	Bolivia Guatemala Honduras Paraguay
Personería de Derecho Privado	Persona jurídica de derecho privado	Brasil y Ecuador
Personería Jurídica		Chile, Colombia, Perú

NATURALEZA JURIDICA	FORMULACIÓN	PAIS
		República Dominicana y Venezuela
Otros	Instituciones constitucionales (constitución), con personería jurídica (Código Electoral). Entidades de interés público con personería jurídica. Organismos funcionales de la nación. Fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado.	El Salvador.  México.  Panamá.  Cuba

FUENTE: Line Bareiro y Lilian Soto, *Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal*, en Nohlen, Dieter, et. at., *Tratado de derecho electoral en América Latina*, 2ª ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2007, p. 592.

Al considerarlos como personas del derecho privado, son asociaciones civiles en los términos del código civil y deben de cumplir con requisitos para el lanzamiento de candidaturas. Por su parte, al encuádralos como instituciones de derecho público no estatal, entes públicos no estatales o entidades de interés público, los partidos políticos no dictan actos administrativos, y su función típica no reviste naturaleza administrativa. En estos casos estarían sometidos, en la mayor parte de las legislaciones a la jurisdicción electoral, y excepcionalmente a la ordinaria en caso de contratación privada.

Por último, la categoría de asociaciones voluntarias significa el reflejo de la evolución histórica del reconocimiento de estas organizaciones. En efecto, consideradas inicialmente asociaciones de carácter privado, se les otorga ahora personalidad jurídica para participar en la vida del Estado o contribuir al funcionamiento del régimen democrático.

En todo caso, cabe advertir que la diferencia entre personas jurídicas de derecho privado y asociaciones voluntarias dotadas de personalidad jurídica es una línea sutil que se señala, pero que en la práctica está vinculada principalmente con el enfoque que se le da en la legislación de cada país.

Después de haber realizado el estudio comparativo de las diversas legislaciones que han definido a los partidos políticos debemos de concluir con el estudio de la definición que en nuestra Carta magna se emplea, partiendo de la idea de que los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos reunidos en torno a una ideología común y que tienen la voluntad de acceder al ejercicio del poder público en un Estado o, al menos, influir en el, distribuyéndose en el territorio nacional a nivel federal y estatal estructurado de forma permanente y estable. En Nuestro país, a dichas organizaciones se les reconoce personalidad jurídica a los partidos políticos a través del registro de partidos políticos como un acto de autoridad administrativa, por medio de este acto, no solamente otorga derechos y obligaciones, si no que en la Constitución federal les otorga el carácter de instituciones de interés público, por lo que se rigen como intermediarios entre amplios sectores de la población y el propio Estado, de suerte que gozan de prerrogativas, como financiamiento público y acceso a los medios de comunicación, con la finalidad de que puedan cumplir los fines públicos que la constitución les confiere. A través de los partidos políticos los ciudadanos participan en la vida política en la vida democrática, contribuir a 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 y secreto.

Ahora bien, los partidos políticos son organizaciones integradas única y principalmente por los ciudadanos en ejercicio de sus derechos políticos esenciales, como los es el pensamiento, y asociación, por ello se ha considerado que estas organizaciones se ubican en el terreno de la sociedad civil, en otras palabras, al ser considerados como medios a través del cual, se manifiesta los

intereses particulares de los individuos, estos se ubican en la esfera del derecho privado. Ante estas circunstancias el Estado no debe de intervenir, salvo para garantizar su protección frente a la intromisión del poder y las autoridades.

Por lo tanto, dado que la esfera pública es caracterizada principalmente por la actuación propia del individuo, quien decide su orientación y los fines que persigue, en los cuales no puede intervenir el Estado, en caso de hacerlo, se estaría afectando el ejercicio de los derechos de los humanos esenciales, como el decidir libremente sobre sus vidas y espacios privados. Ante el argumento de que la esfera del derecho privado protege la libertad y los derechos individuales, los partidos políticos se encuentran aparentemente exentos de cualquier exigencia de transparencia o de rendición de cuentas. Tesis que ha sido desecha en el Estado mexicano.

Por su parte, José Ignacio Navarro Méndez ha establecido que persiste la duda acerca del alcance en que los órganos del Estado estarían legitimados para “infiltrar” la esfera interna de esta organización a fin de garantizar su funcionamiento democrático, pues, pese a las relevantes funciones cuasi-públicas o de interés público asignada a los partidos y que los hacen 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 la libertad, incluida la de autoorganización.<sup>344</sup>

Ante estas circunstancias, se han creado dos corrientes antagónicas; Una considera que el derecho no debe de intentar regular detalladamente la vida de los partidos políticos, pues el tema rebasa el campo de lo jurídico. Para este sector de la doctrina, la legislación no debe extralimitarse, es decir, no ir más allá de asentar o señalar normas de carácter general que permitan a los partidos adquirir una

---

<sup>344</sup> Cfr. NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, *La aportación de la justicia constitucional a la definición de modelo de partido en España*, en *La justicia constitucional del Estado democrático*, Eduardo Espin Templado, y F. Javier Díaz Revorio (coords), Valencia, Corte de Castilla-La Mancha y Tirant lo Blanch, 2000, pp. 12, 13.



estructura uniforme, y que además de esto, el legislador no debe de entrar en detalle.<sup>345</sup>

La otra corriente es encabezada por quienes opinan que esta disposición debe rebasar lo meramente estructural y, antes bien, deben entrar en detalle en la búsqueda de precisión y no quedarse en aspectos meramente conceptuales. El argumento que valida esta posición es que técnicamente es más adecuado regularlo en el máximo nivel jurídico como una garantía eficaz para el asentamiento y buen funcionamiento del sistema democrático. Encontramos las mismas posiciones cuando se discute sobre las normas que aparecen en la constitución: la tesis maximalista se refiere a la necesidad de una normativa detallada e integral en el ámbito Constitucional, a diferencia de la minimalista aboga por disposiciones generales que dejen a la legislación secundaria la tarea de regular aspectos más específicos.<sup>346</sup>

A este último punto, se puede observar dos factores importantes que trascienden la simple extensión de la legislación, el primero se refiere al límite que el Estado debe de observar respecto a la regulación jurídica de los partidos políticos, y plantea el reto de racionalizar efectivamente esta parcela de la realidad política, introduciendo en ella los parámetros del Estado de derecho, y respetar la libertad de actuación de los partidos político. Y el segundo factor se refiere a la necesidad de que haya coherencia entre la ideología democrática que se sustenta en nuestra sociedad y la organización y el funcionamiento de los partidos políticos.

Actualmente se ha podido encontrar un punto de encuentro entre las argumentaciones antagónicas que no permitan la intervención del Estado en los asuntos internos de los partidos políticos, resultado de tan difícil proceso electoral generado en el 2006, generando la necesidad de emprender reformas constitucionales y en materia de las normas electorales. Es así que el artículo 41

---

<sup>345</sup> ZOVATTO, Daniel, *La Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina*, op. cit., nota 10, p. 34.

<sup>346</sup> *Ibidem* p. 35

constitucional en su párrafo quinto, establece lo siguiente –as autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señale la Constitución y la ley. Debemos de tomar en cuenta que los partidos políticos solamente están regulados por los documentos básicos los cuales se encuentran reglamentados en el artículo 22 en su numeral quinto mismo que a la letra establece que los partidos político se regirán internamente por sus documentos básicos, tendrán la libertad de organizarse y determinarse de conformidad con las normas establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), conforme al mismo establezcan sus estatutos.

Con la reforma constitucional realizada el año pasado y publicado el 30 noviembre 2007 en el Diario Oficial de la Federación, se establece que el Estado a través de autoridades electorales, puede intervenir en los asuntos internos, cosa contraria que no podía realizar, toda vez que el legislador había coartado la facultad de las autoridades electorales para intervenir en los asuntos de la vida interna partidaria. No obstante del análisis a las modificaciones legales correspondientes, se ha definido en términos legales los asuntos de los cuales puede conocer las autoridades jurisdiccionales, relacionadas con las actividades internas, que comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, mismas que son enumeradas en el artículo 46 en su número primero y que a la letra señala: Son asuntos internos de los partidos políticos, a) la elaboración y modificación de sus documentos básicos, b) la determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a ellos. c) la elección de los integrantes de sus órganos de dirección; los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; y e) los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y en general, para la toma de decisiones por sus órganos de dirección y de los organismos que agrupen a sus afiliados.

Con ello se da certeza y seguridad jurídica tanto a los afiliados como a estas organizaciones en relación con las posibilidades de las autoridades electorales para intervenir en los asuntos internos. Es evidente que con la reforma electoral, se ha roto el paradigma de que el Estado no debe de intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos por no violar el principio de autonomía y autoorganización, así mismo, se cumple con la obligación del Estado de proteger los derechos fundamentales del ciudadano, todo ello a favor de una plena y eficaz democracia.

Desde el punto de vista de la naturaleza jurídica de los partidos políticos y a la luz de la regulación en el constitucionalismo comparado latinoamericano, la legislación, la jurisprudencia y la interpretación doctrinaria, podemos ubicar a los partidos políticos en tres grandes grupos. 1) Personas jurídicas de derecho privado. (Como es el caso de Brasil), 2) asociaciones voluntarias dotadas de personalidad jurídica y 3) instituciones de derecho público. (Tal es el caso del Estado Mexicano, Argentina).

Por último, cabe destacar que la jurisprudencia sobre la definición de partidos políticos es insignificante y, cuando se ha dado, es coincidente con la norma, y explica o profundiza según sea el caso los términos de la constitución política o la ley electoral. Los análisis nacionales, mencionan la existencia de casos resueltos y jurisprudencia en Argentina, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela.

Con todo ello y teniendo en cuenta las distintas formas en la cual se le adjudica una naturaleza jurídica distinta cabría preguntarnos ¿cuál es la consecuencia de darle una connotación determinada dentro de la reglamentación jurídica de estas instituciones?. No es fácil responder a esta interrogante ya que el hecho de ser personas de derecho privado no impide, por ejemplo, que reciban subsidios estatales, y tanto en los países que los declaren de derecho público como en los que los considera de derecho privado están sometidos a la

jurisdicción electoral y no a la civil como correspondía a una persona de derecho privado.

Por otro lado, Line Bareiro y Lilian Soto han manifestado que: —Como hipótesis puede pensarse que en muchos casos se definió a la naturaleza jurídica de los partidos políticos con criterios previos a la existencia de un poder electoral. Los cambios en la institucionalidad estatal esta determinado la necesidad de repensar la naturaleza jurídica de los partidos, que no son puramente figuras de derecho público ni de derecho privado, pero tienen elementos de ambos. Esto hace pensar que se está construyendo una personería jurídica-política, que aún debe ser más desarrollada teóricamente”.<sup>347</sup>

Por lo tanto podemos concluir que dependiendo de la manera en que las diferentes normas que definen a los partidos políticos, ya sea la Constitución, las Leyes Electorales e inclusive la Ley de Partidos Políticos, será la manera en la que la ley secundaria regulará la actividad de estas organizaciones, estableciendo una clara distinción entre una regulación externa y otra interna, por lo que la connotación de la naturaleza jurídica de los partidos políticos es indispensable para realizar un estudio de su regulación.

## **2.6. CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE UN PARTIDO POLÍTICO**

Cabe señalar que para determinar un partido político, y no confundirlo con otras organizaciones relacionadas con la política, no es suficiente contar con una definición minimalista, para poder establecer la definición de un partido político, es necesario utilizar este concepto minimalista y complementarlo con una serie de características esenciales de un partido político. De esta manera, la doctrina

---

<sup>347</sup> Cit. por, LINE BARREIRO, Lilian Soto, Los Partidos Políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, et al. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, 2ª ed. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2007, p. 591.

contemporánea ha considerado que las características esenciales de un partido político son: Una organización durable, por lo que queda excluido los clanes, facciones o camarillas que desaparecen con su patrón o protector.

Otra de las características esenciales de un partido político encontramos a la organización estructuralmente completa, esta característica diferencia a los partidos políticos de los grupos parlamentarios que no tienen una esquema de jerarquía funciones y competencias claramente establecidos. Así mismo el partido político debe de contar con una voluntad deliberada de ejercer directamente el poder, de manera exclusiva o compartida a nivel local como nacional en el sistema político establecido o en otro distinto. De esta manera se pretende distinguía a los partidos políticos de los grupos de presión que solo buscan influir en el poder. Así mismo el partido político debe de contar con una voluntad de buscar el apoyo popular situación que excluye a los clubes políticos y para finalizar, el partido debe de gozar con independencia orgánica y funcional.

Tomando en consideración al análisis de los diferentes maneras en la cual se ha definido a los partidos políticos dentro de la legislación, ya sea a nivel constitucional o en las distintas leyes secundarias como son los Códigos Electorales y las Leyes de Partidos Políticos, se menciona algunas de las funciones que se les atribuyen, y por lo general se amplía en la ley electoral o de partidos políticos.

Entre los autores que han realizado una clasificación de las funciones asignadas a los partidos políticos podemos encontrara a Larry Diamond y Richard Gunther quienes establecen que las funciones principales que los partidos políticos deben de desarrollar son siete: —1) reclutar y denominar candidatos para puestos electivos; 2) movilizar el apoyo electoral hacia esos candidatos y alentar la participación electoral, 3) estructurara las opciones entre los grupos de candidatos competidores; 4) representar a los diferentes grupos sociales y sus intereses; agregar los intereses específicos en amplias coaliciones y de gobierno; formar y

mantener el gobierno y 7) integrar a los ciudadanos en el proceso político de nación-estado.”<sup>348</sup>

No cabe duda que todas las funciones anteriormente señaladas son parte importante que conforma de alguna manera la conceptualización de un partido político, mas sin en cambio, nos inclinamos en la clasificación realizada por Bendel quien abarca las siguientes funciones: —a) representación; b) participación; c) competencia por cargos públicos; d) Formulación de políticas e) Formación y socialización y f) Vigilancia del proceso electoral.”

## 2.7. LA TIPOLOGÍA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Tomando en consideración las aportaciones la formación de los partidos políticos, Johann Caspar Bluntschli, quien apuntaba que los partidos políticos no formaban parte de las instituciones de derecho público; por lo contrario, se les consideraba como instituciones políticas, parte de este razonamiento obedece a que los partidos políticos no son componentes de la administración pública del Estado.<sup>349</sup> Esto se confirma con el pensamiento de Paolo Biscaretti di Ruffia, cuando menciona que los partidos políticos son entes auxiliares del Estado.<sup>350</sup> La organización de estas agrupaciones políticas gira en torno al apoyo de grupos sociales. Las políticas aplicadas como parte del funcionamiento de estas organizaciones, son obstaculizadas por las funciones y posturas políticas sujetas a las mismas decisiones de grupos internos que surgen al interior del mismo partido. Por lo tanto, a los partidos políticos como lo afirma Biscaretti di Ruffia, se les conoce como entes auxiliares de estado, y cada uno de ellos o por el sistema de partidos se clasifican en distintas clases de partidos.

---

<sup>348</sup> DIAMOND, Larry, y GUNTHER, Richard, (comps), *Political Parties and Democracy*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 2001, p. XIII,

<sup>349</sup> CASPAR BLUNTSCHLI, Johann, *El progreso en la evolución de los Partidos*, en Kurt Lenk y Franz Neumann, Teoría y sociología crítica de los partidos políticos, Ignacio de Otto (Trad.) Anagrama, Barcelona, 1980, P. 6

<sup>350</sup> BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, op cit, nota 14, pp 784,785.

La clasificación que nos aporta Johann Caspar Bluntschli en base a cuatro tipos de partidos, todos ellos conocido por los conceptos de liberal y conservador, y los otros conocidos como radicales y absolutistas. Estos aspectos son determinados por distintas concepciones. Por ejemplo, cuando predomina el partido radical se tiene la república democrática, el poder exclusivo de la mayoría popular, el comunismo y el estado Industrial; con el Absolutista, la monarquía absoluta, la legitimidad y la hegemonía del capital; con el liberal, la monarquía y la república representativa, el autogobierno, la libertad de trabajo y la concurrencia y, el conservador, la monarquía ordeno la república aristocrática, el derecho histórico, el equilibrio entre el trabajo el salario y la protección económica.

Por su parte Gumersino Azcarate formulo otra clasificación más completa, introduciendo tres tipos de clasificaciones donde solo los partidos pueden realizar alusiones. A la primera lo denomino “~~los~~ fines” y se le conoce mediante dios periodos el individualista y el socialista. Las características que derivan de ellos son en cuanto a la misma determinación de problemas jurídicos particulares que en el momento apropiado resuelven el Estado. La segunda clasificación conocida como “~~al~~ forma de organización”, son los partidos políticos que han surgido en la era moderna tales como: el monárquico, republicano, centralizador y descentralizador. Por último en una tercera clasificación denominada “~~organización~~ o modo” referida al surgimiento del partido conservador y reformista. En este sentido se conoce el origen de distintas formaciones políticas denominadas partidos políticos, identificada cada uno de ellos con una ideología previamente concebida que les permitirá actuar con las culturas políticas que luchan por una forma de gobierno.<sup>351</sup>

Los pensamientos expuestos en párrafos anteriores, son una contribución para el desempeño de los partidos políticos en el estado moderno, sin embargo, destaca una serie de principios ideológicos que con el paso del tiempo han sido

---

<sup>351</sup> Cfr. AZCARATE, Gumersino, *Partidos Políticos*, Enciclopedia universal ilustrada, Europa Americana, t. XLII, Espasa, Barcelona, p. 404.

desarrollados por distintos sistemas partidistas, por eso los sistemas políticos con régimen de partido único de alguna u otra forma han dejado de serlo, convirtiéndose así en un sistema plural de partidos que pretenden construir el desarrollo democrático. Por otro lado Sthal afirma que la legitimidad es un valor jurídico que se aplica a todo proceso electoral. Por lo contrario, la inoperancia de la legitimidad es motivo de movimientos sociales y en determinados momentos o situaciones políticas de dudosa procedencia, el pueblo manifiesta su descontento ante los mismos sucesos y, por ende, emergen periodos de inestabilidad política. Es por ello que los partidos políticos deben cimentar desde su nacimiento las estructuras organizativas que le dieron pie a fundación.<sup>352</sup>

Para distinguir las diversas clases de partidos, es necesario mencionar el sistema organizativo que lo conforman, cuya tarea principal es la institucionalización del partido, según su desarrollo y las bases de las que provengan. Una organización nace en el momento en que se establece procedimientos explícitos para coordinar las actividades de un grupo con miras a la consecución de objetivos específicos.

En las organizaciones surgen estructuras sociales como resultado de los propios intereses de los individuos que la forman, y por los cuales se suscita la competencia entre los distintos grupos organizados, estableciendo relaciones de intercambio con la utilización de sus recursos para ejercer el poder sobre otros. Se desarrolla un sistema económico y una estructura de clases que revelan unos esquemas de conducta social organizados. En este sentido, el criterio de toda organización formal es la exigencia de procedimientos para movilizar y coordinar los esfuerzos de diversos subgrupos generalmente especializados. Con miras a alcanzar objetivos comunes. Sin embargo, no hay organización que sea realmente formal; es decir, que sus procedimientos sean formales. Si así fuera, entonces toda organización no plantearía problema alguno, siendo objeto de estudio solamente en sus manuales y programas.

---

<sup>352</sup> Ibidem.



Sobre la organización de los partidos políticos, Robert Michels se preocupó en elaborar la Teoría de la Organización de los Partidos Políticos en su libro sobre Los Partidos Políticos y Sindicatos Sociales de Alemania en el que sostuvo la tan mencionada Ley de Hierro de la Oligarquía se imponía en las transformaciones de las organizaciones partidistas y sindicalistas, o sea que estas acababan siempre en el burocratismo sin determinar la ideología a seguir teniendo como objetivo principal el éxito en las elecciones, producto de las negociaciones previas, pues de ello dependía la representación de sus intereses políticos, sociales o económicos. No cabe duda que disponer de un control centralizado por medio de una persona administrativo conlleva a sostener las estructuras del poder.

Para contribuir a este mismo sentido, la teoría de los partidos de Maurice Duberger analiza la influencia que ejerce para la organización el sistema político en el que operan, siendo uno de los pocos intentos sistemático de relacionar los atributos de las organizaciones con la naturaleza del sistema global en que se desenvuelven, teniendo en cuenta los conocimientos organizativos de su tiempo que conllevan a la formación de elites de partidos aglutinados el suficiente poder en determinados grupos políticos organizados para lograr sus objetivos.<sup>353</sup>

Pero además de la existencia de partidos es necesario que primero se institucionalice conforme a sus bases organizativas; o sea por el inicio y su desarrollo de la constitución de la organización producida, por la penetración territorial, por difusión territorial, por la combinación de estas dos, y por la presencia o ausencia de una institución externa que patrocine el nacimiento del partido, cuyas consecuencias se manifiestan en las lealtades indirectas formadas en el mismo seno del partido dirigidas a la institución externa y, posteriormente, a la instancia del partido. Así la institución externa es la fuente de legitimación de sus dirigentes y la razón que origina la lucha por el poder.

---

<sup>353</sup> PANEBIANCO, Ángelo, *Modelos de partidos*, op. cit., nota 103, p.16.

De tal modo, la institucionalización del partido político se compone de determinados mecanismos que le otorgan confianza y credibilidad en su estructura: los valores y los propósitos doctrinales que proporcionan el surgimiento de los mismos. De aquí derivan otros aspectos fundamentales que le dan a las organizaciones políticas de este tipo su institucionalización, como pueden ser las lealtades comprobadas e intereses políticos para mantener la organización, sin ello no sería factible llevar al partido político a la consolidación como institución política de plena capacidad organizacional y funcional.<sup>354</sup>

Los procesos de institucionalización dependen de figuras alternas, en el mismo sentido que se pretende fundamentar la creación de un partido político, porque se desarrollan dichos procesos dentro de otros ámbitos, que en cierta forma rompen con un proceso previamente establecido, de esta ruptura es necesario sostener las normas de organización y de aquellos esquemas de control que son impuestos al quebrantamiento mismo de las organizaciones necesitadas.

Por lo tanto, la existencia de un partido político depende del grado de institucionalización, es decir, si es una institución débil o bien si es una institución fuerte. Cuando un partido está fuertemente institucionalizado, es porque posee un aparato central más fuerte y desarrollado, o sea, que esta más burocratizado y más centralizado. El aparato central obedece al aparato del partido organizado por un grupo de personas que tienen una finalidad común propiciada por la tendencia a la burocracia.

Así mismo los factores determinantes para el mejor funcionamiento democrático de las instituciones partidistas son: los grados de homogeneidad y de semejanza entre las subunidades organizativas del mismo nivel jerárquico, al igual que en el grado de su financiación para cubrir sus actividades políticas, ya que sus componentes organizativos les ayudaran a la mejor participación y desempeño institucional como elementos sustanciales en la construcciones o agrupaciones

---

<sup>354</sup> *Ibidem*, p. 109 y ss.

políticas cercanas a los partidos. Así las instituciones fuertes como las débiles dependen del grado de difusión territorial, de la penetración territorial, así como de la legitimación externa, nacional e internacional, o bien de su carisma, factores que determinarán el nivel en que se encuentran.

Por consiguiente, los partidos políticos han sido objeto de diversas clasificaciones siempre con arreglo a sus intereses. Algunos autores determinan la clasificación de los mismos, en particular Radbruch los designa como personalistas, transpersonalistas y transculturalistas. Por su parte, Sthal los llama revolucionarios y legitimistas. Jellinek los denomina reaccionarios, conservadores y progresistas. Mientras que Georges Burdeau los clasifica en partidos de opinión y de masas.

En ocasiones el nombre de cada uno de estos partidos nos da una idea segura de su significación, o bien hay casos en que nombres iguales tienen sentido diversos en los pueblos; como sucediera y en América con los demócratas en Inglaterra y en Europa con los progresistas. Sin embargo, el nombre es imprescindible para identificar al partido y se observa la relación de progreso político entre el nombre que un partido toma y lo que con él quiere decir, es así que la clasificación de los partidos políticos, la hemos denominado en las siguiente clasificación de seis clases de partidos.

### **2.7.1. PARTIDOS RELIGIOSOS**

Los partidos políticos con un influjo religioso, otorgan un valor secundario al Estado y a la política, mezclando el espíritu político con el religioso. También se les conoce como partidos mixtos. Bluntschli comenta que durante la Edad Media la constitución de los partidos<sup>355</sup> tenía en su mayor parte este carácter político

---

<sup>355</sup> Hay que advertir que el autor suizo considera a las corrientes político-sociales de la Edad Media como partidos. Es sabido que los partidos políticos surgen mas tarde.

religioso. Las luchas del mundo islámico con el cristianismo, de los cristianos latinos con los griegos; y después de la reforma de los católicos con los protestantes, dominaron la vida de los partidos. Solo a partir de la edad moderna se distingue más cuidadosamente entre religión y política, entre iglesia y Estado, los partidos religiosos se separan de los políticos, no obstante debemos de tomar en consideración que esta tesis confunde a los partidos de las facciones.

El panorama político del siglo XIX y XX comprendía partidos de derecha tradicionalistas o conservadores, partidos liberales, democráticos, radicales, socialistas, comunistas; y partidos religiosos y democráticos, vinculados en diversas formas a una confesión religiosa o a los principios cristianos. La expresión de partido católico se puede aplicar a varios grupos del siglo XIX, mientras que el desarrollo de los partidos democráticos es característico del siglo XX.

Al parecer la expresión de partido político democrático cristiano durante su historia presentó pocas objeciones. Sin embargo, la noción de partido religioso se ha rechazado por su imposición o por su aspecto polémico, debido a como se desarrolló desde sus orígenes, quizás con la salvedad de que con esa expresión se comprende una realidad más amplia y diversificada que con la de partido demócrata cristiano, la cual va tomando consistencia lentamente y que desde hace tiempo no corresponde adecuadamente a la realidad de partido católico.

Por otro lado, los partidos católicos no siempre obtuvieron grandes resultados. Este panorama muestra una pluralidad de conductas de los grupos católicos y una ausencia a la fórmula que cristalizó con notable éxito al mundo germánico, en Bélgica o en Italia, entre sus condiciones de nacimiento y de desarrollo, estos partidos han tenido éxito en los Estados en donde el catolicismo era minoritario, de modo que se presentan como instrumentos de defensa de los derechos de los católicos en condiciones de inferioridad. Su lucha se orientó a la política anticlerical de los liberales en el poder.

El ambiente ideológico aparece en las tendencias sociales y políticas conducidas por el catolicismo en la edad contemporánea. Los primeros católicos sostenían una acción política organizada para amparar sus derechos a la libertad y su voluntad de servirse de las instituciones liberales y parlamentarias con el propósito de defender sus convicciones. En cambio el catolicismo intransigente obliga a una lucha en dos frentes; contra los liberales laicos y contra los socialistas.

Finalmente el simple hecho de manifestar una voluntad de democracia política lleva a la plena participación de la ciudadanía en la vida de los países con apertura democrática, cuyos principios los hallamos con la creación de una cámara económica social, en la descentralización y en la reforma de las regiones, todos ellos aspectos fundamentales para la construcción y participación democrática, que desde finales del siglo hasta nuestros días ha reaparecido en los programas de gobierno. Muchas veces estos objetivos no logran efectos positivos, y por ende, se ven menoscabados ante la ausencia de proseguir con la aplicación de programas previamente instaurados por el gobierno.

### **2.7.2. PARTIDOS NACIONALES Y PARTIDOS LOCALES**

Los partidos políticos nacionales y locales se fundan en bases positivas conforme a principios políticos. Los partidos políticos nacionales tienen como factor primordial el interés público, se apoyan en él para lograr sus objetivos políticos. En cambio los partidos políticos locales tienen un campo menor, debido a sus estructuras internas y composición externa, pues carecen de recursos y tienen un limitado nivel de convocatoria y capacidad. Los partidos políticos nacionales tienen mayor extensión territorial que los partidos locales por su pequeña porción de participación territorial, ya sea regional o estatal, lo que depende de la composición estructural y geografía de la nación que se pretenda conocer. Esta situación lleva a los partidos pequeños a subordinarse a los partidos

grandes, con lo que esto demuestra la fuerza política de lo que disponen en lo estructural, político y económico.

En este sentido, Tocqueville hace una distinción entre los partidos grandes y los pequeños,<sup>356</sup> este autor considera que todos los partidos grandes atienden más sus principios que las consecuencias; en lo general y en los casos particulares, a las ideas y no a los hombres. Los rasgos de estos partidos son más notables, es decir con pasiones y convicciones verdaderas.

En este contexto, principalmente en los partidos grandes, el interés particular que desempeñan es siempre el papel importante en las pasiones políticas, se oculta hábilmente bajo el velo del interés público, y algunas veces es impenetrable a las miradas de aquellos a quienes anima y hace obrar. En cambio los partidos pequeños carecen, por lo general, de fe política; como no se sienten elevados y sostenidos por grandes metas, su carácter lleva el sello de un egoísmo que se manifiesta ostensiblemente en cada uno de sus actos.

En realidad toda participación política a base de partidos pequeños tendrá a un campo de acción reducido por sus mismas limitaciones sin producir mayor penetración territorial. Por el contrario el partido grande podrá prosperar debido a su fuerza y a los recursos económicos y políticos de que disponen. Sin embargo las tendencias particulares de ambos partidos son perjudiciales para el Estado. Pero además los partidos grandes sostiene sus posiciones políticas por el apoyo recibido de los partidos pequeños o de satélite, mediante pactos previamente establecidos, para que estos sean sostenidos mediante una simbólica pluralidad política. Como es bien sabido, muchos de los partidos políticos pequeños han permanecido dentro de esta inclinación, que mas tarde, dependiendo del grado de descomposición del sistema político, desemboca en la discordia política que germina entre ellos, por lo que tiende a la ruptura de la unidad.

---

<sup>356</sup> DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, Gallimard, n/1., 1961, pp. 222 y 223.

### **2.7.3. PARTIDOS DE GOBIERNO Y PARTIDOS DE OPOSICIÓN**

La contraposición de entre estos tipos de partidos es más bien política que jurídica, mientras uno se encuentra en el poder y ocupa cargos gubernamentales, otro está fuera de ellos. Desde un punto de vista histórico del gobierno, la mayoría de las teorías pertenecen a una de estas dos corrientes de análisis: la mecanicista y la organicista. La primera de ellas ha considerado que la sociedad está compuesta de intereses opuestos interactivos, la cual origina conflictos, de modo que la tarea del gobierno consiste en suavizar o resolver los conflictos. En este sentido el gobierno es un mecanismo para relajar la tensión del sistema político. El gobierno se ha preocupado por responder a la sociedad nacional con aquellos insumos generados por esta que incluyen las costumbres y creencias clases e intereses preferencias y percepciones.

Es así como la teoría democrática se ha preocupado de crear una serie de variables estructurales que actúan entre el sistema social y el gobierno, de igual modo de analizar a los partidos políticos, los sistemas electorales entre otras, que son considerados como instrumentos para mejorar y perfeccionar las relaciones entre el sistema social y el gobierno. Con el propósito de lograr una mayor entonación de las decisiones políticas y aumentar la eficacia gubernamental.

La versión contraria la ofrecen las teorías organicistas, pues iniciando con el pensamiento de Platón y Aristóteles relacionan al gobierno con la evolución de la sociedad humana hacia formas superiores. En si el gobierno es un organismo educativo que tendía una serie de ideas procurando la mayor racionalidad desde un punto de vista estructural y funcional.

En los sistemas políticos donde predomina el unipartidismo destaca la presencia del líder partidista en el gobierno, apoyado por el partido dominante siendo este el partido en el gobierno. Este tipo de partido demuestra actitudes políticas especiales en el momento de representar los intereses de los grupos

políticos, principalmente con la postura e influencia que ejerce dentro del aparato gubernamental para así ejercer y controlar los diferentes causas del poder político.<sup>357</sup>

De esta manera, se extrae un tercer tipo de partido político como fuera el caso del partido ministerial, poco conocido bajo este nombre; no obstante contribuye con aportaciones políticas al gobierno, y a su vez, a los partidos de oposición siendo un especie de mediador entre el gobierno y la oposición. En este sentido el partido ministerial inclinará su postura a favor del que mas le pueda aportar para sus fines, de esto depende su liderazgo ante los demás partidos. Por otro lado, están los partidos de oposición, los que con sus ideales representan la actividad política de ejercer la oposición al gobierno, mediante la utilización, algunas veces y otras no tanto, de medios pocos idóneos o legales para realizar sus fines. Los medios mas usuales pueden ser con frecuencia la censura o descredito de actos gubernamentales, o del partido en el poder, por el cual procuran los partidos de oposición encubrir sus ambiciones políticas secretas con el mandato de la pluralidad y del patriotismo. Por tanto la formación estructural y funcional<sup>358</sup> de los partidos de oposición es limitada y distinta al aparato gubernamental y a los partidos en el gobierno, pues esto dispone de más recursos materiales y humanos para cubrir sus actividades partidistas.

#### **2.7.4. PARTIDOS SEGÚN LAS CLASES SOCIALES**

Enrique Corrales Sánchez señala que las clases sociales no se fundan en el espacio o en un lugar determinado y ninguno tiene capacidad o fuerza por si sola para poder formar un Estado.<sup>359</sup> En contra de esta posición se expresa Bluntschli que hay partidos a los que apoya determinados estados, nacionales o

---

<sup>357</sup> DAVID E. Apter, *Gobierno*, Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, t. V, Aguilar, Madrid, 1975, pp. 174, 175, 182 y 183.

<sup>358</sup> PANEBIANCO, Ángelo, *Modelos de partidos políticos*, op cit, nota 103, p. 139.

<sup>359</sup> CORRALES SÁNCHEZ Enrique, *Partidos*, Diccionario Hispano Americano, s/e., New York, t. XX s/f.



grupos étnicos con una base estatal o mundial, que admite unos principios políticos y tienen algunos objetivos políticos. Estos partidos suelen ser más peligrosos que beneficiosos ya que su estructura es demasiado sólida fuerte y poderosa.<sup>360</sup>

Sien embargo estos tipos de partidos en la actualidad son obsoletos debido a que no amenazan la existencia del Estado. Por ende la función organizativa y estructural de los partidos, deriva en la ampliación cabal de sus postulados. Cuando no suceden estos principios los efectos se reflejan ante el Estado desvaneciendo la igualdad y la unidad de la nación, apoyando dentro de su ámbito de aplicación en el clero y en la nobleza, y tienen como resultado las luchas indistintas por el poder que han paralizado el progreso de los pueblos. Así pues para fortalecer la unidad del Estado contra sus divisiones y esos obstáculos, es preciso que se funden todos los partidos provinciales nacionales o sociales y que se formen para sus tendencias y pensamientos como verdaderos partidos políticos.

Tomando en consideración algunos partidos políticos que se instituyen mediante el concepto de clase social. Se manifiestan, por ejemplo los partidos políticos de rasgos burgueses o notables surgidos a mitad del siglo XX en Europa y Estados Unidos. En Inglaterra a razón del predominio de las tradiciones parlamentarias, cuando brotan los partidos con las reformas, se les conoce con el nombre de partidos de la Aristocracia, por sus nexos con el círculo de poder económicos. Más tarde en Alemania se les conoce como Partidos Liberales de la burguesía. Ya a finales del siglo XIX aparecen los partidos de nombre organizativo de masas, como lo eran los partidos de trabajadores, propiamente conocidos como partidos socialistas, en particular los países como Alemania, Francia, Italia e Inglaterra, que tienen como característica funcional el movimiento obrero de aquella época. Posteriormente con las desavenencias de los partidos de notables

---

<sup>360</sup> CASPAR BLUNTSCHLI, Johann, op. cit., nota 113, p. 131.

a la razón del surgimiento de los partidos de masas, brotan otro tipo de partidos con fines plenamente electorales, dejando los intereses personales.

A estos partidos se les conoció como partidos electorales de masa, a este tipo de partidos también se les conoce con el nombre de toma todo. Sus funciones prevalecieron por la solución de problemas sociales de la población mediante plataformas políticas, con las que justificaban sus propósitos electorales. No cabe duda que los distintos partidos políticos surgidos en la historia europea, obedece al periodo por el cual el sistema político o el sistema de partidos de un Estado atravesaban. Así, se observa que el sistema partidario de las naciones precursoras del modelo de partidos se dilato a las demás naciones y, por consiguiente, modifico los propósitos y denominaciones de los partidos burgueses, hasta convertirlos en partidos de características electorales.

Por último y más cerno a nuestros tiempo, Max Weber establece una clasificación de partidos políticos. Los divide de acuerdo a su orientación finalista, indica que los partidos políticos pretenden diferentes posturas políticas como pueden ser los partidos de patronazgo que fija sus intereses políticos en la obtención del poder con el apoyo de los mismos jefes que ostentan poder y de los cargos administrativos de la administración pública, en beneficio del propio partido del que han surgido. También hace mención de la existencia de partidos políticos de clases o estamento cuya postura política se perfila por los intereses de grupos sociales.<sup>361</sup> Por otro lado, tenemos a los partidos políticos de carácter ideológico, marcados específicamente por sus objetivos concretos, por lo que no cabe duda que la proliferación de los partidos políticos, de cualquier clase, provoca el surgimiento de nuevos partidos, sobre todo en aquellos países con rasgos fundamentalistas que permiten el establecimiento de partidos religiosos.

---

<sup>361</sup> WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, op. cit., nota 3, p. 58.

### **2.7.5. PARTIDOS POLÍTICOS**

La forma superior y más acabada es sin duda, la del partido que se funda principalmente en principios políticos no de oposiciones religiosas, de clases o de razas, que entren al mismo tiempo de una manera libre a la vida pública. El 'progreso político se manifiesta sin duda en los partidos según éstos han ido poco a poco eliminando de su naturaleza toda mezcla de oposiciones para pertenecer después unidos, fundados en un principio y con conciencia de su misión.

No obstante, todo partidos político debe de contar con principios democráticos básicos en la disciplina y respeto al líder y del pueblo. Cuando hay un grupo formado por hombres con la misma ideología e intereses se forma el partido con disciplina y órganos, cuyo objetivo es cumplir y respetar los intereses de la ciudadanía; cuando se olvidan de su misión, el partido hiere el sentimiento del pueblo y su derecho, perdiendo el apoyo por lo cual es víctima del partido opuesto. Una vez convertido en organizaciones políticas electorales, los partidos políticos históricos difunden sus proyectos mediante programas conocidas como plataformas electorales, que durante el transcurso de su desarrollo se confirman como proyectos para luego convertirse en programas de gobierno.

### **2.7.6. PARTIDOS CONSTITUTIVOS**

A los partidos constitutivos se les conoce como partidos transitorios por las mismas funciones estructurales y organizativas de las que se componen, siendo que su actividad se encuentra más cargada hacia el ámbito del derecho público que la política. Este principio en la actividad de los partidos se asigna cuando surgen las luchas para transformar o aplicar la constitución política del país de tal forma que una vez obtenido los propósitos que los impulsaron a la gesticulación de las disputas, desaparecen, ya sea porque surgió una nueva constitución política o porque se cumplió con la aplicación de los principios constitucionales

que dio pie a la lucha. De tal modo, aquí comienza la aplicación del derecho público, que elimina de forma sustancial la contienda partidista.

Es así que la participación partidista que se conduce a regular sus actividades en el marco del derecho público, por un instante deja al margen el campo de la ciencia política, sin perder de vista que ambas materias juegan un papel importante en la vida de los partidos políticos. Pero cuando a esta figura se le concede participación conciliadora entre el Estado y los particulares que vigilan los principios constituyentes, se les observa con el significado puramente político, estigmatizando durante su cometido, lineamientos políticos únicos y trascendentales en la formación de partidos políticos. Por lo que los partidos políticos configuran la base de los lineamientos y principios democráticos que van a determinar la misma formación de las constituciones políticas.

La presencia de los partidos políticos modernos obedece a diferentes circunstancias de aplicación política, funcional y estructural que desde su origen y formación son producidas. En consecuencia afectan los sistemas políticos y los sistemas partidistas. Para subsanar dichas consecuencias, sería necesario que en la pugna política intervinieran los organismos de la autoridad política. Este planteamiento es interesante en los partidos políticos constitutivos, porque durante el periodo en que intervienen para formular o establecer lineamientos o principios democráticos dentro de las diferentes concepciones constitucionales, se incrementan también los periodos de inestabilidad atribuidos a los mismos intereses políticos que representan, y por consiguiente afectan los intereses de la población.

Si se admite que existe una gran división entre los partidos políticos, por las mismas diferencias suscitadas entre la teoría y la práctica actual de ellos y por la variedad de contextos e índole políticas que influyen en el desarrollo de los sistemas partidistas, entonces se plantea la posibilidad del surgimiento de nuevos

partidos políticos. Con ello se ampliaría en espectro partidista, demarcando la participación y acciones de los mismos.

Tomando en consideración que en ocasiones la teoría es muy diferente a lo que se da en la práctica, al ver que existe una gran división entre los partidos políticos, se prevé que provienen de la variedad de contextos e índoles políticas por los cuales atraviesan los diferentes sistemas partidistas, donde va ganando terreno la creación de nuevos partidos políticos y con ello los cambios democráticos. Por lo tanto se puede establecer que la distinta clase de partidos políticos se configuran dependiendo de las circunstancias políticas, sociales y un tanto económicas del momento o época de los sistemas políticos que tienen un régimen más democrático un sistema plural y organizado y sostenido con el consentimiento de la población

**CAPÍTULO TERCERO**  
**MARCO HISTÓRICO DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS**  
**POLÍTICOS DENTRO DE LA LEGISLACIÓN MEXICANA.**

**3.1. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

**3.2. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA.**

**3.2.1. EL RECONOCIMIENTO INDIRECTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA LEY ELECTORAL.**

**3.2.2. CONSTITUCIONALIZACION DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INICIO DEL ESTADO DE PARTIDOS.**

**3.2.3. CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1987.**

**3.2.4. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 1989**

**3.2.5. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 1996.**

**3.2.6. LA REFORMA ELECTORAL DE 2007.**

**3.2.7. IMPORTANCIA DE LAS REFORMAS ELECTORALES.**

## **CAPÍTULO TERCERO.**

### **MARCO HISTÓRICO DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DENTRO DE LA LEGISLACIÓN MEXICANA.**

#### **3.1. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Como bien lo señalamos en el capítulo segundo de esta investigación, muchos han sido los intentos académicos que se han realizado para poder definir lo que es un partidos políticos. La búsqueda de esta definición no ha sido nada fácil, al contrario se ha generado como un gran dolor de cabeza, El desarrollo una definición de partidos políticos no es nada simple, porque este fenómeno se ha presentado y se presenta con características notablemente muy distintas, tanto desde el punto de vista de las actividades concretas que se han desarrollado en lugares y tiempos distintos como en términos de estructuración organizativa que el mismo ha asumido.

Lo mismo sucede cuando tratamos abordar el tema de la regulación jurídica de los partidos políticos. Toda vez que si partimos que se ha realizado diferentes definiciones de los partidos políticos tanto del punto de vista doctrinal y jurídico, estos también se han regulado de una manera muy distinta en base a la definición tanto doctrinal como jurídica que se ha desarrollado en diversas etapas de la historia en base a la connotación de su naturaleza jurídica como Instituciones de derecho público o instituciones de derecho privado.

No siempre ha existido un estatuto jurídico de los partidos. Éstos son realidades sociales a las que lentamente la teoría fue prestando atención, y más lentamente aún el derecho. El ordenamiento jurídico ha tenido, a grandes rasgos, las siguientes actitudes frente a los partidos. Primero, una fase de oposición, propia del Estado liberal surgido de la Revolución Francesa, en la que se condena totalmente a los partidos, tal como en la famosa Ley Chapelier de 1791, que

rechazaba todo tipo de asociacionismo. Posteriormente, y casi durante todo el siglo XIX. Predomina una actitud de desconocimiento e indiferencia jurídica hacia los partidos, pues a pesar de que se admite su existencia sociológica, se niega cualquier regulación, seguramente por el influjo de la separación entre el Estado y la sociedad civil. La tercera etapa corresponde a los finales del siglo XIX y principios del XX; aquí, los partidos son reconocidos jurídicamente en las leyes electorales y en los reglamentos de las cámaras. La última etapa es posterior a la Segunda Guerra Mundial y refleja el movimiento a favor de su constitucionalización y, en algunos casos, su regulación jurídica exhaustiva.

Es necesario entender las diversas posturas que los juristas han realizado o han tomado en consideración para poder desarrollar una regulación jurídica de los partidos políticos tomando en consideración la conveniencia y el beneficio de su regulación jurídica. De esta manera se ha generado un gran debate acerca de la importancia de la regulación jurídica de los partidos políticos, las cuales son categorizadas a través de dos tesis la maximalista y la minimalista. En la primera encontramos a quienes consideran que el derecho no debe de intentar regular detalladamente la vida de los partidos políticos, pues el tema rebasa el campo de lo jurídico. Para este sector de la doctrina la legislación no debe de extralimitarse, es decir, no ir más allá de asentar o señalar normas de carácter general que permitan a los partidos políticos adquirir una estructura uniforme. Esta postura se sustenta bajo la protección del derecho de auto organización de los partidos políticos.

Bajo esta primera tendencia se inscriben los ex candidatos presidenciales y senadores Humberto Roque Villanueva y Manuel Barrtlert, quienes rechazaron el 3 de octubre de 2001, que fuera el Instituto Federal electoral (IFE) el que organizara las elecciones internas del PRI, bajo el argumento de que la legislación vigente no contempla entre las funciones o facultades del IFE la organización de comicios internos para elegir a los dirigentes de los partidos, por lo que rechazaban cualquier modificación a la legislación que ampliara las facultades del



Consejo General del IFE, de tal suerte que este cuerpo colegiado pudiera intervenir en las elecciones y actividades internas de los partidos políticos en nuestra nación.

En la segunda postura encontramos aquellos que consideran que la democracia interna debe de preverse y regularse en instrumentos jurídicos que conminen a los partidos políticos a funcionar democráticamente. Para esta corriente *la ley de hierro de la oligarquía* de Michels, no tiene un carácter absoluto sino más bien tendencial y no acepta los argumentos formulados por los diversos sectores jurídicos de mantener una actitud pasiva ante la exigencia de adoptar instrumentos eficaces que garanticen la democracia interna de los partidos políticos. Esta corriente protege el derecho de participación democrática de los afiliados.<sup>132</sup>

Por su parte, Daniel Zovatto, considera que existen dos factores importantes que trascienden la simple extensión de la legislación. El primero se refiere a los límites que el estado debe de observar con respecto a la regulación jurídica de los partidos políticos, y plantea el reto de racionalizar efectivamente esta parcela de realidad política, introduciendo en ella los parámetros del estado de derecho y respetar la libertad de actuación de los partidos. El segundo factor se refiere a la necesidad de que haya coherencia entre la ideología democrática que se sustenta en nuestra sociedad plasmada en la constitución, y la organización y funcionamiento de los partidos.<sup>133</sup>

Tomando en consideración las posturas anteriormente citadas y al analizar las recientes resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Andrea Sánchez, considera que el —el trascendental fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del 7 de mayo de 2002, que faculta

---

<sup>132</sup> HERNÁNDEZ DEL PILAR María, *Democracia Interna: una asignatura pendiente para los partidos políticos en México*, en Hernández, María del Pilar (coord.), *partidos políticos: democracia interna y financiamientos de precampañas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 133.

<sup>133</sup> ZOVATTO, Daniel, *Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina*, UNAM-IDEA, México, 2006, pp. 7,8

al IFE precisamente para intervenir en la vida interna de los partidos políticos y a sancionar el incumplimiento estatutario o la violación de los derechos de sus militantes (...) las repercusiones y la importancia de la anterior sentencia, sin duda originara una gran polémica nacional en torno a los límites que debe de observar el estado mexicano a través de la legislación electoral y del propio TEPJF para no llevar el actual —hiperactivismo Judicial” del citado tribunal a exceso que permita ubicar sus actividades como una invasión intolerable de la esfera interna de los partidos políticos”.

Aparentemente esta es la tesis que ha tenido mayor auge en los últimos siete años en nuestra nación, toda vez que se ha emitido un sin fin de sentencias por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que ha resuelto en cuestiones de la vida interna de los partidos políticos, mas sin en cambio, consideramos que no debemos de confundir entre la regulación de los partidos políticos en la vida interna y una judicialización de la vida interna de los partidos políticos.

Tomando en consideración que el régimen jurídico de los partidos políticos ha pasado por diversas etapas históricas claramente diferenciadas, así mismo existen diversas clasificaciones de la postura del derecho con respecto a los partidos políticos. Durante el desarrollo de este capitulo haremos un bosquejo de estas etapas no sin antes realizar una breve mención sobre la clasificación de estas. De acuerdo con Triepel, existen cuatro fases en este proceso, a saber: oposición (*Bekämpfung*), ignorancia (*Ignorierung*), legalización (*Legalisierung*) e incorporación (*Inkorporierung*).<sup>134</sup>

La primera etapa se caracteriza por una franca hostilidad hacia los partidos políticos que son proscritos junto con otro tipo de agrupaciones como los sindicatos obreros. La segunda se caracteriza por una posición agnóstica de indiferencia hacia los partidos. En una tercera etapa los partidos son regulados en

---

<sup>134</sup> ANDREA SÁNCHEZ, Francisco de, *op. cit.*, nota 3, p. 308.

su forma jurídica por medio de reglamentos de los congresos y también de las leyes electorales, pero en ambos casos sin ser mencionados de manera directa. La cuarta etapa corresponde a su plena incorporación constitucional.<sup>135</sup>

En un sentido similar, al referirse a los partidos, Biscaretti Di Ruffia señaló: después de una primera fase de rígida oposición a los mismos (en la legislación del estado policía y aun en aquella extremadamente individualista del estado surgido de la Revolución francesa) y después de otra de absoluto agnosticismo al respecto, propio del Estado moderno de orientación liberal, en el curso del siglo XIX se ha pasado últimamente a la fase de su progresiva disciplina iuspublicista culminada, luego, a veces —sobre todo en los estados autoritarios y de democracia marxista— en una incorporación integral, mediante la concesión a los mismos del status de personas jurídicas con relieve constitucional.<sup>136</sup>

Al analizar estos planteamientos, Andrea Sánchez<sup>137</sup> indica que, si bien las grandes etapas están bien trazadas, es importante tratar de determinar también las subfases de este proceso de regulación jurídica. Este autor propone la siguiente clasificación:

#### **CUADRO 4. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

ETAPA	CARACTERÍSTICA
<i>Prohibición</i>	Derivada de la opinión de algunos pensadores (Rousseau y Montesquieu, entre otros) que consideraban que los partidos políticos interferían con la proyección de la voluntad general, y que los intereses particulares de quienes conformaban el partido se anteponian al interés de la colectividad. Para los pensadores del siglo XVIII, un partido político equivalía a

<sup>135</sup> LUCAS VERDÚ, Pablo, *La relativización constitucional de los partidos políticos, Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977, p. 376.

<sup>136</sup> BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 720

<sup>137</sup> ANDREA SÁNCHEZ, Francisco de, *op. cit.*, nota 1, p. 310

ETAPA	CARACTERÍSTICA
	una facción, con la connotación negativa dada al término al entenderse como un elemento perturbador de la sociedad.
<i>Tolerancia</i>	Esta etapa coincide con el Estado liberal del siglo XIX. En ella nacen los partidos de masas.
<i>Reconocimiento indirecto en el plano de ley ordinaria</i>	Aparecen lentamente las primeras referencias a los partidos políticos con la regulación de los comités electorales y el funcionamiento de los grupos parlamentarios.
<i>Constitucionalización:</i>	La cual está clasificada en a) indirecta: a través del derecho de asociación. b) Directa: (i) racionalización del poder (Primera Guerra Mundial); (ii) incorporación del Partido Comunista en la Constitución de la Unión Soviética en 1936; c) Genérica: Segunda Posguerra, y d) Integral: Constitución portuguesa de 1976
<i>Ley reglamentaria de la Constitución sobre partidos políticos</i>	Sea cual fuere la clasificación que se acepte, tres aspectos quedan en claro: 1) Que los partidos políticos no siempre han sido bien aceptados. 2) Que su inclusión en el pensamiento y la práctica jurídica se dio lentamente y por etapas sucesivas, y 3) Que sólo después de la Segunda Guerra Mundial, y luego de grandes debates, se fortaleció su constitucionalización a nivel mundial, si bien con diferencias importantes entre las diversas regiones.

Fuente: elaboración propia en base a la clasificación de Francisco de Andrea.

En este proceso destacan varios textos fundamentales: la Constitución de Weimar (1919), que reconoció a los partidos políticos por la vía del sistema electoral. Posteriormente, la Constitución de Baden de 1947, que en sus artículos 118-121 consagró el sistema de partidos en el nivel constitucional.<sup>138</sup>

Después, la Constitución italiana de 1948, estableció en su artículo 49 el derecho inherente a todos los ciudadanos a asociarse libremente en partidos para concurrir democráticamente a determinar la política nacional. Por su parte, la Constitución alemana de 1949 consignó principios muy parecidos, y proscribió a

su vez a los partidos antidemocráticos.<sup>138</sup>

Por último, en Francia, al dictarse la Constitución de 1958, se incluyó en el artículo 40 el reconocimiento de los partidos y su concurrencia a la expresión del sufragio. Se consignó la libertad de formación y acción, sujetándolos al respeto de los principios democráticos. Sin embargo, y pese a su importancia, estas primeras incorporaciones constitucionales de los partidos políticos fueron limitadas, al restringirse a establecer su existencia como actores electorales, reconocer el derecho de asociación y, en algunos casos, prohibir cierto tipo de partidos.

No fue sino hasta la década de los años setenta cuando se amplió el concepto de constitucionalización de los partidos. Este proceso se inició con la Constitución Griega de 1975, que dispone que la organización y actividad de los partidos estén al servicio del libre funcionamiento del régimen democrático. Continúa con la Constitución portuguesa de 1976, que dedicó 22 artículos, de un total de 332, al tema de los partidos, y la española de 1978 que en su artículo 6o. definió a los partidos como expresión del pluralismo democrático e instrumentos fundamentales de la participación política. Después de estas leyes fundamentales, la fase de constitucionalización se fue acelerando en todo el mundo, de tal forma que es posible afirmar que en la actualidad un buen número de países reconoce a los partidos políticos en sus ordenamientos constitucionales.<sup>139</sup>

En términos generales, puede afirmarse que este proceso de incorporación constitucional de los partidos a nivel mundial ha significado varias cosas: —.al primera de ellas es una repulsa a los Estados autoritarios y totalitarios, y la afirmación de que la democracia pluralista sólo es realizable con el concurso de varios partidos. Pero al mismo tiempo, como los partidos se encuentran en la base

---

<sup>138</sup> GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, “Constitucionalización de los partidos políticos”, CAPEL, *Diccionario electoral*, 3a. ed., San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003, p. 255, t. I.

<sup>139</sup> En Estados Unidos y en Inglaterra no hay constitucionalización de los partidos políticos. Vid. JANDA, Kenneth, “Political Parties and Democracy”, *Theoretical and Practical Perspectives. Adopting Party Law*, National Democratic Institute for International Affairs, 2005, pp. 5 y 6.

misma de todo el sistema democrático, algunos sostienen la necesidad de fórmulas de constitucionalidad en el sentido de sistemas de control, para que los partidos ajusten su actividad a los principios democráticos.”<sup>139</sup>

En forma complementaria, Cumplido expresa que: —...da la importancia de la función pública de los partidos políticos en una democracia, se justifica una legislación de rango constitucional que los regule, armonizando los intereses de la sociedad democrática con el ejercicio del derecho de asociación voluntario, y que garantice también a los ciudadanos la independencia de su partido del gobierno.<sup>140</sup>

Por último, coincidimos con Ulloa,<sup>141</sup> quien destaca que aunque no se quisiera asignar a los procesos constitucionales una incidencia determinante en la vida y desarrollo de los partidos políticos, no es posible obviar los grandes hitos constituyentes que, de una u otra manera, fueron el telón de fondo o el anuncio de grandes cambios en los escenarios donde se desarrollan las fuerzas políticas que hoy conocemos, sobre todo por el papel que desempeñan como mediadores en la representación política. Es por ello que la constitucionalización de los partidos políticos refleja una de las tendencias características del derecho constitucional contemporáneo.

En la etapa de la prohibición sobre la regulación de los partidos políticos, quienes apenas eran tomados en consideración ni desde un prisma jurídico ni mucho menos eran estudiados desde un punto de vista sociológico. Únicamente entrañaban una experiencia electoral y una participación directa en las consultas, de donde se desprende que el partido político, en cuanto tal no era valorado por la misma naturaleza de su estructura o por la actividad desarrollada sino por su extrita conexión con un fenómeno de orden social como las elecciones.

---

<sup>139</sup> MILLÁN GONZÁLEZ, Navor, “Partidos políticos y democracia”, *Revista Iniciativa*, núm. 16, Instituto de Estudios Legislativos, p. 12, [www.cddiputados.gob.mx](http://www.cddiputados.gob.mx). Miércoles 17 de mayo del 2008 17:30 pm.

<sup>140</sup> Cumplido, Francisco, *El estatuto jurídico de los partidos políticos*, Centro de Estudios Públicos (CEP), Documento de trabajo núm. 9, 1983, p. 2.

<sup>141</sup> ULLOA, Félix, *El dinero y la democracia. Un caso de estudio*, Libros En Red, Argentina, 2004, p. 14.

Esta primera etapa de la regulación de los partidos políticos, se caracteriza por una franca hostilidad hacia estas instituciones que son proscritos junto a otros tipos de agrupaciones como lo eran los sindicatos de obreros. En ese mismo sentido, Biscaretti de Rufia señaló: —..después de una primera fase de rígida oposición a los mismos (en la legislación del estado policía y aun en aquella extremadamente individualista del estado surgido de la revolución francesa) y después de otra de absoluto agnosticismo al respecto, propio del estado moderno de orientación liberal, en el curso del siglo XIX se ha pasado últimamente a la fase de su progresiva disciplina iuspublicista culminada, luego, a veces en una incorporación integral, mediante la consecución a los mismos del status de personas jurídicas con relieve constitucional”.<sup>142</sup>

De alguna forma podemos entender este proceso de desaprobación de los partidos políticos, responde por la necesidad de controlar el poder monárquico, si bien es cierto que con la creación del Estado moderno, no fue un cambio radical como el cambiar la pagina de un libro a otro, los procesos sociales, políticos y económicos debían de establecer una estabilidad para adoptar a los partidos políticos como instituciones de enlace entre los ciudadanos y el gobierno, por lo cual se explica el porqué que los partidos políticos no se encontraban reguladas ni en la constitución ni mucho menos en la ley secundaria.

Por otro lado, autores como Juan Jacobo Rousseau y Montesquieu, quienes consideraban que los partidos políticos interferían con la proyección de la voluntad general y que los intereses particulares de quienes conformaban al partido se anteponían a los intereses de la comunidad. Para los pensadores del siglo XVIII, un partido político equivalía a una facción, con la connotación negativa dada al término al entendersele como un elemento perturbador de la sociedad.<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, Derecho Constitucional, op cit, nota 132, p. 720

<sup>143</sup> Vid. Infra, Capitulo Segundo, Estudio etimológico de la palabra partido.

Independientemente de la postura que uno trate de argumentar, lo cierto es que los partidos políticos no fueron muy bien aceptados en sus orígenes por considerara que estos no podían ser representativos de la voluntad de la comunidad o por el hecho de considerando como un organismo que divide los intereses de la sociedad. Por otro lado, Los partidos políticos, presentes en varios países de América Latina desde los albores de la independencia, han ido evolucionando a lo largo de ya casi dos siglos de activa vida pública, siguiendo diferentes patrones y ajustándose al contexto político en que se han visto insertos.<sup>144</sup>

En su proceso de constitucionalización, América Latina ha observado las mismas etapas que los estados europeos. García Laguardia habla de la existencia de tres fases:<sup>145</sup> en la primera, similar a la de los clásicos liberales europeos y estadounidenses, se observó una rígida oposición al reconocimiento de la existencia de los partidos, basada en la desconfianza hacia los grupos intermedios entre el Estado y la ciudadanía. Después, con motivo de la ampliación de los derechos que recogieron las Constituciones liberales de la segunda mitad del siglo XX, se inauguró la segunda fase, en la que se incorporó el derecho de asociación con fines políticos. En la tercera etapa se dio la regulación legal y constitucional de los partidos. Sin perjuicio de ello, un análisis más desagregado, de carácter comparado permite identificar tres etapas:

1) La primera, que podríamos denominar —“regulación temprana”, desde la segunda mitad del siglo XIX hasta finales del siglo XX, donde la regulación jurídica se da más bien en el ámbito de leyes electorales, con dos excepciones: Uruguay en 1934 y República Dominicana en 1942, países que en esas fechas constitucionalizaron a los partidos políticos.

---

<sup>144</sup> ALCÁNTARA, Manuel, *¿Instituciones o máquinas ideológicas?: origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*, Barcelona, Institute de Ciencies Politiques i Socials, 2004, pp. 73-123.

<sup>145</sup> GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *Constitucionalización de los partidos políticos*, CAPEL, Diccionario electoral, 3a. ed., San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003, pp. 256 y 257.



2) La segunda etapa se caracteriza por el proceso de incorporación o ingreso constitucional de los partidos políticos en América Latina. Abarca desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1978, con la llegada de la Tercera Ola Democrática. En esta fase se produce la incorporación constitucional en doce países.

3) La tercera se inicia a partir de 1978. En ella se da un proceso muy rico de reformas constitucionales, promulgación de leyes electorales y, en algunos países, la adopción de leyes de partidos políticos, que tienen como consecuencia una regulación más detallada de estas instituciones. En este periodo, se produce la incorporación constitucional de los partidos políticos en cuatro países, y la adopción de leyes específicas en otros seis.

El proceso evolucionó con diversa magnitud en los países de la región. En algunos se empezó con alusiones breves, mientras que en otros fue motivo de un tratamiento más detallado, pero en ambos casos estas agrupaciones adquirieron rango constitucional. Se trata de una evolución progresiva que reconoce la importancia de la presencia de los partidos en la vida de cada Estado y, como onda expansiva, éstos se van haciendo presentes cada vez en mayor número y con mayor detalle en las Constituciones.

Si bien, es posible identificar en algunos países de América Latina la etapa de oposición a los partidos políticos,<sup>146</sup> iniciaremos el análisis a partir de la etapa de indiferencia, durante la cual se dictaron leyes para regular las elecciones en distintos niveles, pero sin haber hecho ninguna referencia a los partidos políticos. Ciertamente, éstos existen, tienen vida y actividad desde el siglo XIX en varios países, pero su presencia en términos jurídicos es desdeñada. Este comportamiento se observa con claridad en Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Paraguay y Uruguay, entre otros.

---

<sup>146</sup> Augusto Hernández, señala que en Colombia el Libertador Simón Bolívar, ya moribundo, en su lecho de la quinta de San Pedro Alejandrino en la ciudad de Santa Marta, manifestó en diciembre de 1830 que si su muerte contribuía a que cesaran los partidos y se consolidara la unión, él descendería tranquilo al sepulcro.

En Nicaragua, por ejemplo, ni las Constituciones de 1838 y 1858, ni las normas ordinarias que en esos momentos históricos regulaban los asuntos electorales,<sup>147</sup> contenían la menor referencia a los partidos políticos. De manera similar, la primera Constitución Política de República Dominicana, adoptada el 16 de noviembre de 1844, consagró un amplio listado de derechos, libertades y garantías fundamentales (capítulo II, título III), entre los cuales se encontraba el derecho a la participación política, pero ningún artículo de este texto fundamental hizo mención específica de los partidos políticos.<sup>148</sup>

Por su parte, en Uruguay, la Constitución de 1918 presupuso la actuación de los partidos, pero sin hacer referencia a ellos. Al respecto, indica Gros Espiell: la segunda Constitución uruguaya no podía ya ignorar la existencia de los partidos políticos. Por eso, y aunque no encaró directamente la cuestión de su estatuto jurídico, incluyó nuevas normas referentes al “voto libre”, es decir las garantías del sufragio, y presupuso la actuación de los partidos políticos en cuanto tales, en lo relativo a la integración de los órganos del Poder Legislativo.<sup>149</sup>

En una etapa posterior de reformas constitucionales, varios países latinoamericanos empezaron a incluir menciones en términos generales a los partidos políticos. Así, en el caso de Nicaragua, la Constitución de 1893 que, aunque parece limitar el derecho de asociación a finalidades religiosas, morales o científicas (artículo 52), establece por primera vez el carácter constitutivo de la Ley Electoral (artículo 155). Ésta y otras normas de la época se refieren ya, aunque de

---

<sup>147</sup> Decreto del 21 de diciembre de 1838, que reglamenta las elecciones de supremas autoridades; decreto del 18 de diciembre de 1851, que reglamenta las elecciones de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente; Ley Electoral del 30 de agosto de 1858 y su reforma por decreto del 30 de enero de 1859. Vid. ÁLVAREZ, Gabriel, estudio de Nicaragua, Zovatto, Daniel, *La Regulación Jurídica De Los Partidos Políticos En América Latina*, UNAM, IDEA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006, p. 642

<sup>148</sup> ESPINAL, Flavio Darío, *Estudio de la República Dominicana*, en Zovatto, Daniel, *La Regulación Jurídica De Los Partidos Políticos En América Latina*, UNAM, IDEA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006. p. 804

<sup>149</sup> GROS ESPIELL, Héctor, *Estudio de Uruguay*, en Zovatto, Daniel, *La Regulación Jurídica De Los Partidos Políticos En América Latina*, UNAM, IDEA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006. p. 854.

manera escueta, a los partidos.<sup>150</sup>

En las primeras décadas del siglo XX, en otros países aparecen menciones relativas a los partidos políticos en la legislación: en Bolivia, en el Reglamento Electoral de 1908; en Panamá, en el Código Administrativo de 1916; en México, en la Ley Electoral de 1916; en República Dominicana, en la Ley Electoral de 1923, y en Argentina, en un decreto-ley emitido en agosto de 1931. Más adelante, y de manera progresiva, se fueron introduciendo disposiciones referidas a los partidos políticos hasta completarse la etapa de su incorporación constitucional, que en muchos países de la región se vio consolidada y fortalecida con la llegada de la tercera ola democrática en 1978.

#### **CUADRO 5. CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

<b>PAIS</b>	<b>FECHA DE LA CONSTITUCION</b>	<b>ART. CONST.</b>
<b>Argentina</b>	<b>1994</b>	<b>37, 38</b>
<b>Brasil</b>	<b>1988</b>	<b>14, 17</b>
<b>Chile</b>	<b>1980</b>	<b>18, 19, inciso 15</b>
<b>Colombia</b>	<b>1991</b>	<b>40, inciso 3, 107, 108, 109, 110, 111, 112</b>
<b>Costarica</b>	<b>1949</b>	<b>96, 98</b>
<b>Ecuador</b>	<b>1998</b>	<b>98, 102, 114, 115, 116, 117, 128</b>
<b>El salvador</b>	<b>1983</b>	<b>72, inciso 2, 77, 85</b>
<b>Guatemala</b>	<b>1985</b>	<b>223 y 17 transitorio</b>
<b>Honduras</b>	<b>1982</b>	<b>47, 48, 49, 50</b>

<sup>150</sup> Gabriel Álvarez explica también que, no obstante ese avance, luego desaparece la mención de los partidos políticos en la legislación nicaragüense, como acontece en la Constitución que sucedió a la de 1893, con fecha de 1905. Esta última guardó absoluto silencio sobre el derecho de asociación y no hacía referencia alguna respecto a los partidos políticos. De igual forma, la Ley Electoral del 1o. de noviembre de 1910 tampoco hizo mención a los partidos. Por tanto, parecería que hubo una especie de regresión en el tema.

<b>PAIS</b>	<b>FECHA DE LA CONSTITUCION</b>	<b>ART. CONST.</b>
<b>México</b>	<b>1917</b>	<b>41, I y II, 116, párrafo 2, fracción IV, incisos g y h . 122, párrafo 6, apartado C, Base Primera, Fracción V, inciso f</b>
<b>Nicaragua</b>	<b>1987</b>	<b>49, 55</b>
<b>Panamá</b>	<b>1972</b>	<b>138, 139, 140, 141, 143 numeral 8, 146, 147, 151</b>
<b>Paraguay</b>	<b>1992</b>	<b>124, 125, 126</b>
<b>Perú</b>	<b>1993</b>	<b>35</b>
<b>Uruguay</b>	<b>1967</b>	<b>77, inciso 9 y 11, 88, 151, 271. Disposiciones transitorias y especiales letra w b, y</b>
<b>Venezuela</b>	<b>1999</b>	<b>67</b>

Fuente: Elaboración propia, en base al Cd. Constituciones Generales de América Latina y España, de la Secretaría de Gobernación.

Sin embargo, con la llegada de la Tercera Ola, la regulación jurídica de los partidos políticos cobró nuevo impulso, que implicó una regulación más detallada. En efecto, el reconocimiento jurídico de los partidos se aceleró a partir de 1978, cuando se inició el proceso de abandono de regímenes autoritarios y la transición hacia la democracia. La mayor parte de estas transiciones tuvo como punto de partida la celebración de las llamadas —elecciones de apertura”, que en general fueron catalogadas como libres y limpias, pero que también pusieron en evidencia la necesidad de realizar profundos cambios institucionales y políticos dirigidos a superar la exclusión política que imperaba hasta ese momento.

Estas necesidades, generadas por la transición, dieron origen a una serie de reformas constitucionales que pretendieron abrir la competencia partidista, ampliar la participación y asegurar el pluralismo y la representación. Así, la

constitucionalización de los partidos en la región cobró nuevo empuje, consolidándose en los países en que ya se había iniciado y regularizándose en aquellos otros en que aún no se había avanzado hacia ese estadio de la regulación, tanto en el nivel constitucional como en el de leyes electorales, y en ciertos países, en leyes de partidos políticos.

Un dato que hay que destacar es que, durante todo este proceso de constitucionalización, muchos países regularon expresamente con criterios de exclusión hacia algunas fuerzas partidistas, sobre todo en razón de su ideología. Con los argumentos de que los partidos políticos no debían sustentar principios contrarios a los fundamentales de la Constitución Política, al orden público o al orden democrático, países como Guatemala (1946), Costa Rica (1949), Chile (1980) y Paraguay (1982), entre otros, excluyeron claramente las posibilidades de participación y representación de agrupaciones de ideología comunista, e incluso, en algunos casos, a los que tuviesen algún nivel de organización internacional.

Al respecto, García Laguardia ha señalado -que con la creciente presencia de los partidos en la vida pública se dio un proceso de control de la actividad partidista cada vez mayor, en orden a la importancia del proceso político y a la necesidad de controlar su comportamiento”.<sup>151</sup> Ello desembocó en la prohibición de cierto tipo de partidos (comunistas por ejemplo), lo que representó una represión ideológica. Sin embargo, con la llegada de la democracia, la mayoría de estas disposiciones desapareció, observándose un esfuerzo por garantizar un pluralismo mayor y la igualdad de oportunidades entre los partidos.

La inclusión de este tipo de menciones en las constituciones latinoamericanas no ha sido ajena a cuestionamientos sobre el control del Estado respecto del tipo de partidos que pueden existir, y si ello no interfiere con la libertad de pensamiento. Sobre este particular, hay muchas y variadas opiniones,

---

<sup>151</sup> GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, “Régimen constitucional de los partidos políticos en Centroamérica”, *Sistemas electorales y representación política en América Latina*, Madrid, Fundación Friedrich Ebert-Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1986, t. I, p. 24.

sin embargo, la mayor parte de los argumentos a favor de su inclusión indicaba que esas restricciones eran necesarias y correctas en el entendido de que se enmarcaban en la lógica de la protección del Estado de derecho y la democracia.<sup>152</sup>

Por último, cabe señalar que, como resultado de este proceso de constitucionalización, en la actualidad todos los países de la región regulan, en menor o mayor grado, el funcionamiento de los partidos políticos. La identificación de hasta dónde hemos avanzado en este proceso reformador se describe a continuación.

En términos de la regulación jurídica de los partidos políticos, Bendel ha señalado que los países pueden agruparse en función de grado de control interno e intromisión del Estado ejerce sobre los partidos políticos en un extremo se menciona a los que pueden ser definidos como maximalista en ellas podemos encontrar a Chile, Paraguay, y Costa Rica, toda vez que ellos ejercen un control tanto cuantitativo y cualitativo y el marco de acción de los partidos políticos se encontraban ampliamente reglamentado del mismo modo que su régimen interno. En el otro extremo podemos encontrar a los minimalistas que son aquellos países en los cuales es poca o casi nula la regulación de los partidos políticos en su interior en ellos podemos encontrar países como México, Argentina, Colombia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Perú.

---

<sup>152</sup> En realidad, la comprensión de la necesidad de establecer o no restricciones constitucionales a la existencia de algunos partidos políticos dependerá mucho de la coyuntura y la experiencia histórica de cada país. En ese sentido, es pertinente la apreciación de Bidart Campos cuando señala: “En materia de partidos políticos, el tema de la supremacía adquiere relieve porque se discute si el Estado puede o no controlar «cualitativamente» la ideología y el programa de los partidos políticos para verificar si son o no compatibles con la Constitución. Doctrinariamente sería una abdicación de la doctrina de la supremacía el postular que los partidos pueden adoptar y practicar ideologías que, en su acción, transgreden la Constitución. En la práctica, si se exime de censura y de control a las ideologías (aun las discrepantes con aquélla) al amparo de la libertad de expresión, cabe sostener que reconocer o no a un partido de doctrina y programa contrarios a la Constitución es una cuestión eminentemente empírica, y que se debe resolver prudencialmente en cada caso según la regla del «peligro real y presente» que el partido signifique para el sistema político que se apoya en la constitución”. Vid., BIDART CAMPOS, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, EDIAR, 1988, ts. I y II, p. 87.

Los partidos, además de ser reconocidos por la Constitución, suelen estar regulados por leyes secundarias, dependiendo de la tradición jurídica de la que forme parte el Estado concreto de que se trate y de su contexto histórico particular. En los Estados anglosajones y nórdicos hay una escasa regulación de las actividades de los partidos. En cambio, en la Europa continental y en América Latina la intención es contar con una normatividad abundante. La regulación, en el caso de América Latina, por ejemplo, se hace en las leyes electorales o, siguiendo una tendencia predominante en Europa, se elaboran leyes específicas para los partidos.

En la legislación de los partidos se suele admitir los dos ámbitos de regulación, a los que se aludió anteriormente, esto es, el externo (interpartidista) y el interno (intrapartidista). Las materias reguladas comprenden desde proporcionar un concepto o definición de partido hasta temas tan complicados como el de los órganos de control o fiscalizadores de la actividad de los partidos, pasando por los requisitos de su constitución y registro, sus derechos y obligaciones, su democracia interna y su financiamiento, así como la regulación de figuras semejantes o próximas, tales como los frentes, las asociaciones políticas y las coaliciones.

### **3.2. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA**

Para poder entender la regulación jurídica de los partidos políticos en la historia de México, es necesario tener en cuenta la existencia de un partido hegemónico que no había perdido el poder desde su formación, durando en el poder más de setenta años, tiempo que tardó para que se diera la alternancia en el poder. Sin lugar a dudas para poder realizar el análisis de la regulación jurídica de los partidos políticos, se debe tener en cuenta estos dos aspectos, el partido hegemónico y el tiempo que este duro para dejar la silla presidencial, motivo por el cual se le calificaba a México como una monarquía hereditaria perfecta, lo que es

mejor una democracia limitada o un sistema de pluralismo limitado, lo que por mucho tiempo se le conoció como un sistema totalitario.

La existencia de un autoritarismo del Partido Revolucionario Institucional en un sistema de gobierno democrático, ha llamado la atención de un sin fin de académicos que se han dedicado a observar el régimen jurídico de los partidos políticos en México, uno de ellos ha sido Daniel Zovatto quien en un seminario dedicado a la regulación de estas instituciones en América Latina ha establecido un parámetro de los países que regulan de manera extensa o limitada a estas agrupaciones; resulta interesante la contradicción que se ha dado en nuestro régimen jurídico, desde el punto de vista de la existencia de un partido hegemónico que permaneció en el gobierno por mucho tiempo bajo la bandera de un sistema democrático que utilizo las norma para que esto siguiera así.

Por tal motivo, podríamos considerar que la conclusión de este apartado de la investigación se confirmara la hipótesis de Lauri Karvonen quien considera que la regulación de los partidos políticos en las leyes de partidos políticos, son diferente dependiendo de la condición democrática de los respectivos países. En los estados no democráticos, los regímenes tienden a utilizar Leyes de Partidos para restringir la libertad de sus opositores, mientras que en los Estados recientemente democratizados, los regímenes democráticos utilizan la ley para contrarrestar la persistencia de las tendencias antidemocráticas.

Tomando en consideración que se tenía un sistema de partidos en donde existía la oposición para legitimar la estructura constitucional mexicana. Sin embargo la realidad mexicana fue muy distinta con los poderes metaconstitucionales que tenía el poder ejecutivo, en particular su calidad de jefe de partido político en gobierno, aunado a los fraudes electorales, impidieron desde sus inicios un régimen político plural con facultades de obtener el poder cualquier partido político que se enfrentara en la arena electoral. Sin lugar a dudas, el instrumento principal del gobierno para preservar el dominio de su partido ha sido



sobre todo la ley electoral, cuya evolución se explica por esta política de equilibrio entre el dominio casi absoluto de los puestos de elección popular por el partido oficial y la necesidad de mantener un espacio mínimo para que la oposición partidaria no desaparezca, de no haberse dado estas circunstancias, se correría el riesgo de que no se tuviera una legitimidad nacional e internacional, creando de esta forma una relación política fuera de las instituciones, concepción no aceptada desde el punto de vista del Estado.

Señalar la normatividad jurídica que ha constituido la creación de los Partidos Políticos en México, radica exclusivamente en analizar los principales lineamientos de índole jurídica reconocida en las leyes electorales de 1911 hasta 1991, con ello conlleva a enunciar paralelamente algunas reformas a los preceptos constitucionales. Con el estudio de las Leyes electorales nos induce a conocer los demás planteamientos democráticos que mediante la reforma política podrá analizar con las reformas constitucionales y legales de 1993 y 1995 que sirvieron de base para los procesos electorales de 1994 y 1997, respectivamente. Por ello el estudio que emprendemos aborda los principales aspectos y elementos jurídicos políticos trascendentales para constituir la democracia.

Siendo nuestro propósito el analizar la evolución de la participación jurídica de los partidos políticos, introducida en las leyes electorales y los avances democráticos de índole jurídico y político desde 1977 a 2008. En este contexto la idea prevalece por demarcar con claridad cuáles han sido los principios democráticos aportados a la esfera del sistema político mexicano, particularmente el régimen de partidos políticos siendo los actores principales para instituir a la democracia.

Por lo tanto, el vínculo legal entre partidos políticos y elecciones se encuentran establecidos históricamente a partir de la Ley Electoral de 1911; desde entonces ha mantenido esa estrecha relación en los diversos cuerpos legales que han regulado su conexión normativa e institucional; al respecto, consideramos

pertinente continuar con la discusión iniciada a principios de los años noventa y sobre la posibilidad de que en México exista como en otros países de América Latina o Europa una Ley de Partidos Políticos a nivel federal, independientemente de los códigos electorales que se utilizan rutinariamente para la organización y realización de las elecciones tanto en el ámbito federal como en el local. Para ello hemos echado mano de diferentes materiales que nos proporcionan ochenta años de legislación en la materia, sin embargo se trata de un largo periodo en la que la ley no hace referencia a la vida interna de los partidos políticos, una legislación en la que encontramos básicamente requisitos de: afiliación, programa político, declaración de principios, formas de asociación (frentes, coaliciones, alianzas, candidaturas comunes) causa de cancelación de registro estructura interna: formulas de electores para el reparto de puestos; prerrogativas y financiamiento; formas de las candidaturas; campañas y publicaciones.

Por ello, el debate político y el análisis académico en relación con los acontecimientos partidarios de los últimos diez años en torno a la vida, actividad y funcionamiento de los institutos políticos en México, amerita contemplar la posibilidad de generar en nuestro país un tipo de legislación distinta a la vigente.

En todos los sentidos posibles de su existencia, tomando en consideración el tamaño, numero, costo financiero, importancia electoral y política, los partidos políticos se han transformado de manera considerable entre 1988 y 2005; En materia electoral, la experiencia nos ha demostrado que más vale cambiar cuando las normas y las instituciones han dejado de funcionar o de funcionar bien.<sup>153</sup> En la actualidad, la figura de los partidos políticos pasan por un periodo de desconocimiento de la ciudadanía, debido a los malos gobiernos y militantes de los partidos políticos que únicamente velan por sus intereses propios, en palabras

---

<sup>153</sup> Según Niklas Luhmann establece que el derecho resuelve un problema temporal que se presenta en la comunicación social, cuando la comunicación en proceso no se basta a sí mismo y tiene que orientarse en expectativas de sentido que implica tiempo. La función del derecho tiene que ver con expectativas. Si además se parte de la sociedad y no de los individuos, esta función se relaciona con la posibilidad de comunicar expectativas y llevarlas al conocimiento en la comunicación. Vid. LUHMANN, Niklas, *El derecho de la sociedad*, Universidad Iberoamericana, México 2002.

de Daniel Montero Zendejas manifiesta que —by en día, los partidos viven los efectos de una política pobre, lacerante con quien menos han sido favorecidos en la estrategia de desarrollo. La incredulidad, desconfianza, apatía, de los electores, así como por prácticas de —cooptación”, entre otras causas, han hecho que los partidos políticos se ubiquen en el debate más estrecho de la lucha política. El poder y su legitimidad han requerido de estas organizaciones.”<sup>154</sup>

Por otra parte, en las últimas dos décadas, los partidos políticos en México han realizado esfuerzos para combatir en la arena electoral por el poder político y para ello han conseguido los recursos materiales y legales necesarios para su crecimiento y organización; Sin embargo, no han hecho un esfuerzo equivalente por mejorar la transparencia de su vida interna ni por garantizar la participación de sus militantes en la toma de decisiones, es decir, en el ámbito de su democracia interna, pero principalmente no han hecho el esfuerzo necesario para establecer un sistema de rendición de cuentas ante la sociedad.<sup>155</sup>

Durante el desarrollo del presente capítulo, entenderemos el proceso del cambio político que manifestó con el proceso de alternancia en el poder en las elecciones presidenciales del 2000. Con ello nos referimos a un proceso donde intervinieron múltiples elementos, en donde los partidos con mayor fuerza electoral producen elecciones competitivas colocando a partidos distintos en las posiciones de gobierno y de representación. Fenómeno que ha generado que los partidos políticos impulsaran nuevas reformas, como nuevas reglas del juego que los fortalecen.

---

<sup>154</sup> MONTERO ZENDEJAS, Daniel, *La desaparición del Estado*, Ed Miguel Ángel Porrua, México, 1999, p. 134

<sup>155</sup> En cuanto a los controles de financiamiento de los partidos políticos, éstos se orientan únicamente a la rendición de cuentas, (de ingresos y de gastos) mediante la creación de un órgano interno en cada partido, encargado de llevar la contabilidad para cumplir fácilmente con los requisitos de publicidad y transparencia, y crear un órgano revisor y sancionador, en el que no participen los partidos políticos, incorporado al Tribunal Federal Electoral del poder Judicial de la Federación. Vid. DEL CASTILLO VERA, Pilar, *La financiación de los partidos políticos: propuesta para una reforma, Aspectos jurídicos del financiamiento a los partidos políticos*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993 pp. 210.

Con todo ello, la imagen habitual de la política mexicana ya no da cuenta de la realidad que actualmente existe, como ejemplo de ello tenemos que la figura del tapado ya no es bien visto socialmente, en pocas palabras hace falta una normatividad interpretativa mediante los cuales podemos estructurar y comprender la nueva realidad.<sup>156</sup> Esta falta de correspondencia o de sincronía entre cultura y realidad política es un problema general de la gran mayoría de las transiciones, es un problema del hombre común, pero sobretodo de las elites y de los que analizan la vida pública. Esa defensa es el problema de fondo de nuestro debate intelectual y de nuestra cultura política.

Es así que durante el desarrollo de este capítulo, nos encargaremos de desarrollo la importancia que ha generado la regulación de los partidos políticos para transformar la realidad política mediante las reforma electorales que sirvieron para que se diera un proceso de alternancia sin que tuviera que desarrollarse un golpe de Estado para poder quitar del poder al partido hegemónico.

### **3.2.1. EL RECONOCIMIENTO INDIRECTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA LEY ELECTORAL**

En la ley electoral de 1901, promulgada por Porfirio Díaz integrada por ocho capítulos en la cual ninguna de ellos se refería a los partidos políticos, aun más, en todo el texto no se menciona en ningún momento el término Partido Político. Este último dato resulta elocuente para el criterio de evolución de la regulación jurídica de los partidos político en donde se contempla una clara negación de estas instituciones, por lo tanto, en la primera elección democrática del siglo XX en México, la figura de los partidos políticos estuvo ausente del marco legal que sirvió para llevar a cabo las elecciones en las que resulto electo el Presidente Francisco I. Madero, mismo quien el 19 de diciembre de 1911, promulgó una nueva Ley Electoral que en sus puntos sobresalientes y novedosos, contenía lo relativo a la

---

<sup>156</sup> Vid. LECHNER, Norbert, *Cultura política y gobernabilidad*, en *Leviatán* no. 68, verano de 1997.

intervención de los partidos políticos y candidatos en el proceso electoral; así como la fijación de reglas más claras para la solución de conflictos electorales.

Por consiguiente, la primera Ley Electoral que introduce y regula el funcionamiento de los partidos políticos fue la Ley Federal Electoral de 1911. Con esta normatividad se regularon las elecciones del sistema democrático surgida de la Revolución de 1910, su arquitectura jurídica en el ámbito electoral fue compleja. Esta ley constata de ocho extensos capítulos, 117 artículos y tres transitorios. Estableció el voto secreto desde las elecciones primarias y reconoció jurídicamente a los partidos políticos mediante las siguientes bases: —la importantísima novedad de esta Ley de 1911 es la referente a los partidos proceso electoral era necesario: Haber sido fundados por una asamblea constitutiva de por lo menos 100 ciudadanos; Tener una Junta directiva, electa por la asamblea; Tener programa político y de gobierno aprobado por la asamblea; Que la autenticidad de la asamblea constitutiva, constase en acta notarial protocolizada; Que se publicaran, por lo menos, 16 números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a las elecciones primarias, y durante el plazo que transcurriese entre éstas y las definitivas; Que con un mes de anticipación a las elecciones primarias se presentasen candidaturas; Que con un mes de anticipación a las elecciones primarias se nombraran representantes ante los Colegios municipales sufragáneos y distritos electorales.”

Así tenemos que durante esta época el reconocimiento jurídico de los partidos políticos fue de poca resonancia en el sistema político mexicano, por la misma inestabilidad política en el que se encontraba el país. No obstante la ley electoral del 19 de diciembre de este mismo año, se dedica a reglamentar la creación y vida interna de los partidos políticos en el siglo XX. De tal forma el gobierno demostró mayor interés por recuperar la estabilidad política que por la regulación del sistema de partidos. En la reforma electoral de 1912, se modifica la Constitución Política para establecer la elección directa de los diputados y senadores; sin embargo, no se reforma la legislación electoral en lo relativo a los partidos

políticos.

Precisamente uno de tantos movimientos produjo el "Plan Político Social" de marzo de 1911, que entre sus pretensiones políticas proponía el voto directo, no reelección y reorganización municipal,<sup>157</sup> que seguramente influyó en el ánimo del Presidente Madero, quien el 22 de mayo de 1912, reforma la Ley Electoral de 1911, siendo las principales novedades la elección directa de Senadores y Diputados.

En efecto, para las elecciones a realizarse el 30 de junio de 1912, se estableció que los ciudadanos, al ir a votar en las casillas, realizarían dos elecciones, la primera para electores que tendrían la misión de elegir Ministros de la Corte y la segunda sería para elegir directamente a los Diputados y Senadores. Respecto al cómputo de los votos de Diputados y Senadores, éste se haría por la Junta prevista en la Ley Electoral, más cuatro ciudadanos, sorteados de entre los ciudadanos que pagaren mayores contribuciones directas sobre inmuebles en el distrito. Por otro lado, la nulidad de los votos emitidos, los Presidentes de las Juntas se limitarían a recibirlos y a hacer constar los mismos en las actas a efecto de que fuesen calificados definitivamente por la Cámara de Diputados o por la correspondiente Legislatura, según se tratase de votos para Diputados o Senadores.

Otra novedad era que las reuniones de las Juntas serían públicas. Sobre la actuación política del Presidente Madero, bajo este marco legal, el maestro Daniel Moreno Díaz<sup>362</sup>, comenta: "El Presidente Madero, el único sincero demócrata desde el poder: organizó el primer partido de México, realizó la primera gira política; y desde el poder respetó los triunfos obtenidos por la oposición. Todavía sigue siendo ejemplo, el hecho de que un partido político adverso a su candidatura, el Partido Católico, se le hayan reconocido 20 triunfos de mayoría...". Los levantamientos mencionados anteriormente demostraban que: "a la zaga del período de unificación

---

<sup>157</sup> DE LA MADRID HURTADO, Miguel. *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, en *Derechos del Pueblo Mexicano*, tomo II, p. 596.

<sup>362</sup> MORENO DIAZ, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*, 9ª ed. México, p. 470

militar de la dictadura, renacía la anarquía belicosa de principios del siglo anterior".<sup>363</sup>

El 9 de febrero de 1913, un grupo de militares del ejército federal, encabezados por el General. Manuel Mondragón, inició en la Ciudad de México el movimiento conocido como Cuartelazo de la Ciudadela y que pretendía liberar a los Generales. Reyes y Díaz, apresados por levantarse en contra del gobierno. La batalla entre los rebeldes y las tropas del gobierno fue sangrienta y es conocida como la "decena trágica". El 18 de febrero el Gral. Victoriano Huerta, encargado del mando de las fuerzas que defendían al gobierno de Madero, pactó en la embajada norteamericana con los rebeldes la traición al Presidente, al que apresó junto con el Vicepresidente Pino Suárez, ambos renunciaron el 19 de febrero y fueron asesinados el 22 cuando se les trasladaba del Palacio Nacional a la penitenciaría.

El Presidente y Vicepresidente presentaron sus renuncias, la Cámara de Diputados las aceptó, se hizo cargo del Poder Ejecutivo el Secretario de Relaciones Exteriores, quien designó para ocupar la Secretaría de Gobernación a Victoriano Huerta y renunció inmediatamente a la presidencia, "por lo que el Jefe militar pudo llegar a la sede presidencial después de haber observado todas las formalidades que para el caso instituía el texto constitucional a la sazón vigente".<sup>364</sup> Por consiguiente, "veinticinco gobernadores acataron el cambio y lo propio hicieron diversos Jefes militares; pero desconocieron a Huerta: El gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza; el de Sonora, Maytorena; Zapata en el sur; Cedillo en San Luis Potosí; Francisco Villa en el norte y en la capital el Senador Belisario Domínguez, causa por la cual fue posteriormente asesinado."<sup>365</sup>

Carranza fue logrando aceptación general, no obstante sus antecedentes porfiristas, el 26 de marzo de 1913 en el Estado de Coahuila, lanzó el "Plan de Guadalupe" en nombre de los Jefes y Oficiales con mando de fuerzas "constitucionalistas" y por el que se desconocía al Gral. Victoriano Huerta como

---

<sup>363</sup> ZAVALA, Silvio, *Apuntes de Historia Nacional, 1808-1974*", El Colegio Nacional, Fondo de Cultura Económica, 1a. reimpresión, México 1990. p. 146.

<sup>364</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1809*, 15ª ed. Editorial Porrúa, México 1989, , p. 146

<sup>365</sup> ZAVALA, Silvio. *Apuntes de Historia Nacional, 1808-1974*", op. cit. nota 155, pp.146 y 147.

Presidente de la República; así como a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, y a los gobernadores que reconocían a los Poderes Federales (1o., 2o. y 3o.). Se nombraba como primer Jefe del ejército "constitucionalista" a Venustiano Carranza (4o.) quien al ocupar la Ciudad de México se encargaría del Poder Ejecutivo y convocaría a elecciones generales (5o. y 6o.).

El triunfo del ejército constitucionalista se consumó en Teoloyucan el 13 de agosto de 1914, cuando se pactó la entrega de la metrópoli y la disolución del ejército federal. Huerta había abandonado el poder en julio y Carranza ocupó la capital el 20 de agosto. Sin embargo, la rivalidad entre los Jefes revolucionarios subsistía. En octubre de 1914, se celebró en Aguascalientes una convención de los jefes militares, en donde se designó Presidente provisional a Eulalio Gutiérrez, lo cual no fue aceptado por Carranza, lo que provocó el rompimiento total entre las diversas fuerzas, que tendría su solución final en el campo de batalla entre Carranza por un lado y Villa y Zapata por el otro.

Don Venustiano Carranza se replegó a Veracruz, en donde el 12 de diciembre de 1914, promulgó la vigencia del Plan de Guadalupe hasta que se restableciera la paz e incorporó formalmente al movimiento constitucionalista las demandas de reforma social. "Fueron las adiciones al Plan de Guadalupe el acto político de Carranza, que le confirmó el liderazgo ideológico e institucional de la revolución mexicana, pues ellas recogieron en admirable síntesis las diversas banderas de lucha de los grupos revolucionarios y señalaron el camino de su sistematización en un régimen jurídico que garantizaría las demandas populares que habían nutrido la lucha armada".<sup>366</sup>

Por lo tanto, la ley electora de 1912, no hizo referencia a la reforma de los partidos políticos. Solamente estableció la elección directa y secreta de diputados y senadores, así como un sistema de cómputo de votos organizado alrededor de colegios electorales sufragáneos: innovaciones que recogió y puso en marcha en lo

---

<sup>366</sup> DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Op. cit. nota 27, p. 597



que a elecciones de diputados se refiere. Esta ley electoral se realizó con el congreso constituyente del 20 de septiembre de 1916. Comprendía seis capítulos y 57 artículos, y sustituyó a los colegios electorales sufragáneos: por juntas computadoras.<sup>367</sup>

Los acontecimientos políticos del momento y por el surgimiento del estallido de la revolución Mexicana no se llevaron a efecto más reformas en materia de partidos políticos en la ley electoral. Mientras duraba este periodo de inestabilidad fueron poco reglamentados. Así lo demostró la Ley Electoral del 6 de febrero de 1917 y la del 2 de julio de 1918, cuya única aportación fue la figura del control, para regular la actividad de los partidos políticos. La consecuencia de este control obedece a la indisciplina de los líderes revolucionarios que no se sujetaban al programa o plataforma política del partido en que militaban. La secuela de estos hechos permite que la ley electoral de 1918 exigiera a los partidos políticos un programa de gobierno y la publicación de un órgano informativo, además el registro de los candidatos más no el de los partidos.

Para poder desarrollar el contenido de la Ley electoral de 1917 es necesario realizar un estudio analítico de la ley que le antecede, la Ley de 1916, es así que Consumado el movimiento revolucionario, Don Venustiano Carranza, en su calidad de primer Jefe del ejército constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la República, con base en el artículo 4o. reformado de las adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914, expidió el día 20 de septiembre de 1916, un decreto de Ley Electoral para que se verificaran elecciones de Diputados al Congreso Constituyente.

En el capítulo considerativo de la convocatoria a elecciones, Carranza expuso "que al estudiar detenidamente las reformas políticas que parecía conveniente hacer a la Constitución, resultaba ineludible la convocatoria a un congreso constituyente.

---

<sup>367</sup> Vid. CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, Fondo de Cultura económica, México, 1992, pp 160 y ss.

Carranza considero que el procedimiento de reformas establecido en la propia Constitución de 1857 no podía limitar la soberana voluntad del pueblo, el cual podía también ejercer su facultad constituyente por otros procedimientos".<sup>368</sup> Por otro lado este, Congreso sólo podía ocuparse del proyecto de Constitución que le presentaría el primer Jefe en término no mayor de dos meses y terminado su trabajo se disolvería.

Es así que analizando la ley electora de 1917, encontramos que: Las elecciones se realizaron conforme a lo previsto en su convocatoria, efectuándose en 218 de los 246 distritos electorales. El día 20 de noviembre (de 1916) dieron comienzo las sesiones preparatorias del Congreso...".<sup>369</sup> El 1 de diciembre de 1916, Don Venustiano Carranza inauguró las labores del Congreso que se instaló en la Ciudad de Querétaro y presentó su proyecto de reformas a la Constitución. En el discurso que pronunció, que en realidad fue una crítica de los aspectos que impidieron la vigencia efectiva de la Constitución de 1857, cabe resaltar aquellos de naturaleza electoral. Decía Carranza que la soberanía nacional no había expresado ninguna realidad: "El Poder Público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la nación manifestada en la forma que la ley señala, sino por imposiciones de los que han tenido en sus manos la fuerza pública...".<sup>370</sup>

El proyecto carrancista reconocía los inconvenientes que atrae dar el poder electoral a todos los ciudadanos, sin atender a su diferente grado de instrucción. Sin embargo, Carranza pidió que no se pusiera restricción alguna al sufragio, por considerar ello impolítico e inoportuno cuando estaba en plena marcha una revolución apoyada por las grandes masas populares. Como consecuencia de su deseo de fortalecer al Poder Ejecutivo, propuso que en la nueva Constitución la elección del Poder Ejecutivo fuese directa, prohibiéndose su reelección. Así como la supresión de la vicepresidencia, que históricamente había producido más males que beneficios.

---

<sup>368</sup> DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Op. cit. nota 27, p. 598

<sup>369</sup> Ibid. p. 599

<sup>370</sup> Idem.

El proyecto de Carranza fue aceptado en parte, y modificado o adicionado en otra. En el Congreso existieron dos tendencias que se manifestaron sobre todo en la cuestión religiosa, educativa y de las relaciones Estado-Iglesia, sin embargo, en opinión del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado,<sup>371</sup> tales tendencias se unificaron cuando se trataron los aspectos económicos-sociales sobre todo el agrario y obrero, tal y como lo evidencian las votaciones de los artículos 123 y 27 que demuestran la coherencia que para entonces habían logrado las ideas revolucionarias.

Comenta al respecto el maestro de la Madrid "Una nota que caracterizó al Congreso Constituyente de 1916-17 fue su raigambre popular. La asamblea de Querétaro se diferencia en ello del Congreso constituyente de 1856, el cual mostró una evidente aristocracia intelectual en el tono y refinamiento de sus debates. Los constituyentes queretanos quizá no igualaron en erudición a sus antecesores, pero sus labores parecen haber estado más estrechamente ligadas a las inquietudes populares del momento; su sabiduría política, más rústica y menos barroca, mostraba, a la larga, que supo estar a la altura de su tiempo y legar al país una Carta Constitucional lo suficientemente substancial y flexible para encauzar una de las etapas más dinámicas de nuestro desarrollo integral. La Constitución de 1917, resultó un útil compendio de la ideología política liberal y de los ideales revolucionarios de reforma social y económica".

Por otro lado, la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente de 1916, en su capítulo V de los partidos políticos, como su nombre lo indica esta ley únicamente sirvió para una elección para el congreso constituyente, manteniendo el mismo texto en cuanto a los partidos políticos añadiendo solamente como requisito que los partidos políticos no lleven nombre religiosos, ni se forme exclusivamente a favor de individuos de determinada raza o creencia.

---

<sup>371</sup> Ibid. pp. 615 y 616

Por su parte la ley electora de 1917, en su Capítulo VI. De los partidos políticos a pesar de que la constitución de 1917 refrendo a México como una República Democrática, Federal y Representativa no incluyo ninguna disposición en materia de partidos políticos, cabe destacar que esta ley establecía los siguientes puntos: Los partidos políticos no llevaría en el nombre denominación religiosa. No formarse a favor de individuos de determinada raza o creencia. Los partidos políticos como los candidatos independientes tendrán derecho a nombrar representantes, así como nombramientos que deberán ser registrados ante la autoridad municipal del lugar en que se ha de ejercer la representación.

Posteriormente Carranza promulgó el 2 de julio de 1918, la Ley para la elección de los Poderes Federales que la propia Constitución anunciaba. Respecto a esta Ley, José Fernando Franco González Salas,<sup>372</sup> ha manifestado: que "Si bien el presente Ordenamiento Legal mantuvo el esquema antes desarrollado en lo que a impugnaciones se refiere, respetando los lineamientos generales que habían trazado las leyes electorales federales de 1916 y 1917, lo cierto es que también introdujo varias innovaciones...".

Es importante el análisis de este documento, toda vez, que estuvo vigente hasta 1946, con algunas modificaciones, que en su momento estudiaremos. La Ley establece que las elecciones se celebrarían los años terminados en cero o cifra par el primer domingo de julio. Este documento establece una sistematización de la formación de los padrones electorales, que garantizarían su objetividad.

Para la formación y revisión de las listas electorales permanentes funcionarían tres clases de Consejos: de listas electorales, de distritos electorales y municipales (art. 4o.). El Consejo de listas se compondría por nueve miembros que se renovarían cada dos años. Estos miembros serían sorteados de los candidatos que propusiera cada municipalidad del Estado, Territorio o Distrito Federal. El Presidente del

---

<sup>372</sup> GONZÁLEZ SALAS, Franco, José Fernando. *Evolución del Contencioso Electoral Federal Mexicano*. Conferencia, Tribunal Federal Electoral, México 1992.

Ayuntamiento de la Capital del Estado realizará el sorteo. Para ser miembro de este Consejo se requería: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; no desempeñar ningún cargo o comisión oficial; saber leer y escribir y ser vecino de la Capital donde deba residir el Consejo.

El Consejo tendría facultades para: inspeccionar y dirigir los servicios que se refieren a las listas electorales; conservar los ejemplares impresos de las listas definitivas; perfeccionar y complementar las listas; consignar a las autoridades competentes las quejas que se reciban y acusar a los violadores de la Ley. Por su parte, los Consejos de distrito electoral formados por el Presidente municipal de la cabecera distrital y dos de los competidores que hubiesen tenido; a falta de éstos por dos ex-presidentes municipales y por cuatro ciudadanos designados por insaculación, que sepan leer y escribir y que no tengan empleo o comisión oficial, tendrían como facultad conocer de las reclamaciones relativas a las listas electorales. Los Consejos municipales se formarían por el Síndico del Ayuntamiento, quien sería su Presidente; por dos de sus competidores o a falta de éstos por dos ex-síndicos y por cuatro ciudadanos insaculados. La Ley permitía a cualquier ciudadano recusar a los miembros de los Consejos cuando dejasen de tener los requisitos legales.

La Ley reglamentaba la posibilidad de reclamar contra inexactitudes del padrón con base en las reglas siguientes: a) Todo elector de una sección o representantes de partido, podía pedir la supresión de un ciudadano indebidamente inscrito, los interesados y sus representantes y los de los partidos políticos podían solicitar la inscripción de los omitidos; pedir la rectificación de errores en el nombre del elector. b) Las reclamaciones podían presentarse ante los Consejos municipales; c) El Consejo respectivo debía resolver por turno y por mayoría de votos cada una de las reclamaciones en vista de las pruebas aportadas, haciéndolo del conocimiento de los interesados.

El artículo 37 de esta Ley establece con claridad que el derecho de ser elector

corresponde a los varones situación que no se reconocía constitucionalmente, únicamente los mayores de 18 años si son casados y 21 si no lo son, en el goce de sus derechos políticos e inscritos en el registro de la municipalidad de su domicilio. El artículo 39 en doce fracciones establecía las prohibiciones para ser elector. Se establecen requisitos más rígidos en cuanto al local y manera de instalar la casilla a efecto de evitar presiones sobre los electores y permitir que el sufragio se emitiera en secreto. Si la votación no se recibía en estas condiciones sería nula.

Una novedad para garantizar el secreto del voto es la prohibición al elector de firmar la boleta o poner en ella signo alguno para hacerse conocer. Se le prohibía también designar mayor número de personas que las que debía elegir bajo pena de nulidad. Existían excepciones para votar en la sección a los militares en combate y a los que estuvieran fuera de su domicilio el día de la elección, siempre y cuando tuvieran credencial.

Se establece por primera vez un formato de acta para consignar los números finales que indicarían: número de boletas entregadas por el instalador; credenciales entregadas a los electores; electores que extraviaron credencial y total de votantes y protestas recibidas y boletas sobrantes (art. 63). Existe la obligación, como antes, de formar expedientes electorales.

El escrutinio y resultado de la votación también se haría en formatos previamente establecidos. Las protestas sólo incluirían el hecho y el artículo violado. La mesa no haría observaciones y sólo las integraría al paquete. Las Juntas computadoras de los distritos se integrarían por todos los Presidentes de casilla, fungiendo el Presidente de la primera casilla de la cabecera como su Presidente y quien nombraría dos Secretarios y dos Escrutadores para instalar la mesa de entre sus miembros.

Para el escrutinio de Senadores, se formaría una Junta computadora de Entidad Federativa que recibiría los expedientes de la elección de Senadores. Esta Junta

sería el Congreso Local o la Cámara de Diputados en el Distrito Federal. En materia de nulidad de la elección o de los votos, la Ley es similar a su antecesora y entre otras disposiciones contiene las siguientes.<sup>373</sup>

La posibilidad de que las personas que debían estar presentes en la casilla el día de la Jornada Electoral, expusieran "verbalmente" a pregunta expresa del Presidente alguna queja o denuncia por cohecho, soborno o amenazas para impedir que la elección recayese en determinado candidato, debiéndose anotar en el acta de instalación el resultado de la pregunta. El derecho de los representantes de partidos políticos y de candidatos independientes para presentar las "protestas" que estimasen necesarias durante la elección o computación, con la obligación correlativa de los funcionarios electorales de dar entrada a dichos escritos; por lo tanto una de las novedades que presentaba esta ley era el reconocimiento de las candidaturas independientes.

Por lo tanto, en relación con los partidos políticos, esta Ley establecía los mismos requisitos para su participación que la Ley Electoral de 1911, disminuyendo algunos como el de que la autenticidad de la asamblea constitutiva conste únicamente en acta formal y no notarial como la anterior Ley; asimismo se disminuye el número de publicaciones que deberían realizar a ocho, y se continúa con la prohibición de utilizar denominaciones religiosas.

Como aportación de esta Ley, encontramos la regulación de la participación de los candidatos independientes, como bien lo mencionamos en párrafos anteriores, los cuales requerían: estar apoyados, en caso de los Diputados, por 50 ciudadanos del Distrito, dicho apoyo debía constar en escrito formal; tener programa político al que debían dar publicidad; así como registrar sus candidaturas y representantes. Para Senador o Presidente ya sea como candidatos independientes, se establecían los mismos requisitos, bastando tener el apoyo de 50 ciudadanos en cualquier distrito electoral del Estado según lo manifestaba el artículo 107.

---

<sup>373</sup> Idem.

En el capítulo XI de la Ley se establece un catálogo minucioso de disposiciones penales que, complementado por el capítulo I, título X, Libro III del Código Penal del Distrito Federal, constituye la tutela y salvaguarda del sufragio y del proceso electoral. De los 15 artículos que contienen sanciones para los infractores de esta Ley, resaltan el 115 y el 119 que imponen, respectivamente, penas a los Ministros del culto religioso que intenten obtener votos a favor o en perjuicio de determinada candidatura o traten de impulsar a los electores a la abstención por medio de discursos pronunciados en los edificios destinados al culto o en sesiones de carácter religioso. Es interesante notar que se castiga al que "dejase de votar sin causa justificada" o no se inscriba en las Juntas electorales con la suspensión de derechos políticos por un año. En el caso de reincidencia, además de suspensión, multa de 5 a 50 pesos y a la tercera reincidencia, en el lapso de 10 años, multa de 20 a 500 pesos y suspensión de derechos políticos por 5 años con lo que se confirma el carácter obligatorio del voto.

En términos concretos, los requisitos establecidos en la ley electora de 1918 mantuvo lo mismo que se había estipulado en los capítulos VIII, V y VI de las leyes electorales de 1911, 1916 y 1917, respectivamente, añadiendo o modificando lo siguiente: La Ley para la Elección de Poderes Federales abre la posibilidad de que surjan candidaturas independientes en su artículo 107 con el apoyo de al menos de 50 ciudadanos del Distrito para la elección de diputados. Esta modificación desalentó en su momento la formación de partidos políticos estructurados y estables, dando al bajísimo número de ciudadanos necesario para la formación de un partido político. Adicionalmente, la descentralización de la vida política electoral es fortalecida al determinarse en la ley que serían los gobernadores quienes establecían la división distrital electoral en los estados y los presidentes municipales quienes vigilarían los actos electorales aspectos en los que no podría intervenir los partidos políticos.

En la propia Presidencia de Manuel Ávila Camacho, se expidió, el 31 de



diciembre de 1945, una nueva Ley Electoral Federal que entre sus puntos más sobresalientes destaca el de haber federalizado la función electoral, al eliminar a las autoridades estatales y municipales de la organización de las elecciones federales, al establecer un organismo con jurisdicción nacional. "Hasta entonces, el proceso electoral estaba en manos de los gobiernos municipales y locales que habían realizado a través de distintas instituciones las funciones ahora encomendadas al organismo que nos ocupa explicarnos la creación de la nueva estructura electoral nos lleva a pensar, de inmediato en el inicio de la consolidación constitucional, en un país comunicado y en el debilitamiento de los centros locales del poder".<sup>374</sup>

Como se puede apreciar de la simple enunciación de los capítulos, existe un criterio ordenador en esta reglamentación, en primer término regula a los actores electorales: organismos electorales; partidos políticos y ciudadanos. En segundo lugar ordena los actos electorales: geografía electoral; preparación de la jornada electoral; jornada electoral (o proceso electoral como los denomina la ley), cómputo y escrutinio y calificación de las elecciones. En tercer lugar establece las nulidades del voto y las elecciones y las sanciones en materia electoral.

Es así, que en el capítulo I se establece que esta Ley regirá la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal. Que las elecciones de Diputados serán cada tres años y las de Senadores y Presidente cada seis. En el capítulo II, el artículo 4o. se establece, por primera vez y con gran acierto, que el bien jurídico, protegido a través de esta normatividad, es el sufragio y que el proceso electoral es una función estatal y de los ciudadanos. Todavía no se incluye como corresponsables a los partidos políticos. "La pureza y efectividad del sufragio constituye la base del régimen representativo democrático federal y, por lo tanto, la responsabilidad en la vigilancia y desarrollo del proceso electoral corresponde por igual al Estado y a los ciudadanos mexicanos, en la forma y términos que establece la presente Ley". Se instituye la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, con sede

---

<sup>374</sup> GARCÍA OROZCO, Antonio. *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, Editorial Adeo-Editores, S.A., Industrias Gráficas Unidas, 3a. edición, México 1989, p. 32

en México, D.F., para vigilar el proceso electoral federal. En su integración intervienen el Poder Ejecutivo, el Legislativo y los partidos nacionales; además del notario más antiguo del Distrito Federal como secretario de la Comisión. Por el Poder Ejecutivo intervienen dos comisionados: el Secretario de Gobernación que será el Presidente y otro miembro del gabinete. Por el Poder Legislativo dos comisionados: un Senador y un Diputado, comisionados por sus Cámaras.

Los Comisionados de los partidos políticos nacionales serían propuestos por éstos a invitación de los comisionados de los poderes. En caso de que no fuesen propuestos a raíz de esta invitación, los comisionados de los poderes señalarían qué partidos deben enviar comisionados, "cuidando que dichos partidos fuesen de los más importantes de los que actúan en el país, de ideología y programas diversos y que no sostengan las mismas candidaturas."

La Comisión Federal de Vigilancia Electoral tendría, entre otras, las atribuciones siguientes: Expedir su propio reglamento y el de las Comisiones Locales Electorales; convocar a los partidos políticos para que de común acuerdo propongan al personal de las Comisiones Locales y en caso de negativa hacer ellas los nombramientos; resolver sobre las consultas que le presenten sobre el funcionamiento de las Comisiones Locales; hacer recomendaciones sobre las actuaciones de las Comisiones Locales y Comités Distritales; desahogar las consultas que acerca de los asuntos de su competencia, le formulen los ciudadanos o partidos políticos; instalar el consejo del padrón electoral y vigilar el desarrollo de la formación y revisión de las listas electorales; recabar las informaciones necesarias para el esclarecimiento de hechos relacionados con el proceso electoral o para la resolución de reclamaciones presentadas por los ciudadanos o partidos políticos; e investigar por los medios legales que estimase pertinente cualquier acto relacionado con el proceso electoral.

Las Comisiones Locales Electorales se integraban por 3 ciudadanos, propuestos de común acuerdo por los partidos políticos, en uso de sus derechos cívicos, residentes del Estado, con modo honesto de vivir, que no desempeñen

cargo o empleo público, de reconocida probidad y cultura suficiente para el desempeño de su función y con dos comisionados de partidos políticos; además del secretario que sería un Notario Público (art. 11).

Entre las facultades de las Comisiones Locales Electorales encontramos: la de vigilar la preparación y desarrollo del proceso electoral en su Estado; designar a los Comités Electorales Distritales y señalarles sus normas de funcionamiento; resolver las controversias sobre el funcionamiento de los Comités Distritales; desahogar las consultas hechas por los ciudadanos o partidos políticos; poder informar a cualquier autoridad sobre hechos relacionados con el proceso electoral o reclamaciones formuladas por los partidos políticos o electores y revisar los actos de los Comités Electorales Distritales en caso de reclamación contra decisiones de dichos Comités en el proceso electoral.

Por su parte en el capítulo III, por primera vez definía a los partidos políticos como "Asociaciones constituidas conforme a la Ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política". La ley reconocía como partidos sólo a los partidos nacionales. Para constituir un partido político nacional era necesario: contar con 30 mil asociados por lo menos y tener no menos de 1000 asociados en cuando menos dos terceras partes de las Entidades Federativas; obligarse a respetar la Constitución y las instituciones que ella establece; prohibición de subordinarse a organizaciones internacionales o depender o afiliarse a partidos políticos extranjeros; tener denominación propia y distinta acorde con sus fines y programas, que no podría contener alusiones de carácter religioso o racial y formular un programa político que contuviera las finalidades y medios de actividad gubernativa para resolver los problemas nacionales.

Deberían, asimismo, contar los partidos políticos con: Una asamblea nacional; un Comité ejecutivo nacional y comités directivos en las Entidades Federativas. Para que el partido político pudiese ostentarse como nacional y gozar de las prerrogativas

legales, era necesario su registro ante la Secretaría de Gobernación. Para obtener su registro, el partido debería además: Celebrar una asamblea ante Notario Público, quien comprobara la identidad y residencia de los afiliados, dando fe del número que exige la Ley. Estas Asambleas designarán representantes a la reunión general en la que se formalizaría la constitución de la agrupación política ante Notario y protocolizar los estatutos y programa aprobados ante Notario. Los partidos políticos registrados deberían sostener una publicación periódica propia mensual y oficinas permanentes.

Los partidos podían formar Confederaciones y coaliciones para una sola elección, siempre que se registrase 90 días antes de aquélla ante la Secretaría de Gobernación. Los partidos podían solicitar a la Secretaría de Gobernación, su intervención para que investigara las actividades de otro partido contrarias a la Ley. La Secretaria de Gobernación podía anular temporal o definitivamente el registro de un partido, cuando dejara de reunir los requisitos de constitución o sus actividades fuesen contrarias a la Ley. En el procedimiento de cancelación de registro, debería citarse al partido, a efecto de que contestase los cargos, presentare pruebas y se le oyera en su defensa.

En el capítulo IV, se establecía que serían electores únicamente "los varones" mexicanos mayores de 18 si son casados o 21 si no lo son, inscritos en el padrón y listas electorales. Las obligaciones del elector serían: emitir su voto en la sección electoral de su domicilio; inscribirse en el padrón y listas electorales; promoviendo, si fuese necesario, los recursos que señala la Ley; desempeñar los cargos electorales; vigilar por la pureza del sufragio (dichos cargos no eran renunciables).

En el Capítulo V se establecía la creación de un cuerpo técnico denominado "Consejo del Padrón Electoral" encargado de la división territorial electoral y la formación del padrón y las listas electorales, su revisión y conservación. El Consejo se integraba por el Director General de Estadística, el Director General de Población y el Director General de Correos. Este Consejo sería responsable ante la Comisión

Federal de Vigilancia Electoral. Entre otras funciones el Consejo tenía la obligación de expedir y entregar las credenciales de votantes (art. 54).

Ya en el capítulo VI, se reglamenta el registro de candidatos: el de Presidente se registraría ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral; el de Senador ante las Comisiones Locales Electorales y el de Diputados ante el Comité Electoral Distrital. Sólo los partidos podían registrar candidatos. Las candidaturas podían registrar representantes ante los organismos electorales, éstos podían ser generales o especiales. Los generales podían actuar ante todos los órganos y los especiales sólo ante las casillas. Los representantes podían presentar en cualquier etapa del proceso electoral protestas en las que se haría constar el hecho y el artículo o artículos que se violen y serían siempre por escrito.

También se norma la instalación, ubicación e integración de casillas, que podían ser objetadas por los partidos políticos o candidatos independientes. El comité acordaría lo que considerara prudente a este respecto. En relación al nombramiento de Presidente de casilla, podía ser impugnado por los partidos políticos, sólo en caso de que éste no reuniera los requisitos legales. Por otro lado, el Lic. Fernando Franco González comenta respecto a las impugnaciones al padrón electoral reguladas en este capítulo: "En cuanto a la posibilidad de impugnar las inexactitudes en el padrón electoral, el ordenamiento que se analiza se apartó considerablemente de la línea que habían seguido las leyes electorales anteriores, y de manera poco explícita autorizó a los comités distritales electorales para que procedieran en los casos de "reclamaciones" que fueran presentadas por los partidos políticos o los ciudadanos respecto a la inclusión de votantes en la lista electoral o a la modificación del padrón electoral, en la inteligencia de que quince días antes de la elección no se admitiría "reclamación" alguna".<sup>375</sup>

En estos casos, los electores debían ocurrir ante el comité distrital electoral respectivo para hacer su "reclamación", si el comité estimaba fundada la "queja", lo

---

<sup>375</sup> GONZÁLEZ SALAS, Franco, José Fernando. *Evolución del Contencioso Electoral Federal Mexicano*, Conferencia, Tribunal Federal Electoral, México 1992.

transmitiría por la vía más rápida a la comisión local competente que podría apoyarla ante el Consejo del padrón electoral, en caso contrario, el solicitante podía acudir directamente ante la comisión local o ante el propio Consejo del Padrón Electoral, situación que por decreto de reformas de fecha 21 de febrero de 1949,<sup>376</sup> fue modificada para establecer el derecho de recurrir directamente la resolución adversa del comité distrital ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. En todas estas gestiones el ciudadano podía estar patrocinado por un partido político.

La importancia de esta ley, es que federaliza los procesos electorales y "es la primera ley electoral que estructura un verdadero régimen de partidos a través de una regulación maximalista e innovadora. Permite consolidar la estabilidad política lograda por el partido mayoritario. Por otro lado, el marco jurídico de los partidos, estructurado por la ley de 1946 establece el padrón legislativo y la estructura de todas las disposiciones en materia electoral hasta la ley de 1973".<sup>377</sup> Enrique Krauze comenta en su libro "La presidencia imperial", que para las elecciones de 1946, el gobierno creó Comités Distritales de Vigilancia, que debían cuidar el orden en las casillas. Así, por medio de elecciones pacíficas, Don Manuel Ávila Camacho es sucedido por el presidente civil Miguel Alemán Valdés (1946-1952), en cuya gestión se modificó la Ley Electoral de 1946.<sup>378</sup>

En términos generales, podemos establecer que la ley electoral de 1946 abrogó prácticamente las leyes electorales de 1917 y 1918. no obstante considero a los partidos políticos de una forma más justa al establecer el concepto jurídico de partido

---

<sup>376</sup> Los Representantes Federales del Partido Acción Nacional propusieron que se promulgara una Ley de Partidos Políticos, "porque en forma independiente al la Ley Electoral, la reglamentaria a la de los partidos políticos acentúa la función permanente que corresponde a aquellos que como instituciones ciudadanas, fundamentales en la vida de una verdadera democracia".

Contra la propuesta para promulgar la Ley de Partidos Políticos formulada por el Partido Acción Nacional, los representantes federales del Partido Revolucionario Institucional, argumentaron que los partidos en nada se mejorarían ni se beneficiarían al dictar ley especial, en virtud de que sus funciones y derechos actuaban plenamente garantizados en la Ley Electoral. Vid. MÉNDEZ BARRAZA, Alfonso, *Los Partidos Políticos en México*, tesis de grado de licenciatura, México, 1949, p. 16-18.

<sup>377</sup> DE ANDREA SÁNCHEZ, J. Francisco. *La Revolución Política y el Sistema Electoral Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1987, p. 94

<sup>378</sup> KRAUZE, Enrique. *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político Mexicano (1940-1996)*. Tusquets editores, 2ª edición, México 1997.p. 95-98

que dice —. los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos para fines electorales y de orientación política” contemplado en el artículo 23 de esta ley.

El artículo 24 señalaba cuales eran los requisitos para la constitución de un partido al considerar un número mayor de 30,000 afiliados en la República. Entre sus obligaciones quedaba prohibido aceptar algún pacto que obligaba al partido actuar subordinadamente a una organización internacional, o bien a depender o afiliarse a partidos políticos extranjeros, así como su denominación debería ser distinta y propia sin el contenido de principios religiosos. Además su participación democrática era la de encauzar su acción con el uso de medios pacíficos y la formulación de un programa político. Por su parte el artículo 26 se estableció que el funcionamiento de los partidos políticos debería estructurarse por sus órganos fundamentales, o sea, por medio de una asamblea Nacional, un Comité Ejecutivo Nacional y Comités Directivos en cada entidad. Así mismo los partidos políticos adquirirían personalidad jurídica mediante procedimientos de solicitud de registro presentado ante el Secretario de gobernación y una vez concedido se publicaba en el Diario Oficial de la Federación.

Ahora bien, las circunstancias que impedían, temporalmente, el registro de los partidos eran porque sus órganos fundamentales no funcionaran adecuadamente porque carecían de los oficios permanentes que facilitara el desarrollo de sus funciones. Otro de los motivos para negar o cancelar su registro de forma definitiva se refería a los supuestos señalados en el artículo 24 de esta ley, al incumplimiento de los preceptos constitucionales de acuerdo con su actuación pública; afiliarse o integrarse a partidos políticos extranjeros o de organizaciones internacionales; el adoptar denominación propia; y hacer referencia de carácter religiosa o social. Los partidos políticos afectados por la negación de su registro temporal o definitivo gozaban de la garantía de audiencia para hacer valer sus derechos. En este sentido podemos aludir que la ley electoral de 1946 expreso por primera vez elementos democráticos de participación partidaria, ampliando su espectro, al regular también

las coaliciones y confederaciones de los partidos nacionales.

Por cuanto hace a la ley de 1951, el propio Presidente Alemán expidió, el 3 de diciembre de este año, una nueva Ley Electoral Federal que en términos generales es similar a la anterior Ley Electoral de 1946. Entre las innovaciones más importantes encontramos las siguientes: Se otorga a la Comisión Federal Electoral la facultad de modificar los plazos que señala la Ley, cuando a su juicio considerase que existía imposibilidad material de realizarlos en los tiempos establecidos.

En su artículo 6o. ya incluye a los partidos políticos como responsables, conjuntamente con el Estado y los ciudadanos, de la vigilancia y desarrollo del proceso electoral. Se establece una nueva organización electoral con la creación de: La Comisión Federal Electoral; Comisiones Locales Electorales; Comités Distritales Electorales; Mesas Directivas de casilla y un Registro Nacional de Electores (art. 8o.). En realidad, la propia Ley y la práctica habían utilizado la denominación Comisión Federal, en vez de la muy larga Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Cabe mencionar que la estructuración de este órgano electoral refleja la idea de un férreo control por parte del Presidente de la Comisión Federal, pues todos los nombramientos de los integrantes del resto de la organización deberían ser aprobados por él. La integración de la Comisión Federal Electoral es casi igual de la que sustituye, con la novedad de que se suprime a uno de los comisionados del Poder Ejecutivo y de que serían 3 los representantes de los partidos políticos en vez de dos. La designación de éstos, se haría de igual forma que antes, pero en vez de que fueran dos los partidos políticos que propusieran a éstos comisionados, serían tres.

Entre las nuevas facultades que se le dan a la Comisión Federal están la de disponer la organización y funcionamiento del Registro Nacional de Electores que sustituye al Consejo del Padrón Electoral; la de tener a sus órdenes directamente o por medio de sus dependencias, la fuerza pública que fuese necesaria para garantizar el legal desarrollo de las funciones electorales; registrar la constancia que



expidiera el Comité Distrital a los Diputados; nombrar comisionados para que realicen investigaciones referentes a hechos relacionados con el proceso electoral; designar a los ciudadanos que integren las Comisiones Locales y Comités Distritales; resolver las controversias, consultas e inconformidades que se le sometían por el funcionamiento y designación de los integrantes de los organismos electorales; hacer la división del territorio en distritos electorales (esta función correspondía anteriormente al Consejo del Padrón Electoral) y en general aclarar las dudas que se suscitaban con motivo de la aplicación e interpretación de la Ley.

Las Comisiones Locales Electorales estarían integradas por tres ciudadanos designados por la Comisión Federal Electoral. La integrarían, asimismo, un representante propietario y otro suplente de cada uno de los partidos políticos nacionales, quienes concurrirían a sus sesiones y podían intervenir en ellas, pero sin derecho a votar. Entre las facultades de las Comisiones Locales se encontraban las de: proponer a la Comisión Federal los integrantes de los Comités Distritales; resolver las controversias sobre el funcionamiento de los Comités Distritales y desahogar las consultas que les formularan los ciudadanos o los partidos políticos, sobre asuntos de su competencia; resolver, asimismo, las reclamaciones hechas por los partidos o los electores sobre decisiones de los Comités Distritales; hacer el cómputo de la elección de Senador e informar a la Comisión Federal sobre hechos u omisiones que pudieran afectar de nulidad una elección o incapacitar a algún candidato. Los Comités Distritales Electorales estaban integrados por tres miembros propietarios y tres suplentes designados por la Comisión Federal a propuesta de las Comisiones Locales y por un representante propietario y otro suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales, que tendrán voz, pero no voto (art. 20).

En relación con los partidos políticos, se mantiene la misma definición, pero se agrega que los registrados serían auxiliares de los organismos electorales y compartirían con éstos la responsabilidad de cumplir con los preceptos constitucionales en materia electoral. En los requisitos para constituir un partido

político nacional, se observan las mismas disposiciones que la ley de 1946, con la novedad de que por lo que respecta al sistema de elección interna para designar candidatos, no podía consistir en actos públicos que se asemejasen a las elecciones constitucionales (artículo 30, fracción I). Entre las nuevas obligaciones de los partidos está la de sostener centros permanentes de cultura cívica para sus miembros. Se conserva el derecho de los partidos para formar confederaciones nacionales y coaligarse.

El artículo 45 instituye el Registro Nacional de Electores, que sustituye al Consejo del Padrón Electoral y lo define como una institución de servicio público, de función permanente, encargada de mantener al corriente el registro de ciudadanos; de expedir las credenciales de elector y de formar el padrón electoral. El registro tendría autonomía administrativa. Por otro lado, cualquier elector o representante de partido político podía gestionar ante el Comité Distrital Electoral correspondiente, la modificación de las listas nominales de electores, por muerte, incapacidad o suspensión de derechos de alguno de los ciudadanos inscritos debidamente comprobada, o formular ante la casilla electoral respectiva en el momento mismo de la elección la "protesta" que fuere procedente".<sup>379</sup>

Los representantes de partido político y de candidatos conservaron el derecho de presentar "protestas" por infracciones a la ley durante la preparación, desarrollo y cómputo de los comicios, con la obligación para el organismo electoral respectivo de recibir las "protestas" sin discusión sobre los hechos en ellas consignados pudiéndose "objetar", también por escrito, dentro de los cinco días siguientes a la publicación y por motivos fundados, el señalamiento de lugares para la instalación de casillas y los nombramientos ya no sólo de los Presidentes de las mesas directivas, sino también de los Secretarios y Escrutadores propietarios y suplentes.

En esta ley, se regula por primera vez la propaganda electoral, prohibiéndose: el empleo de símbolo, signos o motivos religiosos; expresiones verbales o escritas

---

<sup>379</sup> GONZÁLEZ SALAS, Franco, J. Fernando. op. cit., nota 166, p. 149

contrarias a la moral o que inciten al desorden; no se podía colocar en el pavimento de calles o calzadas, aceras y cordones respectivos, obras de arte y monumentos públicos; no se podía fijar en edificios u oficinas públicas, o sin permiso del propietario.<sup>380</sup>

Para 1952, hubo cuatro candidatos a la Presidencia de la República: Adolfo Ruiz Cortinez, candidato oficial, el general Miguel Henríquez Guzmán, el Lic. Efraín González Luna por el PAN y Vicente Lombarto Toledano por el Partido Popular. Las elecciones estuvieron plagadas de irregularidades: gente acarreada que debía formar grupos de choque, personas que votaron varias veces, robo de urnas y casillas clandestinas. No obstante el saldo blanco de las elecciones de 1946, la violencia apareció nuevamente, el día de las elecciones el gobierno, que debía asegurar el triunfo, se envió a la policía montada a deshacer un mitín henriquista, dejando como saldo un número indeterminado de muertos. Finalmente, el Lic. Miguel Alemán es sustituido por Adolfo Ruiz Cortinez para el período 1952-1958, dentro de cuya gestión se otorga el voto femenino a nivel federal.

En la propia administración del Lic. Luís Echeverría, se expidió el día 2 de enero de 1973, una nueva Ley Federal Electoral, que abrogó la anterior de 3 de diciembre de 1951. Esta Ley con mayor técnica jurídica y con un mejor criterio de organización, reguló el proceso electoral en 204 artículos divididos en siete títulos, subdivididos en capítulos y secciones.

Los puntos sobresalientes de esta ley, que en términos generales conserva la estructura que tenía la de 1951, son: Por lo que respecta al objeto de la ley se dice que reglamentaría los preceptos constitucionales relativos a la celebración de elecciones federales, así como el derecho de asociación política de los ciudadanos a través de los partidos políticos nacionales. En cuanto al voto, lo define como: universal, directo y secreto para todos los cargos de elección popular. Constituyendo un derecho y una obligación del ciudadano. Establece que las

---

<sup>380</sup> Idem.

funciones electorales serían obligatorias y gratuitas. El artículo 17 define a los partidos políticos nacionales como asociaciones instituidas en términos de la ley, integradas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales, de educación cívica y orientación política. "Los partidos políticos concurren a la formación de la voluntad política del pueblo. Comparten en los organismos electorales la responsabilidad del proceso electoral y de vigilar que éste se desarrolle conforme a los preceptos constitucionales y las disposiciones de esta Ley".

Las innovaciones de este artículo con respecto a la ley anterior son el de precisar que corresponde a los partidos la educación cívica del pueblo; esto es, pretende convertirlos en verdaderas escuelas para la democracia y no simples maquinarias electorales. Por otro lado, se transforman los partidos, de ser auxiliares de los organismos electorales, en ser corresponsables del proceso electoral.

Por último, adoptando la tesis kelseniana sobre los derechos políticos, se establecen que éstos concurren a la formación de la voluntad política del pueblo, dando un paso más, en el sentido de desplazar la doctrina individualista del sufragio, por el establecimiento de un régimen de partidos, donde éstos se convierten en la única y legítima fuente de la representación. Congruente con el papel protagónico de los partidos, la ley reglamenta a mayor detalle los requisitos para constituir partidos políticos nacionales entre los que destacan los siguientes:

- a) Formular previamente una declaración de principios, elaborar en consonancia con ello su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades.

La declaración de principios contendría, entre otros, los lineamientos ideológicos de carácter político, económico y social que sustentarán, así como la obligación de encauzar sus actividades por medios pacíficos.

El programa de acción determinaría: las medidas que se tomarían para

alcanzar sus objetivos y los medios que adoptaría para realizar sus fines electorales, de educación cívica y de orientación política (art. 21).

Por último, sus estatutos deberían establecer: a) los procedimientos de afiliación y los derechos y obligaciones de sus miembros; los sistemas de elección interna para la renovación de sus cuadros dirigentes (esto es nuevo) y para la selección de los candidatos que postulen la obligación de contar con una asamblea nacional, un comité nacional, un comité en cada una, cuando menos, de las dos terceras partes de las Entidades de la Federación y las sanciones aplicables a sus miembros (art. 22).

- b) Contar con un número mínimo de dos mil afiliados en cada una, de cuando menos, dos terceras partes de los Estados y siempre que su número total de afiliados en todo el país no fuese inferior a 75 mil. (Se aumentó a más del doble el número de afiliados que requería la ley anterior).
- c) La certificación del Juez o Notario en que conste la celebración de las asambleas estatales y en las que se certifique el nombre, apellido y domicilio de los afiliados y que éstos conocen la declaración de principios, programas de acción y estatutos de los partidos. Se podían utilizar técnicas de muestreo en un 5 % de los asistentes para certificar la exactitud de las declaraciones requeridas.
- d) Celebrar una asamblea nacional constitutiva ante la presencia de un Notario Público.
- e) Registro ante la Secretaría de Gobernación.

Es interesante hacer notar que la ley vuelve a adoptar una técnica kelseniana, por lo que se refiere al reconocimiento de los partidos políticos, toda vez que, primero requiere a las asociaciones se constituyan, para lo que exige los requisitos mencionados, sin embargo, esta constitución y existencia, lógicamente de la

organización, no le da el carácter y personalidad de partido político, sino que es necesario el registro ante la Secretaría de Gobernación. De esta manera, el registro o autorización de la Secretaría se vuelve un acto constitutivo de la personalidad jurídica y no certificativo de la existencia de la asociación.

Una importante novedad de la ley es la de permitir a los partidos políticos nacionales registrados, nombrar un comisionado ante cada uno de los órganos electorales con voz y voto). Logrando con esto una verdadera corresponsabilidad en el desarrollo del proceso electoral. Por lo que se refiere a las prerrogativas de los partidos, la ley conserva la exención de ciertos impuestos, franquicias postales y telegráficas y correo, innovación importante: el acceso a la radio y a la televisión, durante los períodos de campaña electoral, en el tiempo que les asigne el Estado, del que a éste le corresponda, para dar a conocer sus tesis ideológicas y sus programas de acción.

Su participación en esos medios de comunicación, sería de 10 minutos quincenales con cobertura nacional. El órgano responsable de la producción de los programas sería la Comisión de Radiodifusión. Se reglamenta con el mismo detalle la propaganda electoral.

Por lo que respecta a los organismos electorales, el artículo 41 establece que el Estado, los ciudadanos y los partidos políticos nacionales asumirían su corresponsabilidad en la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral, integrando los organismos electorales que serían: La Comisión Federal Electoral, Comisiones Locales Electorales, Comités Distritales Electorales y Mesas Directivas de casilla. Por primera vez se define a la Comisión Federal Electoral, determinando que sería un organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado del proceso electoral en toda la República (art. 42).

En la integración de la Comisión, como novedad se agregan los comisionados de los partidos políticos nacionales registrados con voz y voto, así como la aparición

de su secretario, que sería el Notario Público que la Comisión designara de entre los que tengan más de 10 años de ejercicio en el Distrito Federal, y que había desaparecido desde hacía tiempo de la organización electoral. Si los partidos no designaban sus comisionados, éstos no formarían parte de los organismos electorales. Dejarían de formar parte, también, cuando faltaren a dos sesiones consecutivas.

La Comisión entraría en receso el 1o. de diciembre del año de la elección, quedando en funciones únicamente su Presidente (el Secretario de Gobernación) (art. 47). En términos generales, los otros organismos electorales, las Comisiones Locales y Comités Distritales, continúan con sus mismas facultades y obligaciones, con la novedad de que ahora son permanentes y que se integran con comisionados de los partidos políticos con voz y voto.

En la víspera de la elección, cualquier elector, partido político, candidato o representante de estos últimos, podía hacer las gestiones necesarias ante el comité distrital electoral que correspondiera, a fin de que fueran modificadas las listas nominales de electores por las causas ya señaladas, dicho organismo electoral estaba obligado a hacerlo del conocimiento de la dirección del Registro Nacional de Electores para los efectos conducentes.

El día de la elección, cualquier elector, partido político, candidato o sus representantes, podía presentar ante la mesa directiva de casilla las "protestas" relativas a la inclusión o exclusión de los electores".<sup>381</sup> Por lo que respecta a las candidaturas, éstas serían registradas ante la Comisión Federal Electoral tratándose de la de Presidente; ante la Comisión Local si fuere de Senador y ante el Comité Distrital en tratándose de Diputado. Sólo en caso de que los Comités Distritales o las Comisiones Locales no diesen aviso a la Comisión Federal o no resolvieran sobre las solicitudes de registro, podía la Comisión Federal, hacer registro supletorio de candidatos (arts. 106 y 109). Sólo los partidos políticos nacionales podían registrar

---

<sup>381</sup> Idem.

candidatos (art. 107).

Los candidatos comunes de las confederaciones o coaliciones, actuarán bajo un sólo registro y con un mismo emblema electoral. Sólo podían ser sustituidos, fuera del plazo de registro, los candidatos que hubieren fallecido, fueran inhabilitados o incapacitados (art. 108). En el caso de negativa de registro de candidatos, sólo el partido político que hubiese solicitado el registro, podía reclamar, y siempre que lo hiciera al día siguiente que se le notificara, ante el órgano que lo haya negado, y mediante escrito en que consignaría los preceptos legales violados.

Los partidos políticos y sus candidatos tendrían el derecho de "reclamar" la nulidad de votos o de elecciones en toda la República, siempre y cuando fueran interpuestas en tanto que la elección respectiva no hubiere sido "calificada" por la Cámara correspondiente. Todas estas "reclamaciones" no estarían sujetas a formalidad alguna".<sup>382</sup> En cuanto a las sanciones, se reglamentan como en la ley anterior, a detalle los delitos electorales, sin embargo, se omite la remisión al Código Penal del Distrito y Territorios Federales, por haber desaparecido estos tipos penales de esa legislación.

### **3.2.2. CONSTITUCIONALIZACION DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INICIO DEL ESTADO DE PARTIDOS**

Durante el sexenio del Presidente Lic. José López Portillo (1976 - 1982) se promovió una importante reforma política que modificó 17 artículos de la Constitución y creó una nueva Ley Electoral. En cuanto a los motivos de esta reforma se han establecido criterios diversos: a) Una crisis importante de los partidos políticos con divisiones internas, así como la actuación de grupos políticos no registrados al margen de la ley; imponían la necesidad de abrir y de fortalecer el régimen de los partidos políticos, b) Una generación posterior a la del 68, madura y tamizada al

---

<sup>382</sup> Ídem.



frente de emergentes fuerzas sociales y conscientes de que el cambio habría de darse, si no quería poner en riesgo a la Nación misma, por los caminos institucionales. c) "Una derecha más orgánica y combativa".<sup>383</sup> d) Una voluntad de cambio, propiciada desde la propia Secretaría de Gobernación, deseosa de que en el país se implantará el pluripartidismo. e) Un ambiente optimista, derivado de una bonanza económica producida por el petróleo, que prometía el rápido ingreso del país, a una nueva etapa de desarrollo.

Tales circunstancias propiciaron una reforma política exhaustiva, cuyas principales innovaciones fueron, según el escritor García Orozco, las siguientes: A) Un régimen de partidos, que introduce la participación electoral de las asociaciones políticas. B) Un registro de partidos abiertos. En 20 años no se había registrado un solo partido. A partir de la reforma se incorporan a la contienda electoral el PCM; el PRT; el PST partidos de izquierda. El PSD de centro izquierda y el PDM de derecha con orientación católica y sinarquista. La facultad de registrar se otorga a la Comisión Federal Electoral, y no a la Secretaría de Gobernación. C) Un Colegio Electoral representativo (el anterior era universal): 60 presuntos diputados del partido mayoritario y 40 presuntos diputados de los partidos minoritarios. D) Supresión del factor demográfico como elemento determinante de la división territorial en distritos electorales. Ahora serían 300 Distritos uninominales y 100 Diputados de Representación Proporcional. E) Acceso permanente de los partidos políticos a la radio y televisión. F) Establecimiento del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral. G) Facultad exclusivas de la Cámara para analizar la cuenta pública, el presupuesto de egresos de la Federación. H) Facultad exclusivas del Senado para analizar la política exterior. I) Facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir su legislación y reglamentación interna, sin intervención del Poder Ejecutivo. J) Facultad exclusiva de los Presidentes de las Cámaras del Congreso, para salvaguardar y proteger a las mismas, así como a los recintos donde se reúnan a deliberar. K) Facultad de ambas Cámaras para poder integrar comisiones que investiguen, el funcionamiento de las empresas

---

<sup>383</sup> GARCÍA OROZCO, Antonio. op. cit., nota 40 p. 73

descentralizadas y de participación estatal. L) Reformas al artículo 115 de la Constitución a efecto de incluir a las minorías en los Congresos Locales y Ayuntamientos. M) Iniciativa popular y referéndum en el Distrito Federal. N) Instauración de una fórmula electoral mixta con dominante mayoritario, introduciendo la representación proporcional en la Cámara de Diputados".<sup>384</sup>

En concreto la Reforma se tradujo en que: El 1o. de diciembre de 1977, el Presidente López Portillo expidió el decreto que publicado en el Diario Oficial el 6 del mismo mes y año, reformó y adicionó los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución. Entre lo más trascendental de esta reforma encontramos lo siguiente: En el artículo 6o. se adiciona la frase "El derecho a la información será garantizado por el Estado".

Dicha iniciativa presidencial se resumía de la siguiente manera: ~~v~~amos a hacer una revisión general de las leyes electorales en México (...) queremos hacer comprender que disidencia no es sinónimo de violencia que la oposición no debe asociarse al delito (...) avanzamos en un proceso dialectico de transformación que no excluye ni a la izquierda o a la derecha (...) para legitimar la lucha de contrarios es preciso instituir la (...) se trata de resolver los problemas de las minorías.<sup>385</sup>

En el artículo 41 fue adicionado, en cinco párrafos, que en términos generales constituyen la constitucionalización de los partidos políticos. "Decimos que las reformas de 1977 entrañan una constitucionalización integral, porque a diferencia de la constitucionalización semántica de 1963, las reformas de 1977 establecieron las bases generales sobre el concepto, la naturaleza, las prerrogativas, la financiación y las funciones de los partidos".<sup>386</sup>

Por su parte en las consideraciones contenidas en la iniciativa presidencial

---

<sup>384</sup> Idem.

<sup>385</sup> LÓPEZ PORTILLO, José, *Primer Informe de Gobierno*, Reforma Política, tomo III, p. 7.

<sup>386</sup> DE ANDREA SÁNCHEZ, José Francisco. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos/Comentada*, p. 178

enviada al Congreso de la Unión establecía: –Estamos reformando para reafirmar, no para cancelar, actualizando el régimen jurídico (...) para fijar mejor los términos de la relación política para una mayor participación de la contienda cívica.”<sup>387</sup> Las reformas constitucionales enviadas de la presidencia a la Cámara de Diputados, trazaban un mapa nuevo, sustancialmente modificado de vida política y electoral.

Textualmente, a raíz de la iniciativa la adición al artículo 41 fue la siguiente: "Los partidos políticos son entidades de interés público, la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley. En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales".

Tres son las innovaciones fundamentales que introduce la ley: acceso permanente a los medios de comunicación; financiamiento público y facultad de intervenir en las elecciones estatales y municipales a los partidos políticos nacionales. Estas medidas en conjunto tienden hacia una actividad cotidiana de los partidos (no meramente electoral), una educación cívica y política del pueblo a través de los partidos políticos y una presencia nacional, uniforme y centralizada de los partidos, que evite los localismos y las influencias caciquiles.

---

<sup>387</sup> Cit. PAOLI BOLIO Fráncico José, *Legislación y Proceso político: 1917-1982*, en González Casanova Pablo (coord.) *Las Elecciones en México evolución y perspectivas*, Ed. Siglo XXI e Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, México, 1985, p. 157.

En cuanto a la geografía electoral, ésta queda fija en 300 distritos electorales uniformes. Se establece que el número de diputados será de 400. Trescientos electos por el principio de mayoría relativa, electos en distritos electorales uninominales y 100 serían por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. A este sistema se le conoce como mixto con preponderante mayoritario.

El artículo 53 establecía que la denominación de los 300 distritos uninominales sería la que resultara de dividir la población total del país entre los distritos mencionados. La distribución de los distritos entre los Estados se haría teniendo en cuenta el último censo general de población. Para la elección de diputados de representación proporcional, se constituirán hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales, según lo dispusiera la ley.

El artículo 54 fija las bases para la asignación de diputados de representación proporcional. En primer lugar para que un partido pudiese registrar sus listas regionales, debía acreditar que participaba con candidatos a diputados de mayoría relativa en por lo menos la tercera parte (100) de los 300 distritos uninominales. En segundo lugar tendría derecho a diputados de representación proporcional: el partido que no obtuviese más de 60 constancias de mayoría y que alcanzara por lo menos el 1.5 % de la votación total emitida para todas las listas regionales de la circunscripción. Cuando se cumplieran estos dos requisitos, al partido le sería asignado el número de diputados que correspondiera al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial correspondiente. La ley se encargaría de establecer las fórmulas y procedimientos para esta asignación.

En caso de que dos o más partidos con derecho a asignación obtuviesen 90 o más constancias de mayoría, sólo se repartirían 50 % de las curules de representación proporcional. El artículo 55 fue adicionado a efecto de establecer el requisito de vecindad para los diputados de representación proporcional.

El artículo 60 introdujo dos novedades: un colegio electoral reducido para la calificación de la elección de diputados y la creación de un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia. El Colegio Electoral estaría integrado por 60 presuntos diputados que de acuerdo a las constancias de mayoría registradas por la Comisión Federal Electoral hubiesen obtenido el mayor número de votos y por 40 presuntos diputados que resultaren electos en las circunscripciones plurinominales y que hubiesen obtenido la votación más alta.

En cuanto al recurso de reclamación, éste procedería ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de diputados. Cuando a juicio de la Corte, se considerara que se habían cometido violaciones substanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo haría del conocimiento de dicha Cámara a efecto de que emitiese nueva resolución, la que sería definitiva e inatacable. Dos consideraciones preliminares sobre este artículo (un estudio más detallado se hará al analizar la LFOPPE): Primero: disminuye el rango constitucional de jerarquía del Poder Judicial Federal, ya que su resolución es tomada a título de opinión. Segundo: no se establece para la elección de Senadores recurso alguno.

El artículo 73 determina en su fracción II, base 2a. que en el Distrito Federal "Los ordenamientos legales y reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma ley señala". El artículo 97 fue modificado, quedando el párrafo relativo a la materia electoral como sigue: "La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio (antes era de oficio y a petición de parte) la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de algunos de los Poderes de la Unión, los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes".

Por último, la reforma municipal contenida en el artículo 115 se refiere a la representación de las minorías en los Congresos Locales y en los Municipios, textualmente se estableció lo siguiente: "De acuerdo con la legislación que expida cada una de las Entidades Federativas se introducirá el sistema de diputado de minoría en la elección de las Legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes".

El artículo primero transitorio determinaba que a los seis meses de entrada en vigor la reforma, los Estados iniciarán las reformas constitucionales necesarias para hacer efectiva la fracción III del artículo 115. El escritor Antonio García Orozco establece que: "la introducción de la representación proporcional en los Municipios, fue una medida tendiente a contrarrestar el caciquismo post-revolucionario y evitar los conflictos cada vez más comunes en los Municipios, donde existe una lucha política, más que ideológica, en las que "la marginación y la polarización de fuerzas propicia la lucha entre fracciones, grupos e inclusive familias" por lo que ahí es "donde la representación proporcional (cobraría) realmente importancia... mientras en la esfera federal mejora un sistema de representación minoritaria, en los Municipios, además, puede ser factor de solución del cada vez más frecuente fenómeno de la desintegración y polarización".<sup>388</sup>

En resumen, el fortalecimiento del sistema de partidos políticos ha sido consecuencia y causa para la transición democrática, la democratización del país ha significado, sobre todo, construcción y consolidación de partidos políticos y al mismo tiempo, han sido ellos los vehículos para la expresión de la pluralidad política real

La creación del sistema de partidos políticos tiene su punto de partida en un contexto político de creciente conflictuabilidad. La respuesta se consagró en tres cambios legales en primer término, se declaró a los partidos políticos como instituciones de interés público. En segundo lugar, se abrió la puerta a la

---

<sup>388</sup> GARCÍA OROZCO, Antonio. op. cit., nota 40 pp. 30 Y 31

competencia electoral a las fuerzas políticas más significativas de la izquierda mexicana hasta entonces marginada a través del registro condicionado. Por último, se concretó una apertura a la pluralidad política en el congreso a dar cabida a diputados de representación proporcional.

Los partidos políticos llamados por la ley entidades de interés público débiles, cobraron visibilidad entrando a un sistemático entrenamiento legislativo. Con la creación de esta ley, hicieron válida la competencia electoral de cualquier ideología. La pluralidad se convirtió en palabra clave de la lucha y la convivencia política. Nuevos y viejos partidos recurrieron a las elecciones en un marco legal nuevo, con mayores recursos materiales y legales. Su presencia y existencia aumentaron.

Creemos que cualquier análisis que quiera dar cuenta del cambio político y de la complejidad y funcionamiento real del Estado Mexicano, debe de partir necesariamente de la evidencia de que nuestros partidos modernos, con todos sus problemas, limitaciones y deformaciones son el instrumento fundamental a través de la cual los ciudadanos participan en la política su presencia y competencia han cambiado casi todas las relaciones y prácticas políticas: han erosionado el poder del presidencialismo han planteado nuevas relaciones entre los gobiernos estatales y el gobierno federal. Los partidos políticos en plural ya son por lo tanto la columna vertebral de la vida estatal. Y esa nueva arquitectura del estado mexicano comenzó con la constitucionalización de los partidos políticos.

### **3.2.3. CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1987**

El 19 de junio de 1986, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo del presidente Miguel de la Madrid Hurtado para que la Secretaría de Gobernación convocara a la participación de la "Renovación Política Electoral", es así que pasada las elecciones de 1985 y como resultado de la serie de

impugnaciones realizada por lo partidos de oposición, el Presidente de la Madrid decidió abrir el debate sobre la normatividad de la legislación electoral.

Es así que se realizaron audiencias públicas en las que se presentaron diversas propuestas, finalmente, el presidente envió a la LIII Legislatura una iniciativa de reforma constitucional en la materia y un nuevo Código Federal Electoral que sustituyo a la LFOPPE de 1977, misma que fue aprobada en diciembre de 1986. El nuevo Código Federal Electoral introdujo algunos cambios en materia de partidos políticos<sup>389</sup> con relación a su antecesor entre los se mencionan los siguientes:

Se suprimió, el registro condicionado, permitió las coaliciones y los frentes electorales.<sup>390</sup> Se precisó el acceso a los medios de comunicación y los recursos económicos para los partidos, incremento el número de diputados plurinominales de 100 a 200; también dispuso la renovación del Senado por mitades cada tres años.

Permitió, a diferencia de la ley electoral anterior, que el partido mayoritario participara en la distribución de diputados proporcionales en la Cámara Baja, aunque con limitación de no pasar de 350 curules en total, lo que equivale a 70% de los asientos de la Cámara de Diputados lo que dio origen a la llamada clausura de Gobernabilidad. Se fijan 15 minutos mensuales de tiempo de transmisiones que disfrutaría cada uno de los partidos políticos de manera permanente y afirma que la duración de las transmisiones se incrementa en periodos electorales.

Se dispone que, a solicitud de los propios partidos pudieran transmitirse programas de cobertura regional, siempre y cuando no excedieran la mitad de tiempo asignado para sus programas de cobertura nacional, y que todos los partidos tuvieran derecho a participar en un programa especial que serian

---

<sup>389</sup> Vid. BARQUÍN ALVARES, Manuel, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, t. II*, UNAM, 1987.

<sup>390</sup> La flexibilidad de esa regla para la participación electoral permitió la formación y el crecimiento del Frente Democrático Nacional, lo que duplico la capacidad competitiva de diversas organizaciones políticas de tradición de izquierda y que después daría lugar a la creación del Partido de la revolución Democrática.



transmitidos por radio y televisión dos veces a la semana. En este código se contempla la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, que sustituyó las competencias que en esta materia habían otorgado a la suprema corte de Justicia la ley de 1977.

Por lo tanto, se puede establecer que los años ochenta fueron críticos para el régimen post-revolucionario mexicano. En 1987 se aprobó en el Congreso un nuevo Código Federal Electoral, que introdujo modificaciones tanto al sistema electoral como al régimen de financiamiento.

La reforma electoral de aquel año supuso un avance al establecer una fórmula para calcular el monto total del financiamiento de los partidos políticos, un mecanismo de distribución de los recursos entre los partidos y una calendarización. El novedoso artículo 61 del Código Federal Electoral de 1987 establece que los partidos políticos, para complementar los ingresos que perciban por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones, tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones en él establecida.

Habiendo calculado el costo mínimo de una campaña electoral para diputado federal, la Comisión Federal Electoral multiplicaba esa cantidad por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa. Ese monto era a su vez dividido en dos mitades: una proporcional y equitativa conforme al porcentaje de votos recibidos por cada partido político en la última elección para diputados federales de mayoría relativa; la otra, de acuerdo a las diputaciones federales que hubiese obtenido el partido en la misma elección por cualesquiera de los dos sistemas, de mayoría relativa o representación proporcional. Para recibir financiamiento público, los partidos políticos debían recaudar al menos el 1.5% de la votación nacional, aún cuando sus candidatos hubieran obtenido curules en la elección de diputados de mayoría relativa.

No obstante, hay algo grave que hizo que la transparencia de la fórmula se perdiera, al menos hasta 1989. El artículo quinto transitorio del Código Federal Electoral de 1987 estableció la aplicación retroactiva del artículo 61, es decir, la distribución del financiamiento público a los partidos tomando en consideración los resultados de las elecciones en 1985, de lo cual se beneficiarían todos los partidos. Sin embargo, no se sabe cuál fue el financiamiento público a los partidos políticos en 1987 y 1988; el financiamiento público no fue del conocimiento público.

Otro elemento de gran relevancia, incluido en el Código Federal Electoral de 1987, establecía que los partidos políticos justificarían anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público. Esta norma simboliza el inicio de un ejercicio de rendición de cuentas. Sin embargo, no quedó registro alguno de la entrega de informes por parte de los partidos. La ley no establecía si la autoridad revisaría el informe y su documentación soporte para determinar el buen uso de los recursos públicos, ni si se sancionarían las conductas indebidas. México llegó, entonces, a las elecciones presidenciales de 1988 sin transparencia en los mecanismos de financiamiento público y sin procesos de fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Los mecanismos para la transparencia y la equidad surgieron del proceso de transición democrática, iniciado después de las elecciones presidenciales de 1988.

Por lo tanto, el balance de estos cambios legales es muy complejo y ambivalente por un lado, las reglas flexibles que se adoptaron en materia de candidaturas comunes, permitieron la suma electoral efectiva de la izquierda mexicana y de las corrientes nacionalistas, por el otro, la forma de integración de la autoridad electoral, dio pauta para un manejo errático lento y poco transparente del proceso comicial. De esta forma las elecciones de 1988 arrojaron un escenario contradictorio, el cauce electoral permitió un amplio sector de la izquierda y al mismo tiempo un recuento desaseado de los votos después de la jornada

electoral, desato un conflicto político mayor y una ola de desconfianza e impugnación sin precedente de las instituciones electorales del país.

En efecto, el país vivió en 1988 una de las crisis políticas electorales mas graves de su historia moderna. Nunca como entonces la elección de un Presidente de la República había sido impugnada con tal fuerza y con tantos elementos sólidos para una oposición fuerte popular y organizada, la reforma electoral de 1986 a pesar de los temas en los que represento un avance se extremo con un proceso electoral marcado por una coyuntura política particularmente difícil, que se agravo por la falta de transparencia con que fueron organizados los comicios. La situación crítica paradójicamente, se había realizado en la propia reforma.

La duda entorno a la limpieza de los comicios fueron reforzadas por el hecho de que la autoridad electoral parecía como un ente controlado por el partido político ganador. La imparcialidad de la nueva autoridad, necesaria para hacer frente a las impugnaciones era prácticamente nula, la llamada caída del sistema en el computo de los votos, independientemente de su dimensión, real.<sup>391</sup>

La candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la, presidencia de la república fue sostenida por múltiples agrupaciones: el Partido frente Cardenista de reconstrucción Nacional y la Corriente Democrática. Aun cuando la figura de coaliciones había sido flexibilizada con la reforma, se opto por esta vía para impulsar un mismo candidato, pero sin mayores compromisos políticos. Los partidos que se coaligaron decidieron lanzar a sus candidatos a Diputados y Senadores de forma independiente por lo que los efectos electorales del frente no alcanzaron ocupar un número considerable en el Congreso de la Unión

---

<sup>391</sup> Vid. BÁEZ Francisco, *Desmaquillaje Electoral, un ejercicio*, Cuadernos de Nexos, septiembre de 1988, y geografía de la sospecha electoral, Cuadernos de Nexos, octubre de 1988.

**CUADRO 5. RESULTADOS DE LA VOTACION PARA PRESIDENTE DE  
CUADRO 6. LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

<b>CANDIDATO</b>	<b>PARTIDO</b>	<b>VOTOS</b>	<b>PORCENTAJE</b>
Carlos Salinas De Gortari	PRI	9 641 329	50.36
Cuauhtémoc Cardenas Solorzano	FND (PARM, PPS, PMS, CD, PFCRN)	5 911 133	30.8
Manuel J. Clouthier	PAN	3 267 159	17.07
Gumersindo Magaña	PDM	199 484	1.04
Rosario Ibarra	PRT	80 052	0.42
<b>Total</b>		<b>19 1454 012</b>	<b>100</b>

Fuente: Enciclopedia Parlamentaria de México, volumen III, Tomo 2, Legislación y Estadísticas Electorales 1814-1997, México 1997.

En el terreno legislativo los datos oficiales tuvieron implicaciones diversas en el siguiente cuadro se presenta la votación obtenida por los partidos políticos para efectos de representación plurinominal de diputados

**CUADRO 7. LA VOTACIÓN OBTENIDA POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS  
PARA EFECTOS DE REPRESENTACIÓN PLURINOMINAL DE DIPUTADOS**

<b>PARTIDOS</b>	<b>TOTAL DE VOTOS</b>	<b>PORCENTAJE</b>	<b>NO DE DIPUTADOS</b>
PRI	9 227 008	51.1	260
PAN	3 244 887	17.97	101
PFCRN	1 687 849	9.35	34
PPS	1 662 477	9.21	32
PARM	1 099 486	6.09	30
PMS	802 837	4.45	19
PDM	235 668	1.31	0
PRT	93 830	0.52	0
<b>TOTAL</b>	<b>18 054 621</b>	<b>100</b>	<b>500</b>

Fuente: Enciclopedia Parlamentaria de México, volumen III, Tomo 2, Legislación y Estadísticas Electorales 1814-1997, México 1997.

La reforma electora de 1986 pasaría a la historia como un cambio legislativo desafortunado que dio pauta para la crisis electoral, poco reconocimiento público merecieron sus pequeños avances; la remoción de los obstáculos que impedían la formación de coaliciones, el estrechamiento de tiempo entre la emisión y computo de votos, el sufragio para diputados en una sola boleta la reglamentación del financiamiento a los partidos políticos, la creación de los tribunales de lo contencioso electoral e incluso la fórmula para la integración del congreso que en la Cámara de diputados se vio reflejado. Una de las novedades de la reforma, un cambio que estaba estrenando la primera representación colegiada desde hacia década, en la Ciudad de México, la creación de la Asamblea de representantes de DF, confirmó la vocación pluralista de la capital.

#### **3.2.4. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 1989, LA CREACIÓN INSTITUCIONAL DEL IFE**

Pasadas las elecciones de 1985 y como resultado de la serie de impugnaciones realizadas por los partidos de oposición, el presidente De la Madrid decidió abrir el debate sobre la normatividad de la legislación electoral. Cabe mencionar que entre las propuestas de modificación que se hicieron en 1985 estuvo la de modificar la estructura de la Cámara de Senadores como bien lo señalamos en párrafos anteriores.

Prácticamente todos los partidos de oposición y algunos miembros del PRI, se declararon por introducir modificaciones sustanciales en el Senado (desde ampliar el número de miembros e introducir la representación proporcional, hasta desaparecerlo). Al final, la propuesta del presidente no recogió ninguna modificación en su estructura, aunque sí introdujo un cambio importante: la vuelta a la elección mitad de los senadores cada tres años.

Se realizaron audiencias públicas en las que se presentaron diversas e interesantes propuestas y finalmente el presidente, envió a la LIII Legislatura una

iniciativa de reforma constitucional en la materia, y un nuevo Código Federal Electoral que sustituyó a la LFOPPE de 1978, mismas que fueron aprobadas en diciembre de 1986. El nuevo Código Federal Electoral introdujo algunos cambios con relación a su antecesor LFOPPE: se suprimió el registro condicionado, permitió las coaliciones y los frentes electorales -lo que poco después favoreció la formación del Frente Democrático Nacional (FDN) y que éste alcanzara una gran votación en 1988-, y precisó el acceso a los medios de comunicación y recursos económicos; incrementó el número de diputados plurinominales de 100 a 200, conservando en 300 el número de los diputados uninominales y, como ya se mencionó, dispuso la renovación del Senado por mitades cada tres años.

Además, permitió, a diferencia de la ley electoral anterior, que el partido mayoritario participara en la distribución de diputados proporcionales en la cámara baja, aunque con la limitación de no pasar de 350 curules lo que equivalía al 70% de los asientos. Otras novedades fueron creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, que sustituyó las competencias que en esta materia había otorgado a la Suprema Corte de Justicia la ley anterior, y una serie de disposiciones para dar mayor participación a los partidos y a la sociedad en organismos electorales y en el proceso de preparación de elecciones, así como la creación de la Asamblea de Representa del Distrito Federal.

Con vistas a las elecciones de 1988, el movimiento político más importante no se dio en la oposición, sino en el mismo PRD. Un grupo de políticos inconformes con las decisiones partidistas organizaron en 1987 lo que se conocería como la Corriente Democrática. Este grupo estaba encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo y Rodolfo González Guevara quienes cuestionaron públicamente la política económica desarrollada por el presidente y pidieron un debate interno al respecto. Además, a propósito del cambio de gobierno, propusieron que se eligiera de manera democrática al candidato del Partido Revolucionario Institucional.

Al atender de tal manera contra el presidencialismo y las formas autoritarias del partido, la Corriente Democrática, después de enfrentamientos verbales con los mismos priístas, abandono el PRI para iniciar la formación de una fuerza independiente que se presentara en las elecciones siguientes. Con el beneficio del Código Federal Electoral recién aprobado, formó una coalición con los partidos paraestatales -PPS, PARM, PST, (que en octubre de 1987 se había convertido en PFCRN)-, con el nombre de Frente Democrático Nacional y postuló a Cuauhtemoc Cárdenas como candidato presidencial quien manifestó una definición muy importante que marco el rumbo de la transición consistente en las siguientes líneas —Vamos a dar la lucha pero por la vida pacífica y legal; vamos a hacer de esta mayoría una poderosa fuerza política y civil... pero que rechace la violencia...”<sup>392</sup> Poco después, Heberto Castillo, candidato presidencial por el Partido Mexicano Socialista (PMS) partido en que se transformó el PSUM al fusionarse con el Movimiento Revolucionario del Pueblo, la Unidad de Izquierda Comunista, el Partido Mexicano de los Trabajadores y el Partido Patriótico Revolucionario- declinó su candidatura, con lo cual el PMS se coaligó también al FDN. Por su parte el PRI postuló a Carlos Salinas de Gortari, el PAN al empresario Manuel J. Clouthier; el PDM a Gumersindo Magaña, y el PRT, por segunda ocasión, a Rosario Ibarra de Piedra.

Las elecciones se celebraron el 6 de julio y fueron causa de la mayor disputa electoral habida en muchas décadas en el país. La LIV Legislatura quedó integrada de la siguiente manera: PRI, 262 diputados; PAN, 101 diputados; PMS (que en mayo de 1989 se convirtió en PRD), 22 diputados; PPS, 49 diputados; PARM, 30 diputados y PFCRN, 36 diputados. Estas elecciones tendrían repercusiones muy importantes en diferentes sentidos para la sociedad mexicana.

Entre otros, lograron equilibrar un poco las relaciones del poder ejecutivo con el legislativo, volviendo a éste una instancia capaz de oponerse y hasta de

---

<sup>392</sup> Indiscutiblemente, Cárdenas había definido una ruta esencial para su coalición. Se trataba de una contribución esencial para la izquierda, con la definición de Cárdenas no se dejaba lugar sobre la orientación de su política como un impulso a la democracia. *La jornada*, 15 de septiembre de 1988.

derrotar las iniciativas presidenciales. Salinas de Gortari propuso nuevas consultas para modificar el Código Federal Electoral. Por varios meses, entre febrero y abril de 1989, se llevaron a cabo reuniones en la Comisión Federal Electoral para emprender la reforma política que el país demandaba. Nuevamente como en 1985, volvieron a presentarse diversas propuestas para transformar la estructura electoral y legislativa mexicana, entre las que destacan las referentes al Senado.

En medio de las discusiones para una nueva reforma electoral, un infortunado accidente provocó, el 5 de mayo de 1989, el incendio de la Cámara de Diputados en San Lázaro, por lo que ésta se tuvo que trasladar al Auditorio de la Unidad de Congresos del Centro Médico Nacional, donde permanecería los próximos tres años mientras se reconstruía su sede oficial. Finalmente en agosto de 1990 fue aprobado en el Congreso, con la única oposición del PRD<sup>393</sup> por considerarlo insuficiente, un nuevo Código y Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En él se plasmaron una serie de modificaciones, con la idea de promover elecciones más limpias.

En principio, dio origen a cuatro instituciones: el Instituto Federal Electoral (organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en que se depositó la autoridad electoral y la responsabilidad de la función estatal de organizar las elecciones) ; un nuevo Registro Federal de Electores (para asegurar que cada registro en el padrón electoral corresponda a un ciudadano identificado con residencia en una sección determinada ; el Servicio Profesional Electoral (servicio civil encargado de la administración de los procesos); y el Tribunal Federal Electoral.

Además, se establecieron algunas enmiendas notables que modificaron la legislación anterior: a). Los delitos electorales pasaron a ser materia del Código Penal; b). Para favorecer el pluripartidismo, se mantuvo la fórmula de primera

---

<sup>393</sup> Este apartado se basa fundamentalmente de un artículo publicado por José Woldenberg en el semanario *punto* del 21 de agosto de 1989 compilado en el cuaderno *No. 5* del Instituto de Estudios para la Transición Democrática titulado la reforma electoral de 1989-1990.



proporcionalidad con coeficiente ratificado y el día de la elección se fijó para el tercer domingo de agosto. Además, se recobró la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones. Se mantuvo la denominada cláusula de gobernabilidad; c). Se suprimió la figura de la candidatura común y se regularon de manera más precisa las coaliciones electorales; se suprimieron las asociaciones políticas y se mantuvo la exclusividad de los partidos políticos para postular candidatos; d). Se introdujo la insaculación como método para la designación de los integrantes de las casillas y se definió un máximo de 1 500 electores por sección y de 750 por casilla. Se establecieron casillas especiales para electores en tránsito; e). Se acortaron los plazos para la entrega de los paquetes electorales a los consejos distritales, f). Se amplió sobre nuevas bases el financiamiento a los partidos políticos y se introdujeron disposiciones relativas al desarrollo de las campañas y a la propaganda electoral.

Entre los cambios constitucionales más importantes que han sido aprobadas en el Congreso, a lo largo del sexenio, están, el orden en que fueron dictados: el Decreto que reforma y adiciona los artículos 28 y 123 de la Constitución, para establecer régimen mixto de la propiedad de la Banca (27 de junio de 1990); el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral (15 de agosto de 1990); la adición al artículo 4° de la Constitución para el reconocimiento de los derechos de los indígenas (27 de enero de 1992); la reforma al artículo 27 constitucional y expedición de una nueva Ley Agraria (26 de febrero de 1992) iniciativa de adición al artículo 102, apartado B, de la Constitución, y la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ( 2 de junio de 1992 ); la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, que modificó las relaciones entre la Iglesia, el Estado y la sociedad ( 15 de agosto de 1992 ); la iniciativa de reforma y adiciones a los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución, para dotar de autonomía al banco de México ( 23 de diciembre de 1993 ); entre las más importantes.

En cuanto a lo político, durante el gobierno de Salinas de Gortari se impulsó una nueva reforma electoral en 1993. Se iniciaron para ello negociaciones con los

partidos, entre julio y septiembre de ese año, tras de las cuales fueron aprobadas tanto las reformas constitucionales, como las específicas del COFIPE. Los cambios más importantes que fueron, por lo que respecta a las primeras, una nueva fórmula de integración de la Cámara de Senadores (160 integrantes, 4 por cada estado de la Federación), una nueva fórmula de integración de la Cámara de Diputados, y la desaparición de la autocalificación de las elecciones. Con relación a las segundas, en sus aspectos más importantes, se establecieron una serie de principios que buscaban mejores condiciones de competencia electoral: equidad en el acceso a los medios de comunicación, mayor equilibrio al financiamiento a los partidos y establecimiento de topes a los gastos de campaña, acceso a las listas nominales de electores, modificaciones a los requisitos para el registro de nuevos partidos.

En el marco de los acontecimientos ocurridos el 1° de enero de 1994 -el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado de Chiapas- el 16 de marzo siguiente se llegó a un acuerdo de reformas al COFIPE. Esta nueva reforma constituyó un avance sustancial en la democratización de los procesos electorales: subrayó el carácter autónomo e independiente de los organismos electorales, modificó la estructura del IFE permite que visitantes extranjeros observen el proceso electoral y tipificó como delitos electorales 38 prácticas ilícitas. Sin duda la propuesta más importante de estos acuerdos consistió en ciudadanizar el máximo órgano electoral.

En la nueva integración del Consejo General del IFE, los consejeros ciudadanos tendrán a su cargo la organización y vigilancia de los procesos electorales; así, los partidos con voz pero sin voto, dejarán de ser juez y parte, lo cual brindará un mayor índice de credibilidad a este organismo y a las elecciones. Finalmente, el 12 de mayo, la Cámara de Diputados aprobó en lo general esta propuesta de reforma al COFIPE por 266 votos a favor, del PRI, PAN, PARM y parte del PRD; 6 votos en contra del PPS y el PFCRN; y 16 abstenciones del PRD.

### **3.2.5. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 1996**

A partir de un sistema electoral cuyas deficiencias organizativas y materiales contribuían a minar la credibilidad democrática del conjunto del sistema político, se ha puesto en marcha un proceso de reforma legislativa y organizativa muy ambicioso. El proceso descansa en dos aspectos principales: por una parte, una reforma legislativa orientada a ampliar el número de cargos electivos y, especialmente, a garantizar la libre concurrencia y la transparencia; por otra, una reforma integral del Instituto Federal electoral, el órgano encargado de administrar y controlar el proceso electoral, que aporte garantías razonables de limpieza en el desarrollo material del proceso e impulse la realización de los cambios normativos.

El conjunto de reformas legislativas de 1996 ha afectado al sistema electoral en muchos de sus elementos relevantes: a) En la composición de la Cámara de Diputados. Se fija el límite máximo de representación de la primera fuerza electoral en 300 diputados electos por los dos principios (mayoritario y proporcional), es decir, un 60% de los 500 escaños. Se fija un nivel máximo de sobre representación de ocho puntos en la relación votos-escaños para todo partido político, como complemento a la fijación de un límite máximo de representación de la primera fuerza electoral, para procurar reforzar la proporcionalidad.

Incremento del umbral de votación requerido para que un partido político participe en la asignación de escaños de representación proporcional, del 1.5 al 2%. La Cámara de Senadores se incorpora el principio de representación proporcional para elegir a 32 de sus 128 integrantes. Se eligen ahora tres senadores por igual en cada una de las 32 entidades federativas: dos por el principio de mayoría relativa y el tercero asignado a la primera minoría; los 32 restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

El umbral de votación para la asignación de escaños senatoriales de representación proporcional se fija también en el 2% de la votación emitida a nivel nacional. c) Partidos y agrupaciones políticas se establece un procedimiento único para que una organización política obtenga el registro como partido político nacional. Se suprime, por tanto, una segunda modalidad hasta entonces existente, la del registro condicionado para que una organización política obtuviera el reconocimiento para participar en las elecciones federales.

Se flexibilizan los requisitos para el registro como partido político: en vez del mínimo de sesenta y cinco mil afiliados a nivel nacional que se exigía con anterioridad, ahora se exige contar con seis mil afiliados por entidad, de por lo menos 20 de las 32 entidades federativas, o bien con 600 en por lo menos 200 de los 300 distritos electorales uninominales; el total no debe ser inferior al 0.13% del Padrón Electoral utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud, por más de 170 mil afiliados.

Se incrementa el porcentaje requerido para que un partido político nacional conserve su registro: un mínimo del 2%. Se reconoce la figura de la agrupación política nacional, que puede participar en procesos electorales federales suscribiendo y registrando ante la autoridad electoral un acuerdo de participación con un partido político. Deben contar con un mínimo de cinco mil asociados en el país, un órgano directivo de carácter nacional y delegaciones en por lo menos 7 entidades federativas. Y disponen de un régimen fiscal especial y de financiación pública. d) Reformas para mejorar las condiciones de equidad en la contienda político- electoral.

Se establecen garantías de mayor equidad en el acceso gratuito a la radio y la televisión durante periodos electorales, independientemente de los 15 minutos mensuales de que disponen de manera permanente. Durante los periodos electorales se distribuirán en un 30% de forma igualitaria y en un 70% en forma

proporcional a su fuerza electoral. Los tiempos adicionales no sólo comprenden la asignación de hasta 250 horas de transmisión en radio y 200 en televisión en el proceso electoral en que se elija al Presidente (que se reducen a la mitad en elecciones estrictamente legislativas), sino además la adquisición mensual por parte del Instituto Federal Electoral de hasta 10 mil espacios promocionales en radio y 400 en televisión, con una duración de 20 segundos cada uno.

Se reconoce el derecho de aclaración informativa respecto de la información que presenten los medios de comunicación durante las campañas electorales cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o caracteres personales. Se establece que la financiación pública debe prevalecer sobre otros tipos permitidos y regulados por la ley.

### **3.2.6. LA REFORMA ELECTORAL DE 2007**

Para terminar con el bosquejo que se ha venido desarrollando en materia de la regulación jurídica de los partidos políticos en las diversas legislaciones que dieron pauta para el cambio político, es necesario realizar el análisis de la reforma electoral del 2007 aprobadas por ambas cámaras en el Congreso de la Unión. En primer lugar conviene destacar el consenso que se ha logrado, un consenso logrado entre las tres principales fuerzas electorales a nivel parlamentario. En un segundo lugar, respecto al contenido de lo acordado en la reforma que no afecta directamente a los partidos políticos, las cuales, se han propuesto dos propósitos claves: la racionalización del proceso electoral y el fortalecimiento de las instituciones electorales.

Sin lugar a duda, la experiencia de los partidos políticos en las elecciones electorales del 2006 marco la pauta y principal fundamento para la reforma electoral que dará sus principales resultados en las elecciones electorales del

2009, mas sin embargo, con la experiencia de la anteriores elecciones presidenciales, han determinado las medidas plasmadas en la reforma reivindicando la condición de que proviene progresar en la igualdad en el proceso electoral y en la certeza de sus resultados, y por el otro para testimoniar que las pasadas elecciones no contaron con estas medidas, y por ello sigue siendo legitimo dudar de la legitimidad de sus resultados.

En cuanto a la racionalización del proceso electoral, se reordeno el financiamiento público de los partidos políticos, y las campañas electorales, estableciendo en ambos aspectos topes y mejorando la repartición del financiamiento. Al mismo tiempo, se introdujeron también topes para el financiamiento de los partidos políticos por parte de los militantes o simpatizantes.

Se acortó la duración de las campañas y precampañas electorales, no obstante, debemos de tener en claro que será muy difícil cambiar la tradición política ya con extensión e intensidad las candidaturas presidenciales terminada la última elección. En esta reforma electoral, también se establecieron límites para la propaganda en radio y televisión y se determino la distribución de tiempos. En cuanto al fortalecimiento de las instituciones electorales, se estableció una forma escalonada para su renovación, siendo este un recurso muy importante en el desempeño de la administración y justicia electoral, pues el conocimiento de una organización, se desarrolla y se conserva en su personal, siendo el elemento huna quien da vida a las distintas dependencias administrativas y gubernamentales.

Una de los aspectos que contemplo la reforma electoral, quizás el más importante y fundamental para nuestra investigación, fue la ampliación de las facultades del Instituto Federal Electoral, un ejemplo de ello es la administración de tiempo en la radio y en la televisión para sus propios fines y de los partidos políticos o respecto a la organización de los procesos electorales a nivel local, siempre y cuando si las entidades federativas lo solicitan, y también los del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación especialmente por permitir

las resoluciones sobre la aplicación de las leyes que sean contradictorias a la constitución.

Se tomo dentro del IFE para la fiscalización de los egresos y los ingresos de los partidos políticos. Finalmente se abordo el tema de la armonización del marco jurídico electoral en los diferentes niveles del estado, controvertida por aplicar mayor centralización al igual que algunas nuevas facultades del IFE y el TEPJF. En síntesis las reformas electorales fueron pertinentes y consistentes bajo la línea de la racionalización del proceso electora y su democratización y fortalecimiento de las instituciones electorales.

### **3.3. IMPORTANCIA DE LAS REFORMAS ELECTORALES**

La serie de reformas electorales han sido de gran importancia para la creación del sistema político que actualmente nos rige, sin lugar a dudas, fueron convertidas en un elemento activo de la democratización en algunas ocasión ha servido positivamente pero en otras no tanto. La transición política a la democracia en México implico la transformación paulatina de los partidos políticos y el paso de un sistema de partido hegemónico a uno plural y competitivo. En este proceso de cambio influyeron factores como las reglas formales del juego plasmadas en las leyes electorales y la modernización paulatina de las estructuras económicas y sociales del país con el desgaste que ello supone de mecanismos como el corporativismo y clientelismo.

El fortalecimiento de los partidos políticos de oposición jugó un papel decisivo en la transición mexicana a la democracia. Este fortalecimiento fue lo que origino la alternancia en el poder en el año 2000.la elevación de la capacidad competitiva de la oposición y su desempeño político contribuyeron de manera decisiva a que en México ingresara a la lista de los países con democracia efectiva en el año de 1997 y a la alternancia pacifica por primera vez a nivel del ejecutivo federal en el año 2000. Sin embargo las elecciones del año 2003 nos

dan cuenta de las deficiencias que genera una joven democracia con un sistema de partidos con un alto grado de pluralismos político, al cual no se encontraba acostumbrado nuestro régimen de gobierno. Con las elecciones presidenciales del 2006 celebrado con el régimen jurídico aprobado en 1996, significo la configuración del sistema de partido, con el desplazamiento del partido hegemónico a la tercera fuerza electoral.

Los cambios electorales fueron implementados como respuesta a una realidad política conflictiva; la política real fue el factor que genero la serie de reformas generando que el proceso electoral y la competencia electoral cobrara vida por si mismo los principales factores que abrieron la puerta para la generación de un sistema de partidos competitivos fueron las cuales nos dedicaremos a desarrollar a continuación.

Las facilidades para integrarse en el escenario político electoral ofreciendo una ruta para la implementación de la izquierda en nuestro sistema de gobierno, mismas que hasta entonces se mantenían fuera de la vida institucional como ejemplo de ellos podemos mencionar una serie de partidos políticos de izquierda entre los más sobresalientes consideramos: el Partido Comunista Mexicano, el Partido Socialista de los Trabajadores, el Partido Revolucionista de los Trabajadores, el Social demócrata entre otros. Partidos que pudieron entrara en la contienda electoral e incluso en algunos casos lograron obtener su registro definitivo y representación en la Cámara de Diputados. Esta incorporación tuvo un impacto muy significativo en la ideología de los diagnósticos los compromisos y el lenguaje de la mayoría de las agrupaciones de izquierda.

La nueva forma en la cual se integraba la Cámara, genero un sistema pluralista dando puerta abierta a partidos políticos que no habían ocupado un lugar en el congreso de la unión generando la representación de otro sector de la sociedad. Con ello se alcanzaron mejores equilibrios políticos en la llamada cámara baja.



En resumen podemos establecer que a lo largo del desarrollo de este apartado de nuestra investigación, desarrollaremos el proceso del cambio político, entendiendo por este último como un proceso compuesto por múltiples elementos, que han generado en nuestro sistema político fuerzas que producen movimientos; movimientos que generan nuevos espacios, en términos concretos hacemos referencia a los partidos políticos con mayor fuerza electoral han creado elecciones competitivas creando como consecuencia, que los diferentes partidos políticos se puedan ubicar dentro de la administración del gobierno, generando una representatividad de un sector de la sociedad que no habían tenido participación relevante.

Es preciso entender que México es un país que ha sufrido cambios importantes desde su estructura social, cultural y económica creando de esta manera un alto desarrollo productivo, de diferenciación cultural de consolidación urbana frente a la vida rural de profundas influencias y relaciones con el mundo y una gran complejidad organizacional.<sup>394</sup>

Con la modernización social, se multiplicó la pluralidad política de la nación, se desarrolló una movilización y una organización social sin precedente. Se formaron partidos políticos, se formaron sindicatos, nuevas agrupaciones, organismos civiles, revista.

Un hecho que no debemos de pasar por alto, es que durante el desarrollo de este proceso del cambio político, se vivió un periodo de intensas negociaciones que produjeron por lo menos seis reformas electorales, al igual que se presentaron algunas reformas constitucionales como bien lo desarrollamos en el transcurso de la investigación, por lo tanto, el litigio político central se trasladó a la disputa por el régimen legal y electoral con carácter equitativo transparente y creíble ante la sociedad. Por lo tanto, no es errada la idea de que las elecciones se convirtieron en la llave del cambio político de México.

---

<sup>394</sup> AGUILAR CAMÍN Héctor, Subvenciones silenciosas, Ed Aguilar , Nuevo siglo, México 1993

Los partidos políticos organizaron grandes contingencias ciudadanas, grupos y organizaciones. Con esta serie de movimientos sociales, los mismos partidos políticos exigieron para sí un esquema jurídico cada vez más preciso y desarrollado, mayores derechos y mayores prerrogativas. Con el cambio en la legislación que satisfacía las demandas de estas instituciones, se volvieron cada vez más competitivos, en términos generales más poderosos; tan es así que acudieron a las elecciones con mayores recursos y más equitativos para poder expandirse, con mejores posibilidades para poderse expandir. Con ello, se dieron mejores recursos para regular la contienda electoral, al igual que una mejor forma que garantice la representatividad del ciudadano en el Congreso de la Unión.

En términos generales podemos establecer que el cambio político es muy radical, la decisión crucial de la política, las decisiones de quienes gobiernan, durante décadas, había estado encapsulada entre las principales elites del partido de estado, en este caso el partido hegemónico. Pero un aspecto fundamental que requiere de mayor énfasis es el hecho de reconocer que la decisión de quien gobierna la tienen los ciudadanos con su voto, eligiendo entre opciones fuertes y competitivas.

Con todo ello, podemos establecer que la transición a la democracia, no era el ideal de un grupo, de un líder o de un partido, por el contrario la transición democrática era una necesidad de la nación, la dimensión del cambio no puede ser disimulada, si no por el contrario reconocida como un cambio a través de la vía legal pacífica y civilizada.

Por lo tanto, las imágenes habituales de la política mexicana ya no logran dar cuenta de la política que actualmente existe; como ejemplo podemos mencionar que ya no es nada viable concebir la denominación de —~~et~~apado” figura a la cual nos habían acostumbrado como la sucesión del poder, en una realidad que obliga a los aspirantes de todos los partidos, ya no someterse a la imposición de un heredero político. En otras palabras, hace falta una legislación

que pueda interpretar y estructural la realidad. Esa falta de correspondencia o de sincronía entre cultura y realidad política es un problema general de muchas de las transiciones<sup>395</sup> es un problema del hombre común pero sobre todo de las elites y de los que analizan la vida pública. Esa defensa es el problema de fondo de nuestro debate intelectual y de nuestra cultura política.

---

<sup>395</sup> GARTON ASH, Timothy, *Diez años después*, en letras libres no. 11 noviembre de 1999.

**CAPÍTULO CUARTO.  
REGIMEN JURIDICO DE LOS PARTIDOS POLITICOS.**

**4.1. LIBERTAD DE CREACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

**4.2. DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

**4.2.1. PROCESO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR Y RENOVACIÓN DE CARGOS DE DIRIGENCIA.**

**4.2.2. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES RECONOCIDOS AL INTERIOR DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

**4.2.3. LA IGUALDAD DE GÉNERO.**

**4.2.4. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.**

**4.3. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

**4.3.1. FINANCIAMIENTO PÚBLICO.**

**4.3.2. FINANCIAMIENTO PRIVADO.**

**4.3.3. PROHIBICIONES EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

**4.3.4. FISCALIZACIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

## **CAPÍTULO CUARTO.**

### **ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO**

Como bien lo señalamos en el capítulo anterior al considerar la clasificación que nos aporta Triple, en el marco normativo que se han promulgado en nuestro país a partir de la Constitución de 1917, podemos observar un proceso de evolución en cuanto al reconocimiento de los partidos políticos; Es así que en la Ley Electoral de ese mismo año, reglamentaba la integración del Congreso Ordinario, en su Capítulo VI referente a los partidos políticos, no se señalaba la naturaleza jurídica de los partidos políticos, los requisitos para su constitución, sus derechos y obligaciones, no es hasta la promulgación de la Ley Electoral de 1918 en donde se establecen los requisitos mínimos que debían de cumplir las agrupaciones para constituirse como partidos político. En la Ley Electoral de 1946 presenta notables adelantos en la regulación jurídica de los partidos políticos ya que por primera vez se determina en el ámbito legislativo las naturalezas jurídicas de los partidos políticos consideradas como asociaciones constituidas conforme a la ley por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos para fines electorales y de orientación política. En cuanto a sus documentos básicos, esta ley establecía que en los estatutos de los partidos políticos se debía determinar necesariamente un sistema de elección interna para designar a sus candidatos, un programa y método de educación política para sus militantes y simpatizantes, un sistema de sanciones para los supuestos en los que los miembros incurriese en faltas a los principios morales o políticos del partido, así como la distribución de funciones, obligaciones y facultades entre los diferentes órganos del partido.

A pesar de ello, no es hasta la Constitución de 1977 después de más de sesenta años para que su presencia se diera en el marco de la Constitución Mexicana, sin lugar a dudas, es una reforma de un suceso legislativo relativamente tardío, si tomamos en cuenta que en los sistemas políticos

democráticos del siglo XX, esto sucedió en la mayoría de los países entre 1945 y 1970<sup>396</sup> como fue el caso de algunas constituciones Europeas de la segunda posguerra como la Italiana de 1947, la alemana de 1949, la francesa de 1958, la griega de 1975 y la portuguesa de 1976.

La tendencia de reconocimiento de los partidos políticos en el marco constitucional en las legislaciones extranjeras, se ha destacado en la jurisprudencia constitucional mexicana, toda vez que en el artículo 41 constitucional se manifiesta la importancia de los partidos políticos en nuestro sistema jurídico y conlleva en que no sólo se proteja la faceta particular del derecho a construirlos y a participar activamente en ellos, sino además la existencia del sistema de partidos como base esencial para la actuación del pluralismo político.

Respecto al tema de la naturaleza jurídica de los partidos políticos, ha sido calificada por compleja por el Tribunal Constitucional de España,<sup>397</sup> a pesar de ello, J. Jiménez Campo afirma que estamos en realidad ante un falso problema, porque los partidos políticos son en primer lugar asociaciones pero calificadas por un objetivo determinado y también inseparablemente, por un concreto ámbito de actuación para la consecución de aquel objetivo, la competencia a través de procedimientos públicos. Así los partidos políticos pueden cumplir las funciones que el artículo 41 constitucional les encomienda. En este sentido, al tener del citado artículo Constitucional, los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política.

En cualquier caso, delimitar y precisar la naturaleza jurídica de los partidos

---

<sup>396</sup> Cfr. MORODO, Raúl y MURILLO DE LA CUEVA, Pablo L., *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, UNAM, México, 2001. Así mismo, García Guerrero, J.L., Algunas cuestiones sobre la constitucionalización de los partidos políticos, en REP (nueva época). Num 70, Octubre Diciembre 1990, pp. 143-183.

<sup>397</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 36/190 de 1 de marzo, Sala 1ª, ponente Gimeno Sendra (BOE, núm. 70, de 22 de marzo, FJ. 1.

políticos es el primer aspecto relevante, al que esta entrelazado y subordinado otro tema, por lo que en función a la concepción que se tenga del partido su régimen normativo y constitucional será diferente.<sup>398</sup> Sin lugar a dudas, en primer término que se desarrolló en el capítulo segundo de este trabajo de investigación, versó sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos, donde se estableció la clara distinción de pertenecía de estas instituciones dentro del ámbito del derecho público o derecho privado, para ello hemos contrastado y examinado las construcciones jurisprudenciales. Es así que en 1979 F. Rubio Llorente manifiesta que el partido no es sólo el instrumento auxiliar del Estado, si no telar de su actuación, lo que conduce a que se transforme además en órgano del Estado.<sup>399</sup> Es así que considera a los partidos políticos como creaciones libres, fruto del desempeño de la libertad de expresión, por lo tanto, no se les puede considerar como órganos estatales. Por ello el poder que desempeñan queda legitimado solamente en base a que asume libremente los estatutos, y únicamente pueden desempeñarse respecto a aquellos que gracias a una decisión individual integran el partido político.<sup>400</sup>

No obstante, debemos de tener en cuenta que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga la tarea como vía esencial para que todos los ciudadanos participen activamente en la política, de igual forma la normativa electoral posibilita a los partidos políticos proponer, además de la denominaciones de los aspirantes, el nombre de los partidos que los presenta. Pero una vez que las personas o candidatos resultan electos, ya no representan solo a quienes los eligieron sino todo al electorado, y son responsables de una función pública que no pueden cesar por voluntad de los propios partidos, pues estos no tienen el carácter de órganos estatales, en el sentido más genérico del vocablo. La lesión del derecho fundamental del representante y de los representados consagrado en el artículo 35 constitucional.

---

<sup>398</sup> GARCÍA COTARELO, Román, *Los partidos políticos*, op. cit., nota 86 p. 146.

<sup>399</sup> RUBIO LLORENTE, F., *Los partidos en el proceso constituyente*, en Carpizo, Jorge (coord). *Las experiencias del proceso constitucional en México y España*, UNAM, México 1979. Pp. 182-183.

<sup>400</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 10/1983 de 21 de febrero. Pleno. Ponente Rubio Llorente (BOE, núm. 70, de 23 de marzo) FJ 3.

Debido a esta dimensión pública que cumplen los partidos políticos, éstos disfrutan por ley de ciertas prerrogativas que van acompañadas de ciertas contra partidas que no se aplican a estas instituciones en sentido amplio de este modo en el marco normativo del derecho mexicano los partidos poseen el derecho de ser financiados por los presupuestos generales del Estado, es decir, el erario público siempre y cuando cumplan con el requisito de participación en las elecciones federales, estatales, municipales o locales, así mismo, durante el proceso de campaña tienen el derecho de usar de forma gratuita los medios de comunicación de titularidad pública.

Debido al problema que genera la polémica al establecer la naturaleza jurídica de los partidos políticos, dentro de la esfera del derecho público y el derecho privado, por un lado, para proteger los derechos de autor organización de los partidos políticos y por el otro lado garantizar los derechos de los militantes, se crea una zona gris entre lo público y lo privado, que genera una disyuntiva a la hora de establecer las reglas jurídicas que garanticen la interacción entre los partidos políticos, sus afiliados y militantes. Por ello, la manera menos controvertida de apreciar esta polémica, radica en estimarlos como **asociaciones** que desempeñan actividades públicas y no considerarlos como poderes públicos, pero no gracias a una situación fáctica si no porque así lo manifiesta claramente el artículo 41 de nuestra constitución.

Podemos sustentar lo antes mencionado a través del pensamiento de H. P. Schneider, quien considera que se les ha atribuido a los partidos políticos diversas naturalezas jurídicas al igual que Bendel, el primero establece que se le ha designado diferentes definiciones debido a sus funciones. En este sentido, el autor adopta un término medio tras afirmar que ~~es~~ los partidos políticos no forma parte propiamente del campo de los órganos estatales, ni tampoco son meras asociaciones privadas, sino que son eslabones perdidos entre el individuo y el



Estado”.<sup>401</sup> Es así que en la doctrina se crea un conflicto al establecer una línea muy delgada entre el derecho de autoorganización y la protección de los derechos de los individuos.

De esta misma forma, F. J. Bastida establece que los partidos políticos son particulares grupos políticos, a caballo entre las asociaciones de derecho común y las instituciones básicas de la sociedad Estatal. Asimismo estima que la naturaleza jurídica de los partidos políticos gira en torno a la naturaleza jurídica de sus funciones. Es decir, únicamente cabe cuestionarse el primer tema si previamente ciertas funciones que cumplen, como las relacionadas con el sistema electoral o con las incorporaciones políticas, son tenidas en cuenta por el legislador como modelo para conceptualizar jurídicamente a los partidos políticos”.<sup>402</sup>

En cualquier caso, podría cuestionarse la naturaleza jurídica del papel que cumplen los partidos políticos y no solucionar el delicado tema de las misiones públicas de estos, negando que esta última pueda ser desempeñada por ellos al no ser considerados como instituciones de derecho público. El problema no radica en si los partidos pueden desempeñar tareas públicas pues algunas, con certeza las desempeñan, si no en la forma en la que se concreta y con qué exigencias y limitaciones. Sin embargo, el autor Solozabal no considera que los partidos políticos sean órganos del Estado u órganos Constitucionales del Estado.<sup>403</sup> Si no que es más partidario de considerarlos como sujetos auxiliares del Estado que realizan cometidos públicos, regulados en la constitución.<sup>404</sup> Precisamente una de estas tareas que cumplen los partidos políticos es de notable importancia, siendo esta crear o transmitir la voluntad política popular. De este modo, los partidos

---

<sup>401</sup> H. P. Schneider, *Los partidos políticos en la ordenación de la República Federal de Alemania*, en De Vega, P., (comp). *Teoría y práctica de los Partidos Políticos*, Ed. Edicusa, Madrid, pp. 425-426.

<sup>402</sup> BASTIDA FREIJEDO F. J., *Notas sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos y su reconocimiento constitucional*, en jornadas sobre el título preliminar de la constitución Española Vol. III Madrid, secretaria General Técnica, Centro de publicaciones, ministerio de justicia, 1988, pp 1645-1668.

<sup>403</sup> En Alemania la doctrina de los órganos constitucionales propugnada por el tribunal constitucional de este país plantea inconvenientes y ventaja. Vid. García Cotarelo, Ramón, op. cit., nota 86 pp. 149-150.

<sup>404</sup> Vid. SOLOZABAL ECHEVERRIA J.J., *La constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho Constitucional y en el ordenamiento Español*, en revista de estudios políticos, Núm. 45 mayo-junio 1985, p. 161.

políticos son una suerte de conductores de la soberanía del pueblo.<sup>405</sup>

En este contexto, es necesario reconocer que a pesar de que los partidos políticos no son órganos constitucionales sino entes privados de base asociativa, la cual encuentra su sustento jurídico en el reconocimiento del derecho fundamental de asociación consagrada en el artículo 9 de nuestra constitución, y que a pesar de ser de carácter del orden privado, su finalidad principal es allegarse al poder para implementar una ideología o propuesta para la toma de decisiones que generen mejores beneficio a la sociedad.

Cabe destacar en este apartado la definición que el Tribunal Constitucional de España ha dado en base al análisis de una serie de sentencias de esta institución estableciendo que los partidos políticos son asociaciones calificadas por la relevancia constitucional de sus funciones que se resumen en su vocación de integrar, mediata o inmediateamente los órganos titulares del poder público a través de los procesos electorales. No ejercen funciones públicas, si no que proveen al ejercicio de tales funciones por los órganos estatales, órganos que actualizan como voluntad del Estado la voluntad popular que los partidos han contribuido a conformar y manifestar mediante la atribución de voluntades e intereses particulares en un régimen de pluralismo concurrente. Los partidos son, así, unas instituciones jurídicas políticas, elemento de comunicación entre lo social y lo jurídico que hace posible la integración entre gobernantes y gobernados ideales del sistema democrático.

Poco se ha discutido sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos en México, pero sin lugar a dudas el proceso de alternancia en el gobierno ha influido para que se abra al debate los temas relacionados a los partidos políticos en México, tan es así que se ha dado una reforma electoral en el año del 2007, la cual versa sobre los tiempos de campaña, financiamiento de los partidos políticos y la prerrogativa que tienen los partidos políticos para utilizar los medios de

---

<sup>405</sup> GARCÍA COTARELO, Ramón, op. cit., nota 86, pp. 172.

comunicación para divulgar su campaña electoral, no obstante es muy poco lo que se ha realizado para garantizar los derechos de los militantes y los afiliados al interior de los partidos políticos y la relación estrecha entre el sistema de partidos y el ciudadano.

No podemos dejar pasar algunos acontecimientos que se han dado entre los diversos partidos políticos en el ámbito internacional, es así que se menciona que los partidos políticos están enfrentando una crisis general por diversas índoles, entre las primera de ellas se encuentra la falta de representación efectiva de los partidos políticos ante el parlamento por procurar los intereses propios de cada partidos y aunado a ello la ambición de las cúpulas o candidatos populares para ganar la contienda electoral, los cuales realizan actos ilícitos para garantizar el triunfo, ejemplo de ello podemos mencionar en el ámbito nacional, la sanciones impuestas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tanto al PRI como al PAN en los caso PEMEXGAY, y AMIGOS DE FOX respectivamente, en el ámbito internacional, podemos citar el proceso de disolución de Batasuna en España y la disolución del Partidos de la Prosperidad y el caso del escándalo del financiamiento ilegal del Partido de la Democracia Cristiana en Alemania.

#### **4.1. LIBERTAD DE CREACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

En la actualidad, existe amplias libertades para la constitución y formación de un partidos político en todos los textos legales que reglamentan estas instituciones, señalan el derecho que tienen los ciudadanos para reunirse y constituir partidos políticos.<sup>406</sup> Tomando en consideración que, en América Latina estuvo secuestrado por regímenes dictatoriales. Si bien bajo las dictaduras en

---

<sup>406</sup> Solamente en Brasil no se indica en forma expresa esa libertad de asociación, pero indudablemente se da en la práctica; a diferencia de la constitución portuguesa en donde se considera que los partidos políticos son una proyección del derecho o de la libertad de asociación expresamente reconocida constitucionalmente. Vid. TORQUEATO Jardim, *Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en Brasil* en Zovatto Daniel, *La Regulación Jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM, IDEA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006, pp. 275-304.

algunas naciones los partidos políticos no fueron excluidos del quehacer político se les impusieron sin embargo, importantes limitaciones para su actuación y en muchos casos, fueron utilizados como fachadas para simular una apertura democrática inexistente, lo cual, genera un avance importante en la regulación jurídica de estas instituciones.

En relación a esta fachada de democracia, García Laguardia manifiesta que ~~los~~ estados establecía como requisitos a simple vista inofensivo, el carácter de afiliado, reconocimiento actividades, programas, antecedentes de la dirigencia y financiamiento, reflejan una encubierta intención limitativa, que deja en manos del gobierno central, la decisión sobre la misma existencia de los partidos, naturalmente de su actividad. En muchos países, concientemente, se construyó un marco constitucional y legal para controlar la vida partidaria y mantener un régimen de pluralismos restringido, que ha impedido que la oposición se manifieste libre y realmente.”<sup>407</sup>

Ejemplo de ello podemos mencionar al caso mexicano, en donde se vivía en un régimen autoritario con un partido hegemónico que duro más de setenta años en el poder y que paulatinamente, gracias a las diversas reformas electorales, se dio pauta al pluralismos político hasta llegar a la alternancia, por lo cual de alguna forma se cumple con la hipótesis en la cual dependiendo del grado de democratización es la forma en la que la ley regulara a los partidos políticos. Es así que en un régimen autoritario, la ley está diseñada para que el partido político en el poder conserve su posición política y electoral ante los demás institución, en donde existe un régimen que empieza a consolidarse como democrático, la ley estará diseñada para prohibir la restauración de un régimen autoritario, generando las posibilidades de alternancia en el poder. Mientras tanto los gobiernos con democracias consolidadas, el marco normativo se diseña para garantizar la democracia interna de los partidos políticos y la protección de los derechos de los afiliados.

---

<sup>407</sup> GARCÍA Laguardia Jorge Mario, *Constitucionalización de los partidos políticos*, op. cit., nota 17, p. 259.

**CUADRO 8. REGULACIONES SOBRE LIBERTAD DE CONSTITUCION  
DE PARTIDOS POLITICOS**

PAÍS	REGULACIÓN
Alemania	El Artículo 21 de la Ley Fundamental para la Republica Federal Alemana, establece que los partidos políticos colaboran en la formación de la voluntad política del pueblo. Será libre su fundación. Sus ordenamientos internos deberán de responder a los principios de la democracia.
Argentina	Articulo 38, constitución Nacional. La creación y ejercicio de las actividades de los partidos políticos son libres, dentro del respeto a la Constitución, la caula garantiza su organización y funcionamiento democrático y la representación de las minorías.
Bolivia	Articulo 2º, ley de Partidos Políticos. Dispone que todo ciudadano goza del derecho de asociarse en partidos, sin más limitaciones que las establecidas en la ley y los documentos constitutivos de los partidos.
Brasil	No regulado
Chile	La constitución, en su artículo 19.15, establece el derecho de asociarse sin permiso previo, por lo que se puede decir que existe una libertad amplia, en general, para la formación o constitución de partidos políticos.
Colombia	Por disposición constitucional, todo ciudadano tiene el derecho de construir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, a formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. Artículo 40, numeral 3, y 107 de la constitución.
Costa Rica	El Código Electoral establece que los electores tendrán libertad para organizar partidos políticos. Los partidos tienen amplias facultades de autoorganización, dentro del marco constitucional y legal que los regula. Articulo 57, Código

PAÍS	REGULACIÓN
	Electoral.
Ecuador	Se garantiza el derecho a fundar partidos políticos y participar en ellos en las condiciones establecidas en la ley. Los partidos gozaran de la protección del Estado para su organización y funcionamiento. Artículo 114, Constitución Política.
El Salvador	El artículo 157 del código electoral indica que existe una libertad amplia para la constitución e inscripción de los partidos políticos.
España	<p>Los artículos 6 y 22 reconocen la libertad de creación de partidos políticos. El artículo 6º establece que su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.</p> <p>El Artículo 22 reconoce el derecho de asociación, a las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales. A las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad, a las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.</p>
Guatemala	Existe la libertad de organización para la constitución de organizaciones políticas. Artículo 223 de la Constitución Política y 17 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.
Honduras	El artículo 47 de la Constitución Política garantiza la existencia y libre funcionamiento de los partidos políticos. De igual forma, el artículo 63 de la ley Electoral señala que es libre la constitución de partidos políticos.
Honduras	El artículo 47 de la constitución política garantiza la existencia y libre funcionamiento de los partidos políticos. De igual forma, el artículo 63 de la ley electoral señala que es libre la

PAÍS	REGULACIÓN
	constitución de partidos políticos.
Italia	El artículo 49 de la constitución italiana establece que todos los ciudadanos tendrán derecho a asociarse libremente en partidos para concurrir con métodos democráticos, a determinar la política nacional.
México	No se puede coartar el derecho de asociación o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Artículo 9º, párrafo primero, y 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Nicaragua	Todos los ciudadanos nicaragüenses tienen derecho a contribuir o afiliarse a partidos políticos. Artículo 55, Constitución Nacional.
Panamá	No hay ningún tipo de restricciones para la constitución de partidos políticos, con excepción de las establecidas en el artículo 139 de la constitución.
Paraguay	El artículo 125 de la constitución establece que todos los ciudadanos tienen el derecho a asociarse libremente en partidos políticos o en movimientos políticos para concurrir, por métodos democráticos, a la elección de autoridades. La ley deberá reglamentarlos para asegurar el carácter democrático de los partidos y movimientos políticos.
Perú	Se reconoce el derecho a toda persona a participar, en forma individual o asociada, en la vida política de la nación. Artículo 2º, núm. 17 de la Constitución Política.
Portugal	La Constitución Portuguesa en su artículo 51 establece que la libertad de asociación comprende el derecho a constituir asociaciones y partidos políticos o a participar en ellos y a concurrir democráticamente por medio de los mismos a la

PAÍS	REGULACIÓN
	formación de la voluntad popular y a la organización del poder público.
República Dominicana	Es libre la organización de partidos y asociaciones políticas de acuerdo con la ley, siempre que sus tendencias se conformen a los principios establecidos en la constitución. Artículo 104, Constitución Política.
Uruguay	La libertad de constitución o formación de partidos políticos está consagrada en el artículo 77, núm. 11, cuando dice que el Estado velará por asegurar a los partidos políticos la más amplia libertad.
Venezuela	El artículo 67 de la constitución estipula que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección.

FUENTE: Modificación propia de Zovatto, Daniel, *La Regulación Jurídica De Los Partidos Políticos En América Latina*, UNAM, IDEA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.

En la actualidad, como en el pasado, existe claramente una serie de controles y condiciones imperantes para la formación de los partidos políticos, lo cierto es que la intención ya no es la misma: no se busca el control ideológico, sino que éstos institutos sean compatibles con la dinámica política de los estados democráticos, es así que la Constitución Política Mexicana se regula la base normativa que sirve para la formación de un partido político, siendo esta el derecho fundamental de la libertad de asociación.<sup>408</sup> Por lo tanto, no se puede coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país, así lo dispone el artículo 9 y 35 fracción III

<sup>408</sup> La libertad de asociación está garantizada por el art. 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en los siguientes términos: 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. 2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación. Por otro lado, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contempla la libertad de asociación en su artículo 22, inciso 1, del siguiente modo: Toda persona tiene el derecho a la libertad de asociación con otros/as, incluyendo el derecho a crear y formar parte de los sindicatos laborales para la protección de sus intereses.



de nuestra carta magna.

En este sentido, es común considerar al partido como una asociación permanente de personas físicas con una misma ideología y fines que concurren, dentro del respeto de la constitución, a las leyes a sus estatutos y programas con otro partido para la formación y expresión de la voluntad popular y presenta candidatos a los distintos procesos electorales para ser elegidos como representantes del pueblo en las distintas asambleas.<sup>409</sup> Desde luego, la libertad de formación de partidos no implica que no haya requisitos para su establecimiento como organizaciones. A los requisitos para constituir partidos políticos para ser reconocidos por la norma jurídica.

En este análisis nos limitaremos al estudio de los requisitos exigidos para el reconocimiento de los partidos políticos. Ello en virtud de que a partir de este momento es que los partidos políticos están facultados para competir a cargos públicos. Al igual que algunos aspectos que se relacionan con el marco jurídico de los partidos políticos, la exigencia de requisitos para su constitución y reconocimiento legal no ha estado exenta de polémica y discusión. Dos son los argumentos en pugna: se ha señalado, en un sentido, que las regulaciones permisivas traen como consecuencia una proliferación de partidos que termina dificultando la formación de mayorías parlamentarias afectando la gobernabilidad. En sentido contrario, se argumenta que cuando son muchas las prohibiciones y limitaciones se restringe la formación de partido afectando de esta manera la libertad para la competencia democrática y la representación.

De acuerdo con Bendel, esto forma parte del proceso de control que necesariamente debe ejercerse en el campo de los partidos. Es así que señala

---

<sup>409</sup> Vid. Artículo 1 de la ley francesa de 1 de Julio de 1901, relativa al contrato de asociación “la asociación es la convención por la cual dos o más personas ponen en común, de una manera permanente, sus conocimientos o su actividad con otro fin que repartir beneficios.” Artículo 1 de la ley portuguesa de partidos políticos, (ley orgánica, núm. 2/2003, de 22 de agosto, ley de partidos políticos) “los partidos políticos concurren para la libre formación y el pluralismo político para la formación de la voluntad popular y para la organización del poder público con respeto a los principios de independencia nacional, de unidad del estado y de democracia política.

—otrointento del control de los partidos hoy en día consiste en limitar la proliferación de partidos o, por el contrario, en posibilitar la participación de un aspecto partidario lo más amplio y pluralista posible. Se busca evitar dos riesgos inherentes a un régimen democrático representativo basado en los partidos políticos: la *partiditis*” (Es decir la extrema proliferación y fraccionamiento partidario) y la *partidocracia*” (el enlace y la penetración de toda la vida pública por los partidos)”.<sup>410</sup>

Sin embargo, para poder establecer un parámetro de control que ejercer el Estado sobre los partidos políticos, Vanossi ha distinguido entre el control cuantitativo y el cualitativo, en cuanto al primero, ~~h~~hita los recaudos legales para el reconocimiento de un partido político al cumplimiento de exigencias formales (carta orgánica, declaración de principios, plataforma electoral) y a la reunión de cierta cantidad de afiliados o miembros, cuyo número se establece en una proporción fija sobre el total del cuerpo electoral del distrito o del país. El segundo, establece otras exigencias, sumado a las anteriores la necesidad de la conformidad ideológica de los postulados del partido con los fines del Estado constitucional que lo ha de reconocer como tal.<sup>411</sup> Por lo tanto, se puede establecer que en el control, cuantitativo se refieren a cierto tipo de organización en el ámbito nacional o regional, ciertas cantidad de afiliados, celebración de asambleas, entre otros. Por su parte, entre los requisitos cualitativos más comunes se encuentran la exigencia de fidelidad al orden democrático; la prohibición de discriminar por sexo, raza, condición social o económica, y la subordinación a organizaciones extranjeras.

Por lo tanto, para que una organización de ciudadanos pueda adquirir la categoría de partidos político requiere cumplir con una serie de requisitos previstos en el COFIPE, lo cual le permitirá gozar de derechos y prerrogativas y lo

---

<sup>410</sup> BENDEL, Petra, *Los partidos político: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etcétera*, en Nohlen, Dieter et al. (comps), *Tratado de derecho electoral comparada de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 397.

<sup>411</sup> VANOSSI, Jorge, *Teoría Constitucional*, Buenos Aires, Desalma, 2000, T. I, p. 258.

comprometerá a cumplir con las obligaciones que les corresponde a los partidos políticos. Es así, que el artículo 24 del nuevo Código Electoral establece que para que Para que una *organización de ciudadanos*<sup>412</sup> pueda ser registrada como partido político nacional deberá cumplir con los siguientes requisitos: 1) formular una declaración de principios y en consecuencia con ello su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades, y 2) contar con 3,000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas, o bien, tener 300 afiliados en por lo menos 200 distritos electorales uninominales, los cuales deberán de contar con la credencia para votar con fotografía, correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; así mismo, bajo ninguna circunstancia el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26% del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que trate, así mismo se establece que deberá realizar una asamblea nacional constitutiva y certificada que las asambleas se celebraron que fue aprobada la declaración de principios, programas de acción y estatutos y que se formaron lista de afiliados.

---

<sup>412</sup> Una de las novedades que genera el nuevo Código Electoral del 2007 es cambiar la denominación de agrupación política por *organización de ciudadanos*, con ello se podría considerar que se abre mas la pauta para crear con mayor facilidad un partido político, ya que antes de la reforma electoral, antes de registrarse como partidos político tendría que ser una agrupación política que debía de obtener su registro como tal ante el IFE.

**CUADRO 9. REQUISITO CUANTITATIVOS PARA EL RECONOCIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA NORMA JURIDICA.**

PAIS	PORCENTAJE ADHESION RESPECTO A LA ULTIMA ELECCION	PORCENTAJES DE AFILIADOS INSCRITOS	ASAMBLEAS PREVIAS	ACTIVIDAD EN CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES	OTROS REQUISITOS
<b>ARGENTINA</b>	N/A	4%	SI	SI	A) Acta de fundación y constitución. B) Nombre adoptado y domicilio partidario. C) Declaración de principios y programas o bases de acción política y distrito. E) Libros de registro contable.
<b>BOLIBIA</b>	2%	N/A	SI	N/R	Asamblea constitutiva donde se define: A) Datos de los fundadores, nombre, símbolos y colores que adoptan. B) Aprobación de la declaración de principios. C) Aprobación de los estatutos orgánicos. D) Programa de gobierno. E) Declaración patrimonial F) Elección de sus miembros directivos nacionales
<b>BRASIL</b>	.5% en elecciones de diputados	N/A	SI	SI	A) Acta de reunión de fundación del partido suscrita por al menos ciento y un fundadores con domicilio electoral como mínimo, en un tercio de los estados que tenga. B) Copia autentica de la asamblea de fundación del partido. C) programa y estatutos.

PAIS	PORCENTAJE ADHESION RESPECTO A LA ULTIMA ELECCION	PORCENTAJES DE AFILIADOS INSCRITOS	ASAMBLEAS PREVIAS	ACTIVIDAD EN CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES	OTROS REQUISITOS
CH	.5% en elecciones de diputados	N/A	N/R	SI	Escritura Pública, que contendrá las siguientes menciones: A) Individualización completa de los comparecientes. B) Declaración de la voluntad de constituir un partidos político C) Nombre del partido y, si los tuviere sigla, lema y descripción literal del símbolo. D) Declaración de principios del partido. E) Estatuto del mismo. F) Nombre y apellidos de las personas que integran la Directiva Central y el Tribunal Supremo Provisionales.
COLOMBIA	N/R	N/R	Opcional	N/A La organización en las regiones es libre.	A) Solicitud presentada por su directiva. B) Copia de los estatutos C) Plataforma política, filosofía, principios, programa y aspiraciones.
COSTA RICA	N/A	Número fijo de inscritos (3,000)	SI	SI	A) Certificación del acta notarial de constitución del partido. B) Protocolización del acta de la asamblea correspondiente, ya sea distrital, cantonal, provincial o nacional, según la escala en que se inscribirá el partido, donde se consignaran los nombres de todos los delegados electos en cada caso. C) estatuto.

PAIS	PORCENTAJE ADHESION RESPECTO A LA ULTIMA ELECCION	PORCENTAJES DE AFILIADOS INSCRITOS	ASAMBLEAS PREVIAS	ACTIVIDAD EN CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES	OTROS REQUISITOS
					D) lista de los miembros del Comité Ejecutiva Superior.
<b>ECUADOR</b>	N/A	Si 1.5%	N/R	SI	A) acta de fundación del partido B) declaración de principios ideológicos. C) programa de gobierno. D) estatutos. E) símbolos, siglas, emblemas y distintivos. F) nomina de la directiva.
<b>EL SALVADOR</b>	SI, 3%	N/A	N/R	N/R	Aprobación de las firmas de afiliados A) certificación del acta de cesión del máximo organismo en donde se aprobó la declaración de principios y objetivos, estatutos del partido, nombre, colores y emblema adoptados B) tres ejemplares de sus estatutos C) nomina de los integrantes su máximo organismo D) Libros de registro de afiliados.
<b>GUATEMALA</b>	N/A	Si, .30%	SI	SI	Escritura pública en la que conste: A) integrantes de la junta directiva provisional B) rectificación de la declaración de principios C) declaración jurada de que el partido cuenta

PAIS	PORCENTAJE ADHESION RESPECTO A LA ULTIMA ELECCION	PORCENTAJES DE AFILIADOS INSCRITOS	ASAMBLEAS PREVIAS	ACTIVIDAD EN CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES	OTROS REQUISITOS
HONDURAS	SI 2%	N/A	N/R	SI	<ul style="list-style-type: none"> <li>A) Testimonio del acta notarial de constitución</li> <li>B) Declaración de principios</li> <li>C) Emblema y nombre del partido</li> <li>D) programa de acción política</li> <li>E) Estatutos</li> <li>F) Acreditar que el partidos político cuenta con la organización de sus autoridades municipales y departamentales en mas de la mitad de total de los municipios y departamentos del país</li> </ul>
MEXICO	N/A	Número fijo de inscritos 3,000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas o 300 afiliados en por lo menos 200 distritos electorales uninominales. El total no podrá ser inferior a .26%del padrón Electoral Federal	si	si	<ul style="list-style-type: none"> <li>A) declaración de principios, programa de acción y estatutos.</li> <li>B) una asamblea nacional constitucional y certificar que la asamblea se celebraron; que fue aprobada la declaración de principios, programa de acción y estatutos, y que se formaron listas de afiliados.</li> </ul>
NICARAGU A	N/A	N/R	SI	SI	<ul style="list-style-type: none"> <li>A) Escritura pública en donde se constituye la agrupación política.</li> <li>B) Nombre y emblema del partido.</li> <li>C) Principios políticos, programa y estatutos del mismo</li> <li>D) Patrimonio</li> <li>E) Nombre de su representante legal y</li> </ul>

PAIS	PORCENTAJE ADHESION RESPECTO A LA ULTIMA ELECCION	PORCENTAJES DE AFILIADOS INSCRITOS	ASAMBLEAS PREVIAS	ACTIVIDAD EN CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES	OTROS REQUISITOS
					<p>suplente</p> <p>F) Directivas nacionales con numero no menor de nueve miembros</p> <p>G) Directivas departamentales y de las regiones autónomas con un número no menor de siete miembros</p> <p>H) Directivas municipales, con un número no menor de cinco miembros en todos los municipios del país.</p>
<b>PANAMA</b>	Si 4%	N/A	SI	SI	<p>Previo cumplimiento de los requisitos de inscripción de adherentes se procederá a lo siguiente:</p> <p>A) Celebrar la convención o congreso constitutivo del partido, en donde deberá de aprobarse en forma definitiva su nombre, distintivo, estatutos declaración de principios y programa. a demás si lo tuviere, bandera, escudo, himno y emblema, y se designara los primeros directivos y dignatarios nacionales del partido.</p> <p>B) Solicitar al Tribunal Electoral, una vez Celebrada la convención o congreso, que declare legalmente constituido el partido.</p>
<b>PARAGUAY</b>	SI .50% En	N/A	N/R	SI	A) Acta de fundación del Político por



PAIS	PORCENTAJE ADHESION RESPECTO A LA ULTIMA ELECCION	PORCENTAJES DE AFILIADOS INSCRITOS	ASAMBLEAS PREVIAS	ACTIVIDAD EN CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES	OTROS REQUISITOS
	elecciones de senadores				<p>escritura pública.</p> <p>B) Declaración de Principios.</p> <p>C) Estatutos.</p> <p>D) Nombre, siglas, lema, colores, emblema, distintivos, símbolos patrios.</p> <p>E) Nomina de la directiva.</p> <p>F) Prueba de que cuentan con organizaciones en la capital de la República y en por lo menos cuatro ciudades capitales departamentales del país.</p>
<b>PERU</b>	Si, 1%	N/A	N/R	SI	<p>A) Acta de fundación.</p> <p>B) Acta de constitución de comité partidario (el partido debe de presentar al menos 65 comités de 50 militantes para un mínimo de 3,250 inscritos).</p> <p>C) Estatutos del Partido</p> <p>D) Designación de las personas legales, titulares y alternos, acreditados ante el organismo electoral.</p> <p>E) Designación de uno o mas representantes legales del partidos político.</p>
<b>REPUBLICA DOMINICAN</b>	SI, 2%	N/A	SI	SI	<p>A) Principios, propósitos y tendencias que sustentaran al partido.</p>

PAIS	PORCENTAJE ADHESION RESPECTO A LA ULTIMA ELECCION	PORCENTAJES DE AFILIADOS INSCRITOS	ASAMBLEAS PREVIAS	ACTIVIDAD EN CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES	OTROS REQUISITOS
<b>A</b>					B) Nomina de su Órgano directivo provisionales. C) Denominación o lema del partido. D) Dibujos contentivos del símbolo, emblema, o bandera con la forma y los colores. E) Organismos de dirección provisionales y locales abiertos funcionando en cada uno de los municipios cabeceras de provincias del país y des Distrito Nacional. F) Presupuesto de ingreso y gastos del partido durante el proceso de organización y hasta las próximas elecciones generales.
<b>URUGUAY</b>	N/R	N/A	SI	N/R	Por jurisprudencia, La Corte electoral requiere: A) Acta constitutiva del partidos político B) Firma (expresión de voluntad) y nombre de los comparecientes. C) Acordar un mandato o poder de representación a quienes serán los gestionantes de dicha personería electoral. D) Declaración o programa de principios. E) Estatuto o carga orgánica del partido. F) presentar en el acto de comparecencia ante la Corte Electoral, un numero o cantidad de afiliados suficientes como

PAIS	PORCENTAJE ADHESION RESPECTO A LA ULTIMA ELECCION	PORCENTAJES DE AFILIADOS INSCRITOS	ASAMBLEAS PREVIAS	ACTIVIDAD EN CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES	OTROS REQUISITOS
					para poder integrar todos los órganos del partido político, en forma provisional hasta que se integre de manera definitiva.
					<ul style="list-style-type: none"> <li>A) Acta constitutiva de su declaración de principios, de su programa de acción política y de su estatutos.</li> <li>B) Constancia de que ha sido constituido en al menos doce de las entidades regionales.</li> <li>C) Descripción y dibujo de los símbolos y emblemas del partido.</li> <li>D) Indicación de los organismos nacionales de dirección.</li> </ul>

FUENTE: Modificación propia de Zovatto, Daniel, *La Regulación Jurídica De Los Partidos Políticos En América Latina*, UNAM, IDEA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.

Por cuanto hace a los requisitos cualitativos, por lo general se refiere a la obligación de los partidos de ajustar su funcionamiento al sistema democrático de gobierno y con apego a la Constitución Política, es así que se establece como control cualitativo que los partidos políticos deberán de conducir sus actividades dentro de los causes legales 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.

Los documentos conocidos como declaración de principios, programa de acción y estatutos, son conocidos como documentos básicos<sup>211</sup> de los partidos

---

<sup>211</sup> En lo que se refiere a los tres documentos básicos, estos también deben de contener ciertos requisitos para que sean aceptados por la autoridad electoral correspondiente (en el caso mexicano es el IFE la autoridad encargada de registrar a los partidos políticos). De esta forma, la declaración de principios debe de prever como aspectos mínimos lo siguiente: a) La obligación de los partidos políticos de observar la constitución y respetar las leyes e instituciones que ella emanen. b) Los principios ideológicos de carácter político económico y social que postule. c) La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente del extranjero o de ministros de cultos de cualquier religión o secta, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas o iglesias o y de cualquiera de las personas a las que el COFIPE prohíbe financiar partidos políticos. d) La obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática y e) la obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres (artículo 25 del COFIPE).

Por su parte, el programa de acción debe de prever medidas para realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios, proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales, formar ideológicamente y políticamente a sus afiliados, infundiéndoles el respeto al adversario y sus derechos en la lucha política y por último preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales. (artículo 26 del COFIPE).

Por lo que se refiere a los estatutos, siendo la materia prima de este análisis en el presente capítulo, como mínimo debe de contemplar lo siguiente: a) la denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales; b) Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos; c) Procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con una asamblea nacional o equivalente (que será el representante nacional del partido), comité o equivalente en la entidad federativa y un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros así como la presentación de su informe de ingreso y egresos anuales y de campaña. d) Las normas para la postulación democrática de sus candidatos; e) la obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programa de acción; f) la obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen; y g) Las sanciones aplicables a los afiliados que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa, así como los órganos partidarios permanentes encargados de la sustanciación y resolución de las controversias. Las instancias de resoluciones de conflictos internos nunca será más de dos a efecto de que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita. (artículo 27 del COFIPE).

políticos, los cuales sirven como instrumento para dar a conocer a la ciudadanía sus propuestas y los medios a través de los cuales consideran que son posibles llevarlas a cabo. Es así, que el aspecto cualitativo está determinado por la obligación de establecer ciertos requisitos en sus documentos básicos, como lo es en la declaración de principios los cuales se establece la obligación de los partidos políticos de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que ella emanen, así mismo, se establece la obligación de no aceptar pacto o acuerdo que los sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros, con lo cual se protege la soberanía del Estado, de igual forma se establece la obligación de los partidos políticos de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática, según lo establecido en el artículo 25 de ordenamiento electoral.

Por su parte, el programa de acción debe prever medidas para realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios, proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales, formales ideológica y políticamente a sus afiliados infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política y, por último preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales según lo establecido en el artículo 26 del COFIPE. Finalmente los estatutos como documento que establece las normas de actuación al interior del partido, se establece, que estos deberán de acatar procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros así como sus derechos y obligaciones, entre los cuales se incluirá el derecho a participar en las asambleas de delegados o personalmente o el poder ser integrante de los órganos directivos. Así mismo, se establece que estos deberán de contar con procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos, deberá de establecer las normas para la postulación democrática de sus

candidatos.

**CUADRO 10. REQUISITOS CUALITATIVOS PARA EL RECONOCIMIENTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

<b>PAIS</b>	<b>REQUISITO CUALITATIVO</b>
<b>ARGENTINA</b>	La creación y el ejercicio de los partidos políticos son libres dentro del respeto de la Constitución.
<b>BOLIBIA</b>	Se prohíbe la discriminación económica, sexual y religiosa y se exige el sometimiento de la Constitución.
<b>BRASIL</b>	Los partidos políticos deben resguardar la soberanía, el régimen democrático, el pluralismo, los derechos fundamentales. Está prohibido los partidos paramilitares.
<b>CHILE</b>	Los partidos políticos no deben de ir en contra de la moral, el ordenamiento público, la seguridad del Estado. Son Inconstitucionales los que no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional.
<b>COLOMBIA</b>	N/R
<b>COSTA RICA</b>	Los partidos políticos deben de respetar el ordenamiento constitucional; se exige la expresa manifestación de no subordinar su acción a las disposiciones de organizaciones o Estados extranjeros.
<b>ECUADOR</b>	Los partidos están sometidos a la Constitución y a las leyes vigentes; es su obligación acatar las manifestaciones de la soberanía popular, respetar el carácter no deliberante de los miembros de la Fuerzas Armadas y la Política Nacional en servicio activo, y no constituir organizaciones paramilitares.
<b>EL SALVADOR</b>	Las normas, organización y funcionamiento de los partidos se sujetaran a los principios de la democracia representativa.
<b>GUATEMALA</b>	N/R
<b>HONDURAS</b>	No se permite los partidos que atentan contra el sistema republicano, democrático y representativo de gobierno. Tiene la

PAIS	REQUISITO CUALITATIVO
	obligación de lograr sus objetivos por medios democráticos y representativos, evitar la violencia y no subordinar su actuación a directrices extranjeras o que menoscaben o atenten contra la soberanía e independencia del Estado.
<b>MÉXICO</b>	Conducir sus actividades dentro de los cauces legales 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.
<b>NICARAGUA</b>	Los partidos políticos no tienen restricciones ideológicas, excepto los que pretendan el restablecimiento de todo tipo de dictadura o de cualquier sistema antidemocrático.
<b>PANAMA</b>	Se prohíbe la discriminación por sexo, raza, religión, cultura y condición social, y la destrucción de la forma democrática de gobierno.
<b>PARAGUAY</b>	Se prohíbe los partidos o movimientos que auspicien el uso de la violencia para modificar el orden jurídico de la nación u obtener el poder, así como aquellos que subordinen su acción política a directivos, instrucciones o alianzas con organizaciones extranjeras.
<b>PERÚ</b>	Los partidos políticos deben ajustar su funcionamiento al marco de la Constitución Política del Estado y de la ley.
<b>REPUBLICA DOMINICANA</b>	Se prohíbe toda actividad que tienda a, o tenga por su resultado, suprimir, desconocer, disminuir o adulterar derechos humanos o libertades, derechos o garantías individuales y sociales que la Constitución consagra. No se permite predicar, o poner en practica teorías o doctrinas que pugnen con la forma civil, republicana y democrática de gobierno.
<b>URUGUAY</b>	N/R
<b>VENEZUELA</b>	Se exige a los partidos el compromiso de perseguir sus objetivos a través de métodos democráticos, acatar la

PAIS	REQUISITO CUALITATIVO
	manifestación de la soberanía popular respetar el carácter institucional y apolítico de las Fuerzas Armadas y no discriminar por raza, credo y condición social.

FUENTE: Modificación propia de Zovatto, Daniel, *La Regulación Jurídica De Los Partidos Políticos En América Latina*, UNAM, IDEA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.

En términos generales, podemos establecer que las condiciones necesarias para el reconocimiento legal de los partidos políticos puede darnos una idea más o menos clara para establecer si nuestra normatividad es permisiva para la libertad de creación de los partidos políticos, sin embargo, hay que tener presente que el análisis de la ley, no basta para determinar su impacto a la hora de constituirlos. En efecto, la dificultad o facilidad no surge sólo del análisis de la ley, ella nos da una pista, pero el análisis debe darse en un contexto más amplio, considerando las disposiciones existentes para la continuidad o no de los partidos políticos, tales como la existencia de barreras legales para acceder al parlamento, la fórmula electoral y las regulaciones sobre financiamiento, entre otras, todo ello puede incidir en que haya un mayor o menor número de partidos.

Ahora bien, los partidos políticos también pueden ser considerados como un problema que pueda atentar en contra de los principios democráticos. El problema surge cuando una formación, amparándose en principio en su libertad de acción, pretende la realización de un ideario o programa que puede reputarse contrario a los principios y valores que enuncia la norma fundamental. Debemos de tomar en consideración que el contenido de la libertad de asociación política, es en primer lugar, la facultad de realización de los cometidos propios de la formación y, en segundo lugar, el ejercicio de libertades auxiliares de la acción política a fin de difundir el proyecto partidista. Un proyecto que puede chocar con la constitución, por lo tanto no cumple con los requisitos de control cualitativos exigidos en la norma o si cumplió con este requisito, una vez establecido como partidos político dejo de observarlos, planteando así un conflicto entre la libertad de acción de un partido y los principios y valores del Estado Constitucional, cuya



resolución exige, ante todo interrogarse sobre las premisas en las que se asienta un ordenamiento jurídico.<sup>212</sup>

En el marco jurídico mexicano, se contempla en el artículo 101 los casos en los cuales los partidos políticos pueden perder su registro siendo estos los siguientes: No participar en un proceso electoral federal ordinario; No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos el dos por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos del párrafo 1 del artículo 32 del Código; No obtener por lo menos el dos por ciento la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado, en términos del convenio celebrado al efecto; Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro; Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral las obligaciones que le señala este Código; Haber sido declarado disuelto por acuerdo

---

<sup>212</sup> Este es uno de los temas de mayor novedad en la regulación jurídica de los partidos políticos en España, en donde se contempla con especial y mayor cuidado, el *control* de los partidos políticos, desde su inscripción hasta su eventual ilegalización. Es claro que no hay democracia sin libre competencia entre estas formaciones y, por tanto, la decisión de excluir del juego político a uno de ellos afecta a los límites mismos de la democracia y obliga a extremar el cuidado para no traspasarlos, pero no lo es menos que pueda resultar legítimo que una democracia avanzada reaccione contra aquellos elementos que la perviertan o pongan en grave peligro su mantenimiento. Cabe mencionar que quienes ejercen el poder en una democracia no están obligados sólo a respetar las reglas básicas de ésta, sino que también deben de afirmarlas y defenderlas frente a sus enemigos. Vid. IGLESIAS BÁREZ, Mercedes, *La Ilegalización de los Partidos Políticos en el Ordenamiento Jurídico Español*, Ed. Comares, Granada, 2008.

El 27 de marzo del 2003, el Tribunal Supremo declaró ilegales a tres partidos políticos siendo estos los siguientes: a) Batasuna, b) Harri Batasuna y c) Euskal Herritarok, ordenando su disolución, la cesación inmediata de sus actividades, la cancelación de las respectivas cancelaciones en el registro de partidos políticos del Ministerio Interior y la apertura de sendos procesos de liquidación patrimonial. La sentencia, fruto de la vía para la declaración de inconstitucionalidad de partidos políticos abiertos por la LO 6/2002, de partidos políticos (citada en adelante como LOPP), fue pronunciada unánimemente por la sala especial del TS establecida en el artículo 61.1 LOPJ, a la que la propia LOPP remite, y venía precedida de una serie de medidas cautelares entre ellas la suspensión de las actividades de los partidos políticos antes citados, tomadas a su vez por el juzgado central de institución número 5 en el seno de un procedimiento de sus dirigentes por un delito de integración en una organización terrorista. Además, apenas quince días antes de la sentencia del Tribunal Supremo, el Pleno del Tribunal Constitucional, por su parte, había desestimado en su totalidad, también mediante una decisión tomada por unanimidad, un recurso de inconstitucionalidad contra la LOPP, interpuesto por el gobierno Vasco. Vid. FERREIRO BANNMONDE, Xulio, *El proceso de disolución de partidos políticos*, Ed. Iustel, Universidad de Salamanca, 2008.

de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos; y Haberse fusionado con otro partido político, en los términos del artículo anterior No obstante se establece por analogía que si los miembros del partidos político realizan actos de violencia, pueden perder el registro, mas sin en cambio no se establece como un proceso de ilegalización sino como una sanción impuesta por la autoridad electoral.

#### 4.2. DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En un pasaje de su conocida obra —*la clase política*”, Gatano Mosca analiza la existencia de varios principios y tendencias que se pueden hallar en diversas clases políticas.<sup>213</sup> Por una parte los principios autocráticos y liberal, y por el otro la tendencia democrática y aristocrática. A lo largo de sus páginas analiza la vieja teoría del justo medio, el cual es complejo de hallar pues cada persona puede dejarse llevar en este tema no por la razón sino por el corazón, no por el interés general sino por el suyo propio. De todas formas concluye que el sistema de gobierno ideal sería el mixto, aristocrático liberal.

La exigencia de la democracia interna en los partidos políticos intenta terminar con la ley de hierro de Robert Michels<sup>214</sup> en los partidos políticos, que nos revela tienden a desprenderse de los procedimientos democráticos en sus

---

<sup>213</sup> MOSCA, G., entendía que en todas las sociedades existen dos clases de personas, la de los gobernantes y la de los gobernados. La primera que es siempre la menos numerosa, desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que van unidas a él. Pero el hombre que es jefe del estado no podría por cierto gobernar sin el apoyo de una clase dirigente que le hiciera cumplir y respetar sus ordenes y si él puede hacer sentir el peso de su poder sobre uno o varios individuos particulares que pertenecen a esta clase, no puede ponerse contra ella en su totalidad y destruirla. Y ello porque si tal cosa fue posible, se constituiría rápidamente otra clase, sin que sus acciones quedaran completamente anulada. Y por otra parte, aun admitiendo que el descontento de las masas llegara a destronar a la clase dirigente, aparecería necesariamente en el seno de la masa misma, otra minoría organizada que pasaría a desempeñar el oficio de dicha clase. Vid. Mosca, G., *la clase política*, México, colección popular, Fondo de Cultura Económica, selección e introducción de Norberto Bobbio, 1ª edición en español de la 3ª en italiano 1984 pp. 106-108.

<sup>214</sup> La teoría de la clase política de G. Mosca fue manejada por Robert Michels para sus investigaciones sobre los partidos políticos, búsqueda que goza de renovada fortuna. Norberto Bobbio, introducción a la obra de G. Mosca *la clase política* op cit., p. 34

actuaciones y que ello produce una oligarquización, mediante la que una minoría dirigente escapa del examen y control de una inmensa mayoría de afiliados del partido. Si la democracia autentica es poco menos que una utopía, la dificultad de alcanzar, es aún mayor en el seno de los partidos, al ser los mismos sujetos quienes aprueban el régimen jurídico de los partidos y sus estatutos y los destinatarios de esa normativa.

Por lo tanto es justificable establecer que los estatutos de los partidos políticos carecen de ser justas, tomando en consideración que Montaigne había utilizado la expresión “fundamento místico de la Autoridad” en donde se establece: —...uno dice que la esencia de la justicia es la autoridad del legislador; otro, la conveniencia del soberano; otro, la costumbre presente; y esto lo más seguro: nada, siguiendo la sola razón, es justo por si mismo, todo vacila con el tiempo. La costumbre realiza la equidad por el mero hecho de ser recibida; es el *fundamento místico de la autoridad*. Quien la devuelve a su principio, la aniquila. (...) Ahora bien, las leyes mantienen su crédito no porque sean justas sino porque son leyes. Es el fundamento místico de la autoridad, no tiene otro. El que las obedece porque son justas, no las obedece justamente por lo que debe de obedecerlas.”<sup>215</sup>

En el párrafo antes citado, podemos observar como Montaigne hacer una distinción entre el derecho de la justicia. La justicia del derecho, la justicia como derecho no es justicia. Las leyes no son justas en tanto que leyes. No se obedecen porque sean justas sino porque tienen autoridad, por lo tanto, la palabra crédito soporta todo el peso de la proposición y justifica la alusión al carácter *místico* de la autoridad. Por lo tanto, la autoridad de las leyes, solo reposa sobre el crédito que se les da. Se creó en ellas, ese es su único fundamento, por lo tanto este acto de fe no es un fundamento antológico o racional.

Por otro lado, el mismo Montaigne, establece que —nuestro derecho mismo

---

<sup>215</sup> DERIDA jacques, *Fuerza de ley, El fundamento místico de la autoridad*, 2ª Ed., ed. Tecnos, España, 2008, p. 28.

tiene, se dice, ficciones legítimas sobre las que funda la verdad de su justicia” por lo tanto, si lo analizamos desde el plano de los requisitos que deben de cumplir los estatutos de un partidos político, estos serán cubiertos de tal manera que justifique su razón de ser, un ejemplo de ellos sería que –as mujeres emplean dientes de marfil ahí donde los suyos naturales faltan y, en lugar de su color, se fabrican otro a partir de cualquier materia extraña, se embellecen de una belleza falsa y prestada, así los partidos políticos realizan sus estatutos sobre las cuales se basa la verdad de su justicia.

**CUADRO 11. NORMAS REGULADORAS DE LA ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLITICOS.**

<b>PAIS</b>	<b>REGULACION SOBRE LA ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PARTIDOS</b>
<b>ARGENTINA</b>	La carta organiza constituye la ley fundamental del partido en cuyo carácter rigen los poderes, los derechos y obligaciones partidarias, y a la cual sus autoridades y afiliados deberán ajustar obligatoriamente su actuación. Artículo 21, Ley Orgánica de Partidos Políticos.
<b>BOLIVIA</b>	<p>En cuanto a la estructura interna, todo partidos político, al constituirse, adoptara un estatuto orgánico con el siguiente contenido básico:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La estructura orgánica, que deberá tener como organismo máximo un Congreso, Asamblea, Convención Nacional o equivalente; el o los organismos máximos entre congreso y congreso; una Dirección Nacional, y organismos de dirección a nivel territorial y/o sectorial o funcional.</li> <li>• Las funciones y atribuciones de cada uno de estos órganos, el periodo de su mandato y los procedimientos de sustitución, en caso de impedimento legal.</li> <li>• La realización de congresos o convenciones ordinarias dentro de un periodo máximo de cinco años.</li> <li>• El o los órganos y procedimientos para imponer sanciones a sus militantes y dirigentes, así como el recurso de queja como instancia partidaria para dirimir los conflictos que pudieran presentarse entre militantes del partido, entre militantes y los dirigentes y entre estos últimos.</li> <li>• Los órganos y procedimientos de administración y fiscalización interna de su patrimonio.</li> <li>• El órgano y procedimiento para resolver las controversias que se surtirán sobre derechos de los militantes con el partido Artículo 15, Ley de Partidos Políticos.</li> </ul>
<b>BRASIL</b>	Los partidos políticos tienen autonomía para definir su estructura

PAIS	REGULACION SOBRE LA ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PARTIDOS
	interna, organización y funcionamiento, y sus estatutos deben contener normas de fidelidad y disciplina partidarias. articulo 176& 1 Constitucional; Ley de Partidos Políticos artículos 12-15
<b>CHILE</b>	<p>El artículo 22 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, establece que cada partido se regirá por sus propios estatutos en su estructura interna.</p> <p>Entre los Órganos de los partidos políticos deberán establecerse, al menos, una Directiva Central, un Consejo General, consejo regionales y un Tribunal Supremo. Artículo 22 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos.</p>
<b>COLOMBIA</b>	<p>No regulado.</p> <p>El artículo 107 de la Constitución se limita a declarar que “los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente” El artículo 6° de la Ley 130 de 1994, sobre Principios fundamentales que enuncia.</p>
<b>COSTA RICA</b>	<p>La Constitución Política se refiere a la estructura democrática que debe tener los partidos políticos (artículo 98).</p> <p>El Código Electoral dispone en el artículo 60, que los partidos políticos en su organización, comprenderá: a) Una Asamblea de Distrito, en cada distrito administrativo; b) Una Asamblea de Cantón, en cada cantón; c) Una Asamblea de Provincia en cada provincia, y d) la Asamblea Nacional.</p> <p>En el artículo 61 se establece que la dirección política de los partidos estará a cargo de la Asamblea de mayor rango. Le ejecución de los acuerdos de cada Asamblea corresponderá a su Comité Ejecutivo Superior, que estará formado, como mínimo, por su presidente, su secretario general y su tesorero. para cada miembro del comité Ejecutivo Superior, la Asamblea Nacional designara un suplente, quien actuara en las ausencias temporales del propietario respectivo. Si el partido no fuere de carácter Nacional, la dirección política estará a cargo de su Asamblea Superior.</p>
<b>ECUADOR</b>	<p>La Ley de Partidos Políticos establece la libertad que tienen los partidos para determinar su organización y funcionamiento (artículo 20)</p> <p>En el artículo 23 se establece que el dirigente máximo podrá ser reelegido por una sola vez y, en lo sucesivo, transcurrido un periodo, por otro periodo de dos años más. El artículo 24 sostiene que el dirigente máximo de un partido, cualquiera que sea su denominación, tendrá su representación legal, judicial o extrajudicial. Codificación de la Ley de Partidos Políticos.</p>
<b>EL SALVADOR</b>	Articulo 172, Código Electoral. Los estatutos deben de contener las definiciones orgánicas de los partidos políticos y cumplir requisitos mínimos de organización. Cada partidos establece su estructura

PAIS	REGULACION SOBRE LA ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PARTIDOS
	orgánica.
<b>GUATEMA</b>	<p>Se establece que todo partidos político debe contar, por lo menos, con los órganos siguientes: a) Órganos nacionales: Asamblea Nacional, Comité Ejecutivo Nacional, Órgano de fiscalización financiera, Tribunal de Honor; b) Órganos departamentales: Asamblea departamental y Comité Ejecutivo Departamental, y c) Órganos Municipales: Asamblea Municipal y Comité Ejecutivo Municipal. Artículo 24, Ley Electoral y de Partidos Políticos.</p> <p>Además, en dicha ley, en 29 artículos (24-53) se regula en detalle todo lo relativo a estructura organizativa, órganos, asambleas, comités, tanto a nivel nacional como departamental y provincial. el detalle de la integración de las asambleas, las atribuciones, la regulación interna, convocatoria, quórum, recursos, entre otros.</p>
<b>HONDURAS</b>	<p>Los partidos políticos establecen, en sus estatutos sus propias modalidades e instancias, pero deben de cumplir un mínimo de requisitos, tales como: a) Una Convención Nacional o su equivalente; b) Un Consejo Nacional, Comité Nacional o su equivalente, c) Consejos, Comités o su equivalente a nivel departamental o municipal; d) Un Órgano Responsable de la administración de su Patrimonio y Recursos Financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales ordinarios y de campaña; e) Un Órgano Responsable de la formación política e ideológica, y f) Un Tribunal de Honor o su equivalente. Artículo 69, Ley Electoral y de Organizaciones Políticas.</p>
<b>MEXICO</b>	<p>Según el artículo 27, párrafo 1, inciso c del Código Federa de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se establece que entre los órganos con los que debe de contar un Partidos Político Nacional, y que deben estar previstos en sus estatutos, cuando menos, se encuentra una asamblea nacional o equivalente; un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido; comités o equivalentes en las entidades federativas, y un órgano Responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, y de campaña. De tal Forma, al tratarse de un mínimo, los partidos políticos se encuentran en libertad de elaborar la estructura que estime pertinente.</p>
<b>NICARAGUA</b>	<p>Los artículos 63, inciso 6; 65, numerales 6, 7, 8 y 71, de la Ley Electoral, señala la obligación de presentar y constituir ante el Consejo Supremo Electoral la integración de los órganos nacionales, departamentales y municipales a los cuales se les respeta su propia forma natural de organización y participación.</p>
<b>PANAMA</b>	<p>El código Electoral establece la necesidad de contar con una Convención, Congreso o Asamblea Nacional, la cual es el máximo organismo de los partidos. Por otra parte, el artículo 100, establece</p>

PAIS	REGULACION SOBRE LA ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PARTIDOS
	que los directorios del partido, en un corregimiento, deberán de tener un mínimo de tres miembros y los directorios provisionales y comarcales, un mínimo de cinco. los directorios nacionales, distritales o en otras circunscripciones tendrán el número de miembros que señalen los estatutos. los miembros de los directorios y los demás directivos y dignatarios deberán pertenecer al partido, ser residentes en la circunscripción de que se trate y se designara mediante convenciones nacionales, provinciales, comarcales, de circuito electoral, distritales, comunales o según sea el nivel del directorio u organismos directivo. Cada directorio tendrá el número de suplentes que determinen los estatutos del partido.
<b>PARAGUAY</b>	Se dispone que la carta orgánica o estatuto del partido político establezca las normas a las cuales cada partido deberá ajustar su organización y funcionamiento. Además se determina que el estatuto es la ley fundamental del partido y, a su vez, fija el contenido mínimo que deberá de contemplar esa carta orgánica, que incluye: la determinación de los cargos y órganos ejecutivos, deliberativos y disciplinarios que ejercerán el gobierno y administración del partido, y sus respectivas competencias; la declaración expresa de que la Asamblea General, Convención o Congreso es el órgano supremo de la asociación política. Artículo 32 del código Electoral
<b>PERU</b>	Se establecen requisitos concretos que deben cumplir los partidos en sus estatutos, como la descripción de la estructura organizativa interna. El partido político debe tener, por lo menos, un órgano deliberativo, en el que estén representados todos su afiliados. la forma de elección, la duración, los plazos y las facultades de este órgano deben de estar determinados en el Estatuto. Los derechos y deberes de los afiliados. el órgano máximo estará constituido por la Asamblea General del conjunto de sus miembros. Artículo 9º literales b y e, de la Ley de Partidos Políticos.
<b>REPUBLICA DOMINICANA</b>	Para obtener el reconocimiento de los partidos políticos, este deberá solicitarse por los organizadores a la Junta Central Electoral, cumpliendo, entre otras cosas, con la presentación de una nomina de sus órganos directivos provisionales, incluyendo un directorio, comité o junta directiva nacional provisional, con sede en la capital de la Republica, cuyo Presidente será el representante legal del partido en formación ante la Junta Central Electoral
<b>URUGUAY</b>	No regulado
<b>VENEZUELA</b>	La Constitución en su artículo 67 y la Ley de Partidos Políticos (artículo 2º) establece que la organización interna de los partidos políticos debe ser democrática. no hay regulaciones adicionales sobre la estructura interna de los partidos, que puede ser ampliada o adaptada a cualquier forma de organización.

FUENTE: Modificación propia de Zovatto, Daniel, *La Regulación Jurídica De Los Partidos Políticos En América Latina*, UNAM, IDEA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.

En definitiva, habría dos dinámicas, del partido, en ejercicio de su autonomía para organizarse, mismas que siguen los impulsos y tendencias oligárquicas, y la de los afiliados que gozan de la libertad y del derecho a formar parte del partido, quienes exigirán el cumplimiento de los principios democráticos. El producto de esta lucha queda ponderado por la necesidad de unidad de partido, que precisa que una democracia marche correctamente el sistema de partidos.

En el terreno jurídico surge el debate, sobre todo cuando se aduce que una violación estatutaria puede llegar a afectar los derechos políticos de los militantes del partido, de modo que en el centro de la cuestión está en determinar si la autoridad electoral puede intervenir en los asuntos internos de los partidos para restituir a los militantes el ejercicio de los derechos estatutarios que les sean violados. En este sentido Ezequiel González Matuz afirma: en un caso extremo, pensando que uno de los fines del sistema jurídico es reducir los espacios de impunidad en la sociedad, cabe preguntarse ¿puede corresponder a la autoridad electoral pronunciar la última palabra sobre procesos partidistas internos relacionados, por ejemplo, con la designación de dirigentes o candidatos, o ello debe quedarse en el ámbito de la autodeterminación de los partidos políticos.<sup>216l</sup> La gran mayoría de los académicos han coincidido en la necesidad de la inserción plena de los procesos democráticos en la vida interna de los partidos políticos y su protección jurisdiccional.

Durante el periodo del régimen hegemónico del Partido Revolucionario Institucional, nunca se pensó en la democratización de los partidos políticos, toda vez que los intereses se centraron en la alternancia en el poder, una vez que es alcanzado en el 2000 con el triunfo del Partido Acción Nacional se abrió la discusión para centrarse en el tema de la democracia interna, no obstante Mauricio Duverger, señala lo siguiente: —~~by~~ aventurarse, pues en el terreno virgen especialmente difícil. La organización de los partidos políticos descansa

---

<sup>216l</sup> Cfr. GONZÁLEZ MATUZ, Ezequiel, *Provenir de la Ley Electoral*, Revista Voz y Voto. Política y Elecciones, Num. 93, 15 de Noviembre de 2000, pp. 43-46.



esencialmente en prácticas y costumbres no escritas; es casi enteramente consuetudinaria. Los estatutos y los reglamentos interiores no describe nunca más que una pequeña parte de la realidad: raramente se les aplica de manera estricta. Por otra parte, la vida de los partidos políticos se rodea de misterios, no se obtienen fácilmente de ellos datos precisos, incluso, elementales. Se esta aquí en un sistema jurídico primitivo, donde las leyes y los ritos son secretos, donde los iniciados los desnudan hurañamente a la vista de los profanos. Sólo los viejos militantes del partido conocen bien los pliegues de su organización y las sutilezas de las intrigas que se anidan en ella.”<sup>217</sup>

No existe ninguna justificación doctrinal en torno a la necesidad real de que tal y como dispone el artículo 41 constitucional, tanto el funcionamiento como la estructura interna de un partido político sean democráticos.<sup>218</sup> Respecto de que debemos de entender por democracia interna, este término es empleado para referirse a la forma de organización interna y a la toma de decisiones de los partidos políticos. Se usa a menudo como demanda hacia una mayor democratización de los procesos internos de un partido; la democracia interna está relacionada con la selección de candidatos a cargos públicos y la selección de cargos partidarios, la decisión de contenido y la rendición de cuentas.

Por otro lado, J. I. Navarro, afirma que se trata de un concepto jurídico indeterminado, difícil de concretar, del que no se puede obtener un concepto universal, útil en cualquier espacio y tiempo. De todas formas, la democracia

---

<sup>217</sup> DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, op. cit., nota 71, p. 12.

<sup>218</sup> La exigencia de una autentica democracia en una dinámica y organización partidista es un tema central y recurrente en cualquier estudio sobre la materia. Los partidos son los primeros a quienes un estado democrático exigen que respeten los principios democráticos, pero la respuesta de los partidos políticos es, en la mayoría de las asociaciones, hacer oídos sordos a esta exigencia.

Como lo refiere Manuel García Pelayo en su obra *El Estado de partidos*: ha tenido que pasar aproximadamente medio siglo para que por la vía jurídica se haya tratado en algunos países, de manera más o menos vaga o precisa, de neutralizar la Ley de hierro de la oligarquía intrapartidista. Aun dejando de lado la posible efectividad de tales medidas, se plantea el problema de ñeque grado tal regulación es compatible con la libertas del partido para organizarse así mismo o, dicho de otro modo, hasta qué punto la libertas del partido frente al Estado es compatible con muchas medidas para regular la liberta de los militantes en el seno del partido, sometiéndolo a unos requisitos de organización y funcionamiento de los que están exentos las demás asociaciones. Vid. GARCÍA PELAYO, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Ed. Alianza, 1986, p.61.

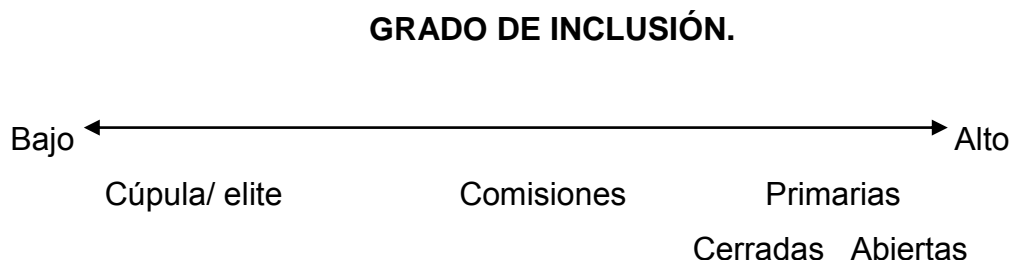
interna engloba básicamente qué criterios operan en el seno de un partido, por lo que presenta una dimensión procesal que precisa ser completada con una dimensión de índole sustancial alusiva al debido reconocimiento de ciertos derechos que habrán de gozar un afiliado dentro de un partidos políticos.

No obstante, debemos de hacer una clara distinción entre el comportamiento democrático de un partido político en un Sistema de Partidos mejor ubicada como democracia interpartidaria y su organización democrática interna conocido como democracia intrapartidaria. Ambos aspectos no tienen que ir junto necesariamente, es mas algunos autores incluso dudan que la democracia interpartidaria pueda ir junto con la democracia interna. Moisés Ostrogorski, uno de los primeros que investigo el funcionamiento interno de los partidos, considera que los partidos no refleja la voluntad de la población, si no que sirve para movilizar a los electores e imponer las polfticas de sus propios funcionarios. Esta visión la siguió desarrollando Robert Michels quien estableció la llamada ley de la Oligarquía, según la cual toda organización de cierto tamaño tiene, al cavo de un determinado periodo de existencia, estructuras oligárquicas y burocráticas, en cambio, Lipset nota que la democracia se asegura a través del control de los demás partidos y la de la competencia entre ellos, es decir los posibles efectos negativos inherentes a la oligarquía se atenúan mediante la competencia entre los partidos. No hay que olvidar que M. Weber describe el tipo de político profesional que produce un partido político oligárquico.

Debemos de tomar en cuenta que la interpretación positiva o negativa de la presunta oligarquía depende sobre todo de cuál de las distintas funciones de los partidos políticos se considera de mayor importancia. La democracia interna es importante si se destaca el rol de los partidos como transmisores de la voluntad del pueblo; si no lo es así, por el contrario, se considera que su rol primordial es el de competir por los votos, lo cual no es nada reprochable si se toma en consideración a la democracia en base a la teoría del mercado en donde se requiere menor democracia interna, postura que en éste trabajo de investigación

no admite como sustento de sus desarrollo.

El grado de democracia en los partidos políticos, se puede establecer mediante el grado de inclusión de las decisiones del partido con sus afiliados, militantes y el electorado en general. En un extremo el líder del partido toma las decisiones sol. En el otro extremo los que deciden son los miembros del partido ya sea en un proceso cerrado donde solo deciden los militantes o un proceso abierto donde deciden los electorados en general. Por lo tanto, la democracia interna significa un mayor grado de inclusión, de acuerdo a esto, podemos establecer tres tipos de organización A) donde la decisión la toma la cúpula del partido, B) las comisiones son los que toma la última palabra o C) son los miembros de los partidos o los electores quienes deciden.



Sin embargo, la democracia interna debe de contener los siguientes puntos:

- 1) Que no se concentre todos los poderes o toma de decisiones relevantes tanto políticos como económicos en pocas manos, que se renueven periódicamente las elites dirigentes, que no se perpetúen las personas en los cargos <sup>219</sup>
- 2) Que los cargos de los dirigentes sean elegidos por amplias mayorías que sean realmente representativos, combatiendo de esta manera la baja asistencia y la apatía y desilusión de los militantes propiciada en parte por la manera tradicional e inexorable de funcionar la maquinaria partidista.
- 3) Que los afiliados puedan tener

---

<sup>219</sup> En este sentido, la limitación de mandatos parlamentarios podría ser una solución. También la limitación de la duración de la ocupación de cargos dentro del partido. Introduciendo la obligación de la rotación. Y la incompatibilización de ocupación de cargos orgánicos en el partido y del cargo públicos institucionales aunque con ciertas excepciones. Sin lugar a dudas este es un elemento fundamental si se quiere ir introduciendo bases que permitan hablar de democracia interna real y efectiva.

todo tipo de derechos dentro de un partido, conocer cuál es la situación política y financiera de un partido, a ser escuchado y votadas sus propuestas y alternativas sin miedo a ser marginado o discriminado dentro del partido, a formar parte de la cúpula dirigente, etc. 4) Que se cuente más con las bases de los militantes y afiliados no sólo para participar activamente en las actividades que precise la organización partidista, sino también en el desempeño de todo tipo de responsabilidades. 5) Que exista más debates y foros internos con las protestas y proyectos de los afiliados y militantes de base, que suelen ser los que están más en contacto con los problemas reales de la sociedad, y que estas propuestas se debatan y se voten expresamente en el interior del partido.

En la práctica, tras analizar los estatutos de los partidos políticos Navarro había establecido cuatro grandes carencias en la democracia interna de los partidos políticos consistente en las siguientes observaciones:

- a) En cuanto a los derechos de los militantes los resultados obtenidos no son muy convincentes, pues determinados derechos, muy necesarios para constatar que se cumple la democraticidad, les son restringidos sin justificación.
- b) Por lo que se refiere a su organización interna destaca la deficiente constitución de algunos órganos dentro de los partidos, como los comités, donde los afiliados no toman parte de forma activa y continuada en todos los aspectos relacionados con el funcionamiento de los mismos. Además, los líderes poseen demasiadas facultades que se sustraen a un efectivo filtro por parte de los afiliados. En este aspecto, se considera que un comité atentara contra el principio democrático cuando las elecciones de sus miembros haya frustrado la finalidad de que estos sean auténticos representante de todos los militantes de un partido, o si mediante manejos y a la influencia ejercida sobre los representantes, se falsea o acalla la autentica voluntad que debía comunicar en el congreso, no solo en el poder

legislativo o parlamento de propuestas para que sean discutidas, si no también a la hora de elegir a los dirigentes partidistas.<sup>220</sup>

- c) Otras lagunas importantes revelan que en los procedimientos disciplinarios no existen mecanismos que salvaguarden su imparcialidad. Así mismo, a la hora de seleccionar a los dominados para las elecciones de las bases participan de modo simplemente testifical.
- d) Además, no están muy extendidos los instrumentos para garantizar que se renueven y no se estanquen los aparatos dirigentes de los partidos o que se puedan fiscalizar sus actuaciones por órganos que representen realmente la voluntad de los afiliados.

Los partidos políticos necesariamente están obligados a ser democráticos, al menos las teorías de partido así lo han formado, y del mismo modo ésta formación los ha obligado a instituirse legalmente respecto a su funcionamiento democrático. La democracia moderna está sujeta a los partidos políticos, y por éste simple aspecto aumenta su categoría fomentando el fortalecimiento del principio democrático. Hans Kelsen ya lo ha establecido cuando afirmó que la democracia, es necesaria e inevitablemente, requiere de un Estado de partidos, sobre todo por la relación que mantiene la democracia entre el Estado y los partidos.<sup>221</sup>

---

<sup>220</sup> En el artículo 211 del COFIPE establece que los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en este Código, en los Estatutos y en los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político. Así mismo, se establece que cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General del Instituto dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna.

<sup>221</sup> KELSEN, Hans, *Formación de la voluntad en la democracia moderna*, en Kurt LENK y Franz Neumann, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, trad. Ignacio de Otto, Anagrama, 1980, pp. 197-198.

Para continuar fortaleciendo dicho funcionamiento ha sido necesario que a los partidos se les diera la importancia jurídica que requerían en función de su participación frente al Estado, como fue a través del reconocimiento constitucional. Las constituciones europeas, cuya instauración se le conoce como la constitucionalización de los partidos políticos, han sido el mejor de los ejemplos, reconociendo e incorporando a los partidos políticos al texto constitucional.

Es valioso para el Estado Democrático que dichas instituciones sean reconocidas en los ordenamientos constitucionales, pero más aún, con el sentido del fortalecimiento democrático, cuando en algunas de ellas, reconocen que los partidos políticos en su vida interna deberán ser democráticos. Verbigracia la Constitución Alemana establece que el —ordenamiento interno deberá responder a los principios de la democracia”, mientras que la Constitución Española lo hace al determinar que la —estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.

Con el propósito de fomentar el fortalecimiento democrático, los partidos políticos estarán respaldados constitucionalmente, pero según observamos que el fortalecimiento de la democracia frente al Estado no solamente corresponde a la relación que mantiene la democracia frente al Estado y los partidos políticos, sino también es de suma importancia en la representación, forma y modo con que se dirigen ante el Estado, como puede darse a través de la organización democrática interna, respalda y exigida mediante el respeto a lo establecido en el orden constitucional.

#### **4.2.1. PROCESO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR Y RENOVACIÓN DE CARGOS DE DIRIGENCIA**

Como bien se señalo en párrafos anteriores, en el código electoral, se regula el contenido mínimo de los estatutos de un partido político nacional, entre lo que cabe destacar lo relativo a los procedimientos para la afiliación individual, libre y

pacífica de sus miembros, así como de sus derechos y obligaciones. Dentro de estos derechos se debe incluir el de participar personalmente o por medio de delegados en las asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos; así mismo se debe de prever los procedimientos democráticos para la integración y renovación de sus órganos directivos así como las funciones y facultades de los mismos. De igual forma, debe de establecerse las normas para la postulación democrática de sus candidatos así como de las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.

Debemos de estar conscientes de que el proceso de selección de candidatos es una área de análisis que ha sido algunas veces ignorada y otras poco exploradas en los estudios sobre los partidos políticos, aún más cuando la cuestión de designar un candidato, por un proceso u otro, sea uno de los momentos más significativos en cualquier organización partidista, ya que los que resulten nominados serán quienes representen a la organización ante el electorado y de quienes dependerán muchas veces el éxito o la derrota electoral, así como también, una vez pasada las elecciones el ejercicio del gobierno o de la oposición. Debido a ello, conseguir una candidatura es un recurso de poder clave en una organización partidista, en particular, cuando para sus miembros ganar elecciones se convierte en la meta principal y el nombramiento como candidato significa la perspectiva de un cargo político.

La manera en que se elija a los candidatos en cualquier partido político es fundamental, particularmente, en aquellas organizaciones en las que la designación supone competencia entre los diferentes postulantes. Pero no sólo en ellos. De un modo u otro, la elección de un candidato, debe ser argumentada ante los otros miembros del partido y ante el público en general, aún cuando esas razones respondan a cuestiones personales (amistad, familia), políticas (por presión de los grupos de poder internos o de otros grupos de interés) o competitivas (porque tiene más posibilidades de ganar frente a otros partidos).

La postulación de un candidato es una decisión que obliga a todos los miembros de la Organización y concluye con la movilización efectiva del partido. Esa decisión es legítima y vinculante una vez que se toma, ya que todo el partido debe colocarse detrás del candidato y movilizarse en su favor. Pero, sobre todo, el proceso de selección es un aspecto importante porque muestra *quién* es reclutado para ganar una elección; permite conocer la dinámica intrapartidista y los momentos de mayor conflicto; vincula a las elites partidistas, a los candidatos y a los votantes entre sí; Finalmente, a partir de la observación de los procesos de selección de los candidatos es factible comprender la manera en que funciona el sistema democrático,<sup>222</sup> toda vez que es de esperar que en éste tipo de régimen sus instituciones también se comporten internamente de manera democrática.

Aún cuando el proceso de selección de los candidatos sea uno de los momentos centrales de la vida interna de cualquier partido, su estudio ha recibido poca atención, la cual, puede explicarse como una consecuencia de la preocupación primordial que ha ocupado la democratización a nivel macro del sistema político mexicano, en demérito de los aspectos internos de los partidos. Por otro lado, se trata de un tipo de dato difícil de conseguir porque usualmente no existen registros oficiales, accesibles al observador externo, en el que conste esa información básica de los partidos. Aunado a que existe cierta tensión entre el respeto a las reglas formales y lo que luego sucede "en el interior del partido", dificultando aún más este tipo de estudio y, por último, los constantes cambios de

---

<sup>222</sup> Gallagher sostiene de manera determinante que la relación entre la selección de los candidatos y el funcionamiento del sistema político: "*The quality of candidates selected determines the quality of the deputies elected, of the resultant parliament, often of the members of the government and, to some extent, of a country's politics. A change in parties selection procedures in any given country might thus have direct consequences for the way politics operate here. Moreover, the way in which political parties select their candidates may be used as an acid test of how democratically they conduct their internal affairs [...]*". "La calidad de los candidatos seleccionados determina la calidad de los diputados elegidos, de la resultante parlamento, a menudo de los miembros de la gobierno y, en cierta medida, de un país de la política. Un cambio en los procedimientos de selección de las partes en un determinado país puede tener consecuencias directas para la forma política operan aquí. Por otra parte, la forma en que los partidos políticos seleccionar a sus candidatos podrán utilizarse como una prueba de cómo democráticamente lleven a cabo sus asuntos internos [...]" (traducción mía.) Vid. GALLAGHER, Michael. 1988a. "Introducción", en Gallagher, Michael y MARSH, Michael. eds. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage.



procedimientos impiden establecer pautas de funcionamiento estables, ya que suele suceder que un mismo partido emplea mecanismos diversos en dos elecciones seguidas, lo cual dificulta el análisis debido a que normalmente esos cambios no se encuentran registrados en los documentos partidistas.

A pesar de ello, consideramos que aunque sobrevivan reglas informales que subyacen al funcionamiento formal del partido; que dichos procesos no se encuentren registrados de manera específica y aún cuando muchas veces las reglas formales no se respeten, los miembros de las cúpulas partidistas, necesitan legitimar sus actos en función de esas reglas, toda vez que éstas establecen lo que se puede y no se puede hacer, lo que se espera de los miembros y la relación que debe existir entre ellos. Dada la importancia que tiene el proceso de selección de candidatos y debido a que es uno de los espacios que pueden generar mayores conflictos a nivel interno, es razonable pensar que éste deba ser explícitamente detallado en los estatutos de los partidos. Por ello es que resulta interesante observar los métodos que los partidos establecen en sus reglamentos como una manera, no la única, de aproximarse al estudio de la selección de los candidatos y contrastar la historia formal con la real.

Es así que el proceso de selección de los candidatos está relacionado con el proceso de toma de decisiones de una organización partidista; con la estructura de autoridad de la misma así como también con factores vinculados al sistema político. Por una parte, el tipo de proceso empleado muestra la naturaleza y la fortaleza de la relación entre elites y candidatos. Diferentes métodos reflejan distintos tipos de lazos entre los participantes y manifiestan intenciones disímiles respecto a lo que se espera de las relaciones intra-partidistas. Por otra parte, es necesario tener en cuenta que la relación entre elites y candidatos puede estar mediada a la vez por una serie de elementos. La presencia o no de reglas electorales nacionales que determinen el modo en que deben elegirse los candidatos y el tipo de estructura de voto vigente en el sistema electoral son

aspectos que pueden llegar a incidir en ese proceso de selección.<sup>223</sup> Tanto uno como otro pueden afectar la capacidad de las elites partidistas para determinar el nombre del candidato frente a la capacidad de los electores de modificar esas preferencias. Pero estos no son los únicos factores que pueden influir sobre el proceso de selección de los candidatos. Como Gallagher ha sostenido, junto al sistema electoral, se deben considerar también la organización de gobierno, la cultura política y la naturaleza del partido.<sup>224</sup>

Una de las dimensiones a considerar en el análisis de los métodos de selección es la relacionada con quién puede presentarse como candidato en las elecciones generales. Hay dos maneras de interpretar esta dimensión. Una, es observándola a partir de lo que disponga la ley electoral nacional respecto a quién puede ser candidato y, la otra, según sea lo que indique el partido. La vigencia de la norma electoral incide sobre la naturaleza de los candidatos que permitan los partidos; lo que hace que ambas estén relacionadas entre sí, toda vez que los partidos están condicionados por las reglas del sistema.

El nivel de restricciones que se den respecto a los requisitos que un candidato debe cumplir para poder ser nominado puede ser clasificado a su vez en un continuo que va desde un mayor nivel de inclusión hacia otro que supone una mayor exclusión en el proceso de selección de candidatos. Bajo esta dimensión, según lo que estipulan las normas del partido, la variable puede

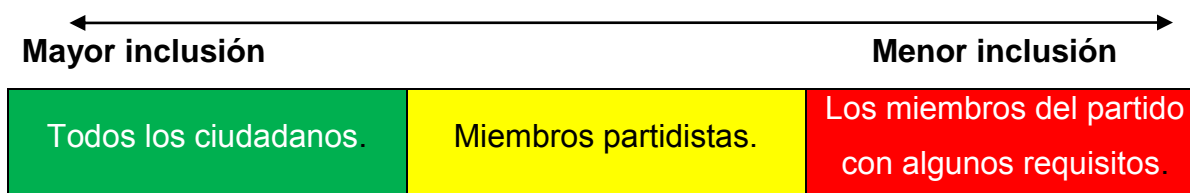
---

<sup>223</sup> Existen diversas opciones de estructura de voto respecto a la designación de los candidatos: las elites partidistas son las que arman la lista de candidatos sin que el votante pueda cambiarla (sistemas de listas bloqueadas y cerradas); los electores pueden imponer sus preferencias sobre los candidatos de una lista (lo que sería el sistema de voto de lista cerrada pero no bloqueada) o los líderes pierden el control sobre la papeleta porque el votante puede elegir sus candidatos entre diversas listas (sistema de listas abiertas). La vigencia de uno u otro sistema afecta el tipo de control que los líderes partidistas pueden tener sobre la designación de los candidatos y, por tanto, afecta la relación existente entre elites y candidatos y entre los candidatos ya ganadores y sus votantes, en cuanto a sus respuestas a las exigencias del partido, la disciplina interna y la rendición de cuentas del político al elector. Mainwaring y Shugart, Matthew S. *Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina*, *Posdata* 3/4 agosto, Buenos Aires, 1998, pp. 133-181

<sup>224</sup> En relación a la selección de candidatos y la naturaleza de los partidos ver el trabajo de Kirchheimer sobre la selección de candidatos en los partidos *catch-all* y el estudio de Katz (2001) sobre los partidos cartel. Vid. KIRCHHEIMER, Otto, *Derwander des westeuropäischen parteisystems*, en *Politische Vierteljahresschrift*, VV-24-41 (Versión castellana consultada: Kirchheimer, Otto. *El camino hacia el partido de todo el mundo*, en Lenk, Kurt y Neumann, Franz. Eds. *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Editorial Anagrama, Barcelona, 1980, pp. 328- 347.

presentar diversos valores que van desde incluir a todos los ciudadanos, a los miembros de los partidos o sólo a los miembros de los partidos que cumplan una serie de requisitos. En el caso de que sean todos los ciudadanos los que pueden presentarse como candidatos, se supone que el proceso es más amplio e inclusivo que en aquellos otros, que estarían en el lado extremo opuesto del continuo, en donde sólo pueden participar los miembros del partido que cumplen una serie de requisitos como, por ejemplo, quienes hayan sido miembros del partido por un determinado tiempo; quienes hubieran sido elegidos para otros cargos de representación popular; quienes hubieran ejercido cargos en algún órgano interno del partido y demuestren su condición de Cuadro; que estén suscritos al periódico partidista; que sus hijos fueran a escuelas del Estado antes que a escuelas religiosas o que sus esposas e hijos participen en organizaciones femeninas o juveniles de la agrupación, entre otros.

### ¿QUIENES PUEDEN SER CANDIDATOS SEGÚN EL GRADO DE INCLUSIÓN?



La segunda dimensión para poder ordenar los métodos de selección partidista es la vinculada con el cuerpo que elige a los candidatos. Puede ser una persona, un grupo de personas, todos los miembros de la organización o los votantes. La elección de uno u otro mecanismo supone diferentes procesos de toma de decisiones en el interior del partido así como también da una idea del tipo de relaciones que se generan entre los actores intrapartidistas. Por ejemplo, la realización de internas manifiesta un mayor nivel de inclusión de actores en ese proceso decisonal mientras que la elección por un único líder, que concentra el monopolio

de la decisión de las candidaturas, marca una estructura de autoridad menos participativa que la anterior y más rígida, aunque haya competencia entre los candidatos para ganar la voluntad del líder. La naturaleza de esta relación es crucial ya que ayuda a conocer el vínculo entre las elites partidistas y los futuros gobernantes, en caso de que ganen la elección, y entre las elites del partido y los militantes. En este sentido, no es lo mismo que un político para poder ser nominado dependa de sus votantes que de su partido. En el caso de que la definición de la candidatura esté en manos del partido, el aspirante querrá estar en gracia con los líderes de éste, lo que contribuye a la disciplina interna. Mientras que si su nominación depende sólo de los votantes, le importará menos su relación con el partido, a pesar de que éste continúa controlando la estructura de oportunidades.

Siguiendo a Flavia Freidenberg y Payne la normativa difiere según sea a) el número de actores que participan en el proceso electoral, si son elecciones abiertas donde todos los ciudadanos puede participar o elecciones cerradas, donde solo participan los afiliados del partido; b) según el momento de realización de las elecciones por parte de los partidos políticos involucrados, ya sean separadas, cuando cada partido realiza su propia elección en fechas diferentes o simultaneas, donde todos la realizan en el mismo día, c) si cuentan o no con financiamiento público y d) si hay participación organizativa o supervisión por parte de los organismo electoral.<sup>225</sup>

De los diferentes métodos de selección de candidatos que podemos encontrar, nos parece más importante desarrolla el método de quien es el que designa a los candidatos, toda vez que la realización de elecciones abiertas supone mayor nivel de inclusión de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones de un partido y su utilización es vista por la opinión pública y analistas como un indicador de democratización partidista. Una de las desventajas es que

---

<sup>225</sup> NOHLEN, Diether, et al, *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de cultura Económica, México, 2007, p. 631

los electores puedan ser distintos en las elecciones que no son de carácter interno. Para poder ejemplificar mejor este método de selección de candidatos podemos observar la tabla siguiente.

### ¿Quién elige a los candidatos según el grado de inclusión?

← Mayor inclusión		Menor inclusión →					
Electorado (internas abiertas)	Miembros del partido (internas cerradas)	Selección por órganos colegiados		Selección por órgano ejecutivo del partido		Liderazgo partidista	
		Nacional	Local	Nacional	Local	Nacional	Local

Los argumentos a favor de las elecciones abiertas a todo el electorado indican que este mecanismo supone una mayor participación de los ciudadanos en la vida interna del partido, lo cual muchas veces acerca a estos a la organización y genera una mayor racionalización y ordenación de los procedimientos de la clase política, toda vez que limita su accionar a la voluntad del potencial electorado. Este tipo de método ayuda a atraer nuevos miembros a la agrupación; contribuye a que el partido movilice y se preocupe por nuevos intereses sociales hasta el momento no representados, aunque esto suponga alentar la adopción de estrategias electorales del tipo "catch all" y, finalmente, es un mecanismo que facilita la legitimación ante la opinión pública. Asimismo, se suele criticar a los procedimientos orgánicos por su sumisión a las decisiones de las elites y a su papel de escenario de legitimación de las decisiones de una minoría.

Por otra parte, tratándose de la selección de sus candidatos, la regla general es que sólo los afiliados o miembros de un partido político participan en el correspondiente procedimiento interno; sin embargo, en algunos estatutos se prevé la posibilidad de abrirlos a los ciudadanos que no se encuentran afiliados pero que son simpatizantes de los mismos, previa determinación de los órganos

partidarios competentes, y en los términos de la convocatorias que al efecto se expidan. De igual forma, la normativa interna de los partidos políticos establece la posibilidad de postular como sus candidatos en los procesos electorales a ciudadanos que tengan la calidad de afiliados al propio partido.

Por otro lado, es difícil encontrar en un texto partidista que la elección del candidato presidencial sea realizada por una única persona, como el líder de un partido. Formalmente, dicha capacidad real del líder de influir en la decisión final de quién va a ser candidato, se encuentra encubierta en los órganos que funcionan como espacio de legitimación de las decisiones de un grupo pequeño de personas. En términos formales, el presidente de partido, como los distintos comités nacional o local, tienen la posibilidad de sugerir los nombres de los candidatos a ese órgano de gobierno del partido pero la incidencia de los mismos en los procesos de selección de los candidatos cambia en función del cargo a elegir. En el caso de las candidaturas nacionales, es el propio jefe de partido es el que define el nombre del candidato mientras que en niveles menores los caciques locales y los apóstoles del partido son los que influyen significativamente en la definición del aspirante. Un ejemplo de ello es el del PRI que desde 1929 ha empleado como método de elección de sus candidatos presidenciales el tradicional “*dedazo*”, a partir del cual el presidente de la República en ejercicio era quién designaba a su sucesor en el cargo. Dado que los Estatutos del partido son flexibles respecto a los tipos de mecanismos que se pueden emplear para elegir a los candidatos, puede señalarse que esta forma particular de elección también se encontraba legitimada en las reglas formales de la organización partidista.<sup>226</sup> Este

---

<sup>226</sup> Artículo 147. (REGLAMENTO DEL PRI). “La postulación de candidatos a cargos de elección popular se realizará por el procedimiento estatutario que seleccione el Consejo Político Nacional para los cargos de Presidente de la República, Gobernador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Senador y Diputado Federal; el Consejo Político Estatal y del Distrito Federal para los cargos de elección local, pudiendo consultar al Consejo Político del nivel que corresponda a la candidatura en cuestión; de entre los siguientes: a) Consejo Político; b) Convención de Consejeros Políticos; c) Convención de Delegados; d) Consulta Directa a los militantes; a militantes y simpatizantes; o a militantes, simpatizantes y ciudadanos en general, conforme el propio Consejo Político lo determine, y e) Usos y costumbres. Para los efectos de este artículo se entiende por simpatizantes a los ciudadanos mexicanos no afiliados al Partido que se interesan o participan en sus actividades. Artículo 154. Las convocatorias para postular candidatos a Presidente de la República, Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Diputados Federales y Senadores, serán expedidas por el Comité Ejecutivo Nacional, previa aprobación del Consejo Político Nacional (<http://www.pri.org.mx>).

ejemplo muestra que es necesario que haya voluntad política por parte de las elites partidistas para que los procesos de apertura se lleven a cabo y que no es sólo una cuestión estatutaria. La muestra está en que en el último proceso electoral, el PRI cambió la costumbre del —~~de~~azo” y realizó internas como un intento para legitimar su proceso interno pero, especialmente, por la voluntad de sus dirigentes que decidieron emplear este mecanismo frente a los otros.

Una serie de interrogantes vinculados a las características de los procesos de selección de candidatos han servido de guía de este trabajo. Nos interesaba observar el modo en que los partidos políticos eligen a sus candidatos a Presidente de la República y explorar la naturaleza de esos procesos. El objetivo central era construir un mapa que permitiera ordenar el tipo de mecanismos que se han empleado y que ayudara a discutir respecto a su capacidad de inclusión en términos de la democratización interna.

El primer interrogante que buscamos responder estaba relacionado con quién puede ser candidato en los partidos políticos. Si bien, formalmente nuestra constitución establece que todos los ciudadanos pueden presentarse como candidatos; en la práctica, estas reglas exigen una serie de requisitos que son obligatorios a todos los partidos y que son excluyentes de cada uno de los cargos en disputa. Estos requisitos de carácter sistémico, a su vez, se complementan con otros condicionamientos formales estipulados por los propios partidos. Es decir, existen restricciones externas e internas en cuanto a las candidaturas. El patrón general muestra que en la mayoría de los casos, los partidos no tienen requisitos formales muy exigentes respecto a los aspirantes a una candidatura; muchos de ellos señalan el hecho que sean afiliados al partido y unos pocos indican que además deban cumplir otra serie de atributos entre los que destacan la antigüedad en la afiliación o el pago de las cuotas al día. Aun así, es normalmente sencillo para los partidos *acomodar* sus reglas en función de sus estrategias electorales, con lo cual es factible para ellos hacer que los órganos del partido legitimen a

través de mecanismos excepcionales una candidatura que no cumple con *todos* los requisitos exigidos.

La segunda pregunta que nos interesaba responder tenía que ver con quién elige a los candidatos partidistas. Las reformas electorales del 2007 apuntan a un incremento del control externo de los partidos, en pos de una mayor transparencia de los procedimientos internos y de una mayor democratización pero también el hecho de imponer mecanismos desde fuera de los partidos va en contra de la autonomía organizativa partidista. Y, en este sentido, basta con recordar que en la mayoría de los casos en los que ha habido reforma se ha instaurado un mecanismo más participativo de selección de candidatos que busca una mayor inclusión de actores a través de elecciones, ya sean hacia todo el electorado como hacia los miembros del partido, lo cual es una muestra del tipo de voluntad política que subyace a las reformas.

Respecto a los mecanismos que se emplean algunos partidos políticos para nominar a los candidatos, encontramos que a pesar de la tendencia de una mayor apertura a diferentes actores con el empleo de elecciones, tanto abiertas como cerradas, aún es muy importante el papel que los órganos colegiados de los partidos desarrollan dentro de estos, toda vez que son los espacios de legitimación de las elites partidistas. Esto se ve reforzado si se toma en cuenta que hay partidos que contemplan como válidos más de un mecanismo de elección, empleando el que más conviene a las estrategias electorales de la coalición dominante o del propio partido en cada caso. Por una parte, esto muestra una fuerte centralización del proceso de toma de decisiones de los partidos y, asimismo, alerta sobre los desafíos pendientes con relación a una mayor descentralización del mismo y una mayor transparencia en busca de niveles más efectivos de democratización interna, entendiendo esta, en el sentido de una mayor inclusión de actores en ese proceso de toma de decisiones y, en particular, cuando el funcionamiento de esos órganos dista de responder a mecanismos de deliberación de naturaleza democrática.



Pero también, por otra parte, el hecho de que sean los órganos colegiados los que tomen la decisión de elegir un candidato puede ser visto de otra manera. Este órgano es el que integra territorialmente a los diversos ámbitos de la organización partidista y, como tal, es el que teóricamente garantiza la representación igualitaria de los miembros del partido. Su composición está fijada en función de diversos criterios,<sup>227</sup> principalmente tomando en cuenta el peso electoral del distrito y su tamaño en cuanto a militantes. De este modo, muchas veces este mecanismo de elección de candidatos puede significar una participación más equitativa de los miembros del partido en términos territoriales.

Resulta importante destacar que, 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 Sala Superior del TEPJF ha considerado que la autoridad electoral encargada de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos posee atribuciones también para verificar previamente que el partido 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 proceda al registro en los libros respectivos y no se convierta en una mera registradora de actos, contando los afiliados del propio partido con legitimación e interés jurídico para impugnar el acto registral. Por otra parte el TEPJF, al revalorar los elementos existentes en la legislación aplicable del sistema de medios de impugnación en materia electoral y sostener que, según una interpretación preponderantemente sistemática y funcional así como conforme a la constitución, de acuerdo con el artículo 12 párrafo 1, inciso b, de la LGSMIEM, los partidos políticos pueden ser sujetos pasivos o parte demandada en el juicio para la protección de los derechos políticos 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

---

<sup>227</sup> Vid. ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y FREIDENBERG, Flavia, *Los partidos políticos en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, España, 2001.

políticos electorales de sus afiliados, cuando no exista otro medio específico para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, y con ello estableció un nuevo criterio bajo el rubro: —juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, procede contra actos definitivos e irreparables de los partidos políticos”.

De tal forma, en la práctica reciente, cuando alguno de los afiliados o militantes de un partido político estima que ha existido alguna irregularidad en los procedimientos internos para seleccionar dirigentes o candidatos a los cargos de elección popular si considera que después de acudir a la instancia internas del propio partido político, la situación prevalece, puede promover un medio de impugnación ante el TEPJF, concretamente el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano a efecto de que la controversia se dirija jurisdiccionalmente.

Por lo tanto, y como bien lo señala Ferrtajoli, toda concepción adecuada de democracia debe dar cuenta de una dimensión formal como de una dimensión sustancial. La democracia no es simplemente una cuestión de reglas y procedimientos —como tomar ciertas decisiones”, sino centralmente tiene que ver con el que 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. En este sentido, la mínima noción de democracia interna de los partidos políticos sustentadas por el Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, 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 eventual control de su ejercicio, la segunda, de carácter material o sustancial, referida al respeto de un conjunto de derechos fundamentales de los afiliados para conseguir participar en la formación de la voluntad partidaria, lo cual se traduce en un derecho subjetivo de los afiliados respecto 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.

#### **4.2.2. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES RECONOCIDOS AL INTERIOR DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Para gran parte de la doctrina jurídica y de la ciencia política, los derechos fundamentales y la misma estructura democrático-formal no se dan de igual forma en los partidos que en el Estado. En los partidos, la defensa y garantía de los derechos fundamentales aparece de manera más restringida, y en todo caso limitada a un contenido exiguo, basado en algunos de los principios democráticos del texto constitucional o del programa de cada partido, o bien, delimitando la democracia interna exclusivamente a una democracia procedimental o de reglas mínimas, sin tomar en consideración la cuestión de los derechos fundamentales de los militantes. Se dice, así que en el Estado los ciudadanos pueden manifestar libremente sus opiniones, pero que en el partido tiene escaso sentido sostener opiniones contrarias, pues lo que se busca es la unidad. También se afirma que es imposible que en los partidos exista un juego político democrático intenso, toda vez que las decisiones tienen que adoptarse velozmente.

Ante esta circunstancia, nos preguntamos lo siguiente: ¿Qué derechos debe reconocer y proteger a sus militantes o afiliados un partido político? La respuesta a esta pregunta no es simple pues depende del contexto histórico, del texto constitucional y de la tradición jurídica de cada país. Sin embargo, Algunos de los derechos que se suelen garantizar a los militantes son: la participación directa o mediante representantes en las asambleas generales; la calidad de elector tanto activo como pasivo para todos los cargos del partido; la periodicidad en los cargos y en los órganos directivos; la responsabilidad en los mismos; la revocabilidad de los cargos; el carácter colegiado de los órganos de decisión; la vigencia del principio mayoritario en los órganos del partido; la libertad de

expresión en el seno interno; la posibilidad de abandonar el partido en cualquier momento; el acceso a la afiliación; el ser oído por los órganos arbitrales internos antes de la imposición de cualquier sanción; el acceso a la información sobre cualquier asunto; el libre debate de las ideas y de las decisiones principales: la seguridad jurídica; la formación de corrientes de opinión y, en algunos casos, la existencia de mecanismos de democracia directa en el interior del partido, tales como el referéndum o el derecho de iniciativa para reformar normas o instituciones partidarias, etcétera.

Generalmente, este cúmulo de derechos no se contemplan ni en la legislación ni en los estatutos de los partidos, aunque la tendencia, al menos la teórica, insiste en su reconocimiento, tanto en la legislación como en la regulación interna. Además de la amplitud de los derechos de los militantes, existen otras cuestiones que afectan la democracia interna y las prerrogativas de los afiliados. Estas tienen que ver con el problema de la titularidad de los escaños; la exigencia de la dimisión sin fecha y otras sanciones que algunos partidos imponen a sus legisladores; la cuestión del abandono del partido por parte del legislador, y las dificultades que plantea la escisión del partido durante una legislatura. Cada uno de los problemas mencionados puede ser resuelto de distinta forma y dependiendo de la legislación de cada país.

En términos generales, se puede establecer que los derechos de los militantes que debieran ser contemplados no solamente en los estatutos partidarios sino también en la ley secundaria que se deba establecer los lineamientos de convivencia tanto en el interior como en su estructura y funcionamiento interno, dichas prerrogativas son las siguientes:

a) El derecho de tomar parte en la vida interna del partido, en sus órganos de gobierno y representación, a votar y a estar presente en la asamblea general. La libertad de expresión y de corrientes minoritarias de opinión y discrepantes con la mayoría ha de poder ejercerse con toda normalidad y libertad en el seno de un

partido y han de poder luchar democráticamente para que algún día puedan llegar a ser alternativa del poder en el partido. En este sentido el partido no siempre ve con malos ojos que se presenten en su interior corrientes de opinión, lo que si le desagrada es que salgan a la luz, que se hagan públicas porque presentan una imagen de disensiones y enfrentamientos internos que cuestionan, entre otros aspectos la unidad y disciplina del partido que se pueden traducir en un menor respaldo electoral.

b) El derecho a estar informado sobre todas las actividades del partido, sobre quien compone los órganos directivos, que decisiones se han adoptado, y sobre su contabilidad. Esto se ha de traducir en una información completa, exacta, rigurosa, exhaustiva y transparente (sin oscurantismos ni secretos) por parte del partido hacia todos y cada uno de sus miembros, empezando por el militante de base.

c) El derecho de presentarse para ser elegido como cargo directivo y el derecho de elegir a la persona para desempeñar tal cargo. Derecho de sufragio pasivo y activo en el interior de un partido político. En nuestra opinión, que se renueven a menudo las personas que ejercen los cargos dirigentes de un partido proporciona mayor carga de ilusión e interés en las bases que aspiran legítimamente a alguno de estos puestos directivos.

d) El derecho a impugnar los acuerdos del partido que considere que atenta contra la normatividad o los estatutos. Este derecho debería de realizarse con toda normalidad y sin ningún tipo de represalias internas por parte de la organización partidista. Las sanciones que implica la privación de algún derecho a un afiliado, como lo es la expulsión siendo este la medida sancionadora más grave de las que se pueda imponer, han de llevarse a cabo a través de procedimientos que han de garantizar varios derechos a los miembros de un partido político, el derecho de conocer los acontecimientos que han originado la sanción; el de ser escuchados antes de que se adopte la sanción; el poder recurrir internamente la sanción, y el

derecho a que se justifique el acuerdo que contenga la sanción.<sup>228</sup>

Por otro lado, al hablar de las obligaciones de los afiliados, es necesario tener en consideración la clasificación realizada por Francisco Flores Giménez, consistentes en dos categorías: la ayuda para lograr los objetivos de partidistas y las aportaciones monetarias para financiar al partido. Respecto a la primera categoría, concluye que el ámbito de discrecionalidad de los órganos directivos para expresar ordenes, mandatos y restringir determinadas acciones de sus militantes es grande, pese a que interfiera de manera seria en los derechos de los afiliados. Pero actuar discrecionalmente no puede equivaler a actuar arbitrariamente de ahí que en la hipotética investigación sancionadora que se abra al militante que desobedeció los designios del partido debe justificarse el autentico motivo de las restricción de su derecho, y los órganos jurisdiccionales podrán valorar si la medida sancionadora es arbitraria o desproporcionada.<sup>229</sup>

La libertad, que ha de acompañar a un partido político desde su nacimiento, también ha de ser el criterio que inspire todas sus actuaciones, aunque deberá de

---

<sup>228</sup> Vid. Sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SUP-JDC-021/2000, Los ciudadanos expusieron como causa que el partido de trabajo había incurrido en irregularidades al expulsarlos definitivamente como miembros de esa organización, ya que no observo el procedimiento señalado por el artículo 79 inciso g) y 113 de los estatutos del propio partido los cuales disponen que la comisión estatal de Garantías y Controversias es la facultada para establecer la responsabilidad a que se hace acreedores los militantes afiliados y simpatizantes por incumplimiento de las obligaciones establecidas en los estatutos, y que si se trata de la expulsión definitiva como fue el caso, esta debe de ser rectificadada por el Consejo Político Nacional y por la Comisión Ejecutiva Nacional, quien esta ultima estableció el dictamen de expulsión.

La sala concluyo que el partido del trabajo no observo el procedimiento previsto en sus propios estatutos, para imponer a los actores como sanción la expulsión de esa organización. Por lo que en consecuencia al no haber observado el derecho genérico de asociación y el específico de afiliación de los denunciantes; resulto ser que el procedimiento que se sustancio a lado del procedimiento administrativo previsto para la aplicación de sanciones el Consejo General del IFE debió declarar la nulidad del dictamen de expulsión del 27 de agosto de 1999 emitido por Comisión Ejecutiva Nacional del partido del trabajo, para volver las cosas al estado en que se encontraban hasta antes de dicho acto, toda vez que la falta de tramite previsto en los estatutos del partido de trabajo para aplicar la sanción mencionada a los actores infringió las disposiciones del orden publico establecida por el artículo 38, párrafo 1 inciso a) del COFIPE.

Razón por la cual la sala superior determino reponer el procedimiento interno dentro del partido político y restituir en el goce y uso de sus derechos políticos electorales de los ciudadanos en sus aspecto de pertenecer al partido de trabajo con todos los derechos inherentes a la pertenencia sin perjuicio del derecho que le asista al propio partido del trabajo de instaurar o no un nuevo procedimiento si así lo determina los órganos facultados estatutariamente para emitir la decisión.

<sup>229</sup> FLORES, GIMÉNEZ, F, *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de Diputados, Madrid, 1998.

acatar los valores proclamados constitucionalmente, que reflejados en los principios democráticos y en los derechos de la persona. A demás de las funciones que la constitución les encomienda a los partidos se ha de ejercer con arreglo a los procedimientos democráticos y con total sometimiento al pluralismo.

#### **4.2.3. LA IGUALDAD DE GÉNERO**

En los últimos años, se ha presentado un gran interés por el problema de la escasa intervención de las mujeres en la adopción de las decisiones políticas y en la asunción de la responsabilidad al más alto grado dentro de los órganos políticos representativos. Esta problemática se ha hecho presente no solo entre los grupos feministas, sino también en el plano del Derecho Internacional y se ha plasmado en un conjunto de iniciativas y medidas cuya principal finalidad consiste en tratar de implantar la democracia paritaria o paridad política<sup>230</sup>

La concepción de la democracia paritaria descansa en una realidad: el sexo femenino constituye más de la mitad de la población; por tanto, se estima de justicia que obtengan un porcentaje proporcional de poder, teniendo en cuenta que en el panorama presenta el margen de actuación política de la mujer es muy bajo, se estima que en cada sexo no disponga de un peso menor del 30% ni superior al 70% en el órgano representativo que se trate. En otros términos la paridad política trataría de buscar que las mujeres superen y participen de forma creciente y equiparable a la de los varones en el campo de lo público, reduciendo significativamente la distancia entre el sexo masculino y el femenino en este tema.<sup>231</sup>

Para poder entender la denominación de democracia paritaria, es necesario tener claro algunos conceptos tales como la igualdad discriminación directa e

---

<sup>230</sup> TRUJILLO MARTÍNEZ, A., *La paridad política*, en Álvarez Conde, E, et at, *Mujer y constitución en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp. 355-383.

<sup>231</sup> *Ibidem*, p. 355.

indirecta, discriminación inversa y cuotas. Como es sabido, la igualdad se enmarca en la constitución política de los estados unidos mexicanos en su artículo primero. Por lo tanto el principio de igualdad implica tres perspectivas, la liberal, la democrática y la social; desde la perspectiva liberal, el principio de igualdad propugna la igualdad formal de toda aplicación de la ley. La perspectiva democrática conlleva el derecho de toda la ciudadanía a ser protagonista y ha tomara parte activa en el sistema democrático, bien acudiendo a las funciones y cargos públicos o decidiendo quien habrá de ejercer legítimamente el poder. La perspectiva social ha supuesto que la igualdad se transforma en una igualdad materiales limitando las desigualdades fácticas presentes en nuestra sociedad, tales como las económicas y case sociales.

No obstante, habría que limitar claramente entre diferenciación y discriminación. Ambos se consideran tratos desiguales, pero el primero se encuentra permitido por la constitución, mientras tanto el segundo se encuentra totalmente prohibido por esta última. Solamente se aplica un trato desigual o lo que es lo mismo, una diferenciación si existe una motivación suficientemente razonada y fundamentada. Si el diferente trato jurídico es realizado basándose en alguno de los motivos prohibidos, la igualdad se convierte en uno de los derechos fundamentales a no sufrir discriminación sexual. Este derecho fundamental tiene como principal finalidad, la paridad de los sexos.<sup>232</sup>

El contenido de derechos fundamentales a no sufrir discriminación por razones sexuales seria siguiendo el criterio trazado por F. Rey Martínez el cual consiste en los siguientes: a) está vedada la discriminación directa. Cualquier trato diferente y perjudicial debido a causas sexuales, incluso la legislación clásica protectora del sexo femenino (a excepción del embarazo y la maternidad), b)también esta prohibida la discriminación indirecta, es decir, cualquier medida que sea neutral en relación con el sexo aunque de facto suponga un trato

---

<sup>232</sup> REY MARTÍNEZ, F, *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, McGraw-Hill, Madrid, 1995, p. 109



desfavorable para las mujeres. Para tratar de desmontar la desigualdad en que se encuentra toda vía la mujer en muchos ámbitos de la vida y para fomentar la igualdad de oportunidades, los poderes públicos deberán de cumplir con el mandato de promocionar al sexo femenino. En lo que se conoce como acciones positivas o medidas de acción pública.<sup>233</sup>

La acción positiva es uno de los tratos desiguales que permiten lograr la igualdad material de la que tratamos anteriormente, porque dicha acción beneficia a concretos sectores de la sociedad con unos rasgos concretos, visibles y constantes que lo colocan en una situación desfavorable en relación con la mayor parte de la sociedad. Por lo contrario la discriminación inversa como acción positiva, implica que, en un contexto concreto se discrimina favorablemente, prefiriendo por ejemplo, a los integrantes de un grupo frente a otro, o se reserva a los miembros de ese determinado grupo una cuota determinada, originando un daño directo sobre terceros.

Respecto a las cuotas como medidas de discriminación inversa (reserva de plaza al sexo femenino en los órganos de dirección y en las listas electorales de un partido), para que las mujeres estén más representadas y, sobre todo, de las cuotas electorales se ha creado un debate en torno a su compatibilidad constitucional. Martínez Sampere justifica la legitimidad de las cuotas en beneficio del sexo femenino porque sirven para eliminar la discriminación positiva de la que se habían beneficiado los barones durante mucho tiempo. Ha formado una verdadera casta que ha mantenido cuotas casi del cien por ciento solo para ellos.<sup>234</sup> Así mismo, Rey Martínez defiende la legitimidad constitucional de imponer cuotas, aunque hay que ir con cautela, no imponiéndolas sin más, ya que solo se han aplicar como remedios subsidiarios a casos específicos de discriminación como la sexual, y son medidas de naturaleza temporal. Todo lo contrario opina L Favores, para quienes las cuotas chocan con el principio de individualidad del

---

<sup>233</sup> Idem.

<sup>234</sup> MARTÍNEZ SAMPERE, E, *La legitimidad de la democracia paritaria*, en REP, núm. 107, 2000, p. 141

cuerpo electoral.<sup>235</sup>

Haciendo abstracción de la inevitable politización de las cuotas reservadas al sexo femenino, estas encontrarían su apoyo en dos motivos, en opinión de A. Ruiz Miguel.<sup>236</sup> Si nos atenemos a su finalidad persigue una sociedad más igualitaria y desde el punto de vista instrumental, buscan lograr que sean más fácil alcanzar trabajos socialmente relevantes como medios de superar los tradicionales obstáculos y los muros infranqueables, que impidan a las féminas participar activamente en la mayor parte de las altas esferas de poder propone meditar si tales cuotas se acomodan en nuestro país en la constitución.

Con las nociones de democracia paritaria y paridad política, no se alude solo a la conveniencia de implantar cuotas, sino más bien se pretende articular temporalmente unas actuaciones, hasta lograr unos fines más justo y una sociedad que se acerque mucho más a la igualdad des de la perspectiva política, en donde el sexo no condicione en modo alguno la distribución de los roles. Por tanto, la democracia paritaria no ha de ser solo cuantitativa, acercando los porcentajes de representación de uno u otro sexo, si no ante todo se trata de concebir la democracia paritaria en términos cualitativos, como un componente esencial de la democracia contemporánea y en definitiva, de los derechos más básicos del sexo femenino.<sup>237</sup>

En palabras de Martínez Sampere la paridad no equivale a anular la distinción sexual que caracteriza a la humanidad, puesto que hay sexo masculino y sexo femenino, si no que la paridad, al poner fin de modo visible con la tradicional jerárquica de los sexos, es un nuevo proyecto de la inteligencia humana que inventa posibilidades y expande la realidad más alta de la existente, integrándola en este proyecto humano elaborado por las mujeres para convivir de

---

<sup>235</sup> FAVORES, L, *Principios de igualdad y representación política de las mujeres, Cuotas, paridad y constitución*, en REDC año 17 núm. 50, mayo- agosto 1997, p. 24.

<sup>236</sup> RUIZ Miguel, A, *Paridad electoral y cuotas femeninas*, en claves de razón práctica, núm. 94, julio-agosto 1999, p. 48.

<sup>237</sup> TRUJILLO, M. A, *La paridad política*, op cit, nota 222, p. 355.

otro modo.

Gráficamente, no se trata de dar unos pequeños maquillajes a la democracia mediante a las cuotas de porcentaje a favor de las mujeres, para disimular su carencia y que parezca igualitaria a mayor escala se trataría de realizar una autentica operación de cirugía política con la finalidad de que se transforme en una autentica democracia paritaria, en donde el protagonismo político activo de la mujer sea real y equilibrado con el protagonismo masculino.

**CUADRO 12. NORMAS SOBRE EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA LEGISLACION**

<b>PAIS</b>	<b>EXIGENCIA DE CUOTAS DE PARTICIPACION EN LAS ASAMBLEAS</b>	<b>EXIGENCIA DE CUOTAS EN LAS CANDIDATURAS (%)</b>	<b>SANCION POR INCUMPLIMIENTO DE CUOTAS EN LAS CANDIDATURAS</b>
<b>ARGENTINA</b>	<b>N/R</b>	<b>30</b>	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas.
<b>BOLIVIA</b>	<b>SI</b>	<b>30</b>	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
<b>BRASIL</b>	<b>N/R</b>	<b>30</b>	Si no se incumple el numero requerido de candidatura femenina, las plazas quedan abiertas y no pueden ser sustituidas por hombres
<b>CHILE</b>	<b>N/R</b>	<b>30</b>	<b>N/R</b>
<b>COLOMBIA</b>	<b>N/R</b>	<b>N/R</b>	<b>N/R</b>
<b>COSTA RICA</b>	<b>SI</b>	<b>40</b>	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
<b>ECUADOR</b>	<b>N/R</b>	<b>45</b>	No inscripción de la lista si se incumple el sistema de cuotas
<b>EL SALVADOR</b>	<b>N/R</b>	<b>N/R</b>	<b>N/R</b>
<b>GUATEMALA</b>	<b>N/R</b>	<b>N/R</b>	<b>N/R</b>
<b>HONDURAS</b>	<b>SI</b>	<b>30</b>	N/R

<b>PAIS</b>	<b>EXIGENCIA DE CUOTAS DE PARTICIPACION EN LAS ASAMBLEAS</b>	<b>EXIGENCIA DE CUOTAS EN LAS CANDIDATURAS (%)</b>	<b>SANCION POR INCUMPLIMIENTO DE CUOTAS EN LAS CANDIDATURAS</b>
<b>MEXICO</b>	<b>SI</b>	En ningún caso se incluirá 70% de un mismo genero	Amonestación pública y no inscripción de candidaturas
<b>NICARAGUA</b>	<b>N/R</b>	<b>N/R</b>	<b>N/R</b>
<b>PANAMA</b>	<b>SI</b>	<b>30</b>	<b>N/R</b>
<b>PARAGUAY</b>	<b>SI</b>	Debe haber en la lista al menos una candidata mujer por cada cinco lugares	No inscripción de la lista, si se incumple el sistema de cuotas
<b>PERU</b>	<b>N/R</b>	No inferior a 30% del total de candidatos	No inscripción de la lista, si se incumple el sistema de cuotas
<b>REPUBLICA DOMINICANA</b>	<b>N/R</b>	<b>33</b>	No inscripción de la lista, si se incumple el sistema de cuotas
<b>URUGUAY</b>	<b>N/R</b>	<b>N/R</b>	N/R
<b>VENEZUELA</b>	<b>N/R</b>	<b>N/R</b>	N/R

FUENTE: Modificación propia de Zovatto, Daniel, *La Regulación Jurídica De Los Partidos Políticos En América Latina*, UNAM, IDEA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.

Dado que los partidos políticos desempeñan unas funciones constitucionales relevantes para el sistema democrático, la igualdad ha de ser uno de los motores que guíe su actividad. Es decir que el trato que los partidos han de dar a sus militantes no ha de ser discriminatorios por lo que ente actos o pretensiones iguales de los afiliados deben de aplicarse consecuencias iguales de los afiliados deben de aplicarse consecuencias iguales. Incluso se ha llegado a afirmar que los partidos pueden asumir el mandato constitucional removiendo los obstáculos que impidan que la igualdad formal de sus afiliados sea material y autentica y en definitiva, adoptar medidas en pro de un incremento de la intervención de las mujeres en los partidos. En nuestra opinión, dado que los partidos políticos no son poderes públicos, aunque desempeñen funciones públicas no los obliga a la democratización de su funcionamiento y estructura interna.

En el artículo 38, párrafo 1, inciso s, del COFIPE, se establece que es obligación de los partidos políticos garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades políticas. Así mismo, en la misma normativa electoral, en el artículo 4, párrafo 1; 75, párrafo 3; 175-A y 175-B, se establece que es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre los hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular. En este sentido, se prevé que los partidos políticos deben promover y garantizar la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. Así, de la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IFE, en ninguna caso puede incluir más de 70% de candidatos propietarios de un mismos género.

Así mismo, la lista de representación proporcional debe integrarse por segmentos de tres candidatos. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista debe haber una candidatura de género distinto. Lo anterior, sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señale la normativa interna y los procedimientos de cada partidos político.

Por otro lado, hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partidos político o coalición no cumple con lo descrito previamente, el Consejo General del IFE debe de requerirles en primera instancia para que en un plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud del registro de candidaturas, apercibiéndole de que en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública. Transcurrido este plazo, el partidos político o coalición que no realice la sustitución de candidatos se hace acreedor a una amonestación pública, y el Consejo General del IFE debe requerirle de nueva cuenta para que en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación haga la corrección. En caso de residencia, se debe sancionar con la negativa del registro de las

candidaturas correspondientes. La única excepción a lo antes mencionado, es el caso de las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo.

En resumen, la existencia de democracia interna en los partidos intenta paliar ese implacable e inexorable ley de los partidos políticos, formulada por Robert Michels, que nos revela que los partidos tienden a desprenderse de los procedimientos democráticos en sus actuaciones y que ello produce una oligarquización mediante la que una minoría dirigente escapa al examen y control de una inmensa mayoría de afiliados del partido. Si la democracia autentica es poco menos que una utopía, la dificultad de alcanzarla es aún mayor en el seno de los partidos, al ser los mismos sujetos quienes aprueban el régimen jurídico sobre partidos y sus estatutos y los destinatarios de esa normativa.

El artículo 27 del COFIPE en su apartado —“establece que: Los estatutos establecerán:... c) Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos....” Mas sin embargo no se especifica que todos sus miembros podrán actuar directamente o mediante representante y que la asamblea deberá de tomar las decisiones más relevantes del partido, como disolución. Los dirigentes del partido han de ser elegidos mediante voto libre y secreto, y podrán ser controlados mediante procedimientos democráticos. Los afiliados a un partido no deberán de tener los mismos derechos y deberes, independientemente de si desempeñan cargos directivos o si son meros limitantes, si no tenemos en cuenta que existe un mandato en nuestra constitución que obligue a los partidos a que su estructura y funcionamiento sean democráticos y que se entiende que no hay democracia sin partidos.

Por lo que se refiere a los deberes de los afiliados, no se regulan en la constitución ni mucho menos en el COFIPE, si únicamente en los Estatutos y han de ser al menos los siguientes: a) pagar religiosamente las cuotas y aportaciones

que le correspondan; b) estar conforme con los fines del partido y hacer todo lo posible para que estos se consigan mediante su colaboración; c) cumplir lo que disponen las leyes y los estatutos del partido, y d) respetar y obedecer los acuerdos que se hayan tomado válidamente por los dirigentes del partido.

En resumidas cuentas, parece que en nuestro ordenamiento la democracia paritaria descansa ahora mismo en la buena disposición de los partidos políticos que voluntariamente se adhiere en pro de la paridad política, y en la jurisprudencia favorable a la equiparación hombre, mujer por parte del TEPJF. Quizás todo cambiaría si se reformase la normativa constitucional y legal de forma clara y precisa, orientando expresamente su contenido hacia el logro de la auténtica democracia paritaria, pues entonces los poderes públicos estarían claramente vinculados en un determinado sentido, además el TEPJF lo tendría mucho más claro en su interpretación constitucional y todos los partidos se verían conminados a que siempre, en todo momento, hubiese una representación equilibrada de ambos sexos en la cúpula dirigente de un partido.

#### **4.3. CONTROL DE PARTIDOS POLÍTICOS**

La existencia de controles para hacer factible el respeto y la garantía de los derechos humanos en el interior del partido, así como la viabilidad de sanciones para el caso de la violación a su estructura funcional y de organización, son lo que hace posible la realización de los supuestos anteriores. Los partidos podrían contar con órganos internos y neutrales de carácter jurisdiccional, capaces de conocer de las impugnaciones a las decisiones que adopten sus órganos ejecutivos.

Una gran discusión en la teoría política y jurídica se centra en la posibilidad de que órganos del Estado, como los jurisdiccionales, se ocupen de las

impugnaciones a los órganos internos de los partidos. En muy pocos países y legislaciones se contempla que los órganos jurisdiccionales del Estado realicen tal función, tanto por razones políticas como teóricas. Entre las primeras está el rechazo de los partidos a que su autonomía sea violada. La razón teórica, por su parte, aduce el carácter esencial de los partidos como asociaciones u organizaciones de la sociedad civil, premisa que sirve para sostener que la intervención de los órganos del Estado infringe derechos como los de asociación y expresión.

A esta argumentación teórica podría responderse que los partidos, por su trascendencia, no son como el resto de las organizaciones de la sociedad civil, y que los órganos jurisdiccionales en un Estado de derecho democrático suelen funcionar con gran independencia respecto del gobierno, por lo que en este preciso caso es infundado el temor a un control gubernamental que no podría darse en el Estado de derecho, ni siquiera de manera indirecta. Además, en las democracias los partidos son el origen de las instituciones del Estado y del derecho, por lo que sería muy conveniente que un órgano imparcial e independiente del propio Estado conociera de las posibles irregularidades que se pudieran cometer dentro de ellos, ya sea por violación de los estatutos o por afectar los derechos fundamentales de los militantes.

En la teoría constitucional hay amplio consenso en el sentido de que el control de los partidos por órganos del Estado nunca debería abocarse a las cuestiones ideológico-programáticas, sino, en todo caso, circunscribirse a lo estructural-funcional, es decir, a lo relacionado con los procedimientos democráticos. También hay una especie de acuerdo en favorecer los controles *a posteriori* sobre los controles previos, así como un evidente rechazo a cualquier control por parte de los órganos del poder ejecutivo, porque ello implicaría romper con la imparcialidad y la igualdad de oportunidades entre los partidos al estar temporalmente uno de ellos en el poder y por lo tanto fungiendo como juez y parte.



Por lo tanto, el control de los partidos políticos ha sido un problema recurrente tanto en el derecho interno como en el derecho comparado, al construir un tema medular e imprescindible para un correcto funcionamiento del sistema democrático en general, y de los propios partidos políticos, en particular. En cualquier caso, como se ha manifestado anteriormente junto a la tan difícil tarea de controlar la democracia interior de los partidos hay que añadir el irresistible dominio conseguido por las elites de los partidos, donde la toma de decisiones importantes que afectan tanto a su estructura como a su dinámica interna está rodeada de un carácter imprescindible y secreto. Por ello denotaría una gran simplicidad perseguir que el derecho alumbrara estas zonas oscuras de la política que a menudo resultan inmunes a los valores del estado de derecho.<sup>238</sup>

El papel protagonista que han tenido los parlamentos ha sido suplantado, en cierto modo, por los partidos en lo que se ha dado llamar *partidocracia*.<sup>239</sup> Pero no se puede hallar las soluciones jurídicas adecuadas para enmendar este fenómeno. Primero, puesto que se trata de uno de los ámbitos de investigación en el que el jurista es consiente en forma palmaria de su extrema insuficiencia y modestia. Segundo, porque las modificaciones que se corregirían el déficit democrático del Estado de Partidos, y por ende, su alarmante pérdida de legitimidad, van más allá de un asunto institucional que se puedan encomendar a los esmeros de la ingeniería política.<sup>240</sup>

En México, el control de los partidos se regula brevemente en el artículo 38

---

<sup>238</sup> CASCAJO CASTRO, J. L., *Controles sobre partidos políticos*, en González Encinar J. J. (coord), *Derecho de partidos*, Ed. Espasa Capel Madrid, 1992. p. 177

<sup>239</sup> En este terreno, a juicio de C. Gallego, en los parlamentos actuales la voluntad que se impone no es la de los diputados, considerados aisladamente o conjuntamente, si no la voluntad de los partidos, más concretamente de sus órganos de decisión, llevada al parlamento a través de los grupos parlamentarios y la institución de la disciplina del voto. El parlamento queda así reducido, en la mayoría de las ocasiones a ser una cámara que teniendo atribuida formalmente la potestad de adoptar decisiones políticas, se limita a registrar aquellas decisiones previamente adoptadas por los órganos directivos de los diferentes partidos políticos. Con ese fenómeno conocido con el nombre de partidocracia el parlamento queda despojado de poder y privado de prestigio. Vid. GALLEGOS CASTAÑEDA. C. *Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español* (Constitución de 1978) servicio de publicaciones, facultad de derecho universidad Complutense 1988pp. 151-152.

<sup>240</sup> CASCAJO CASTRO, J. L. op cit., nota 231, pp. 181, 182.

del COFIPE donde existe dos controles, el constitucional al establecer que son obligaciones de los partidos políticos a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales 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; y el penal, al establecer que son obligaciones de los partidos políticos: b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno.

Por otro lado, también se establece algunos controles respecto al contenido de los Documentos Básicos de los partidos políticos, en el artículo 25 de la normativa correspondiente se establece que la declaración de principios invariablemente contendrá, por lo menos: la obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen; Los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule; la obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional; La obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática; y la obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres.

Ahora bien partiendo de la idea que el derecho de asociación política engloba tres libertades. La libertad de creación e inscripción de partidos políticos la libertad de autoorganización de los partidos políticos conocido como libertad interna, conformaría dos de estas libertades. La tercera dimensión de la libertad del partido frente al Estado aludiría, sin embargo, el ejercicio libre de su actividad externa. Se trata de una libertad de actuación que entraña por otra parte la esencia de la libertad del partido. Tal y como lo señala Dieter Grimmes en este aspecto del estatuto jurídico del partido donde cristaliza, en ultimo termino su libertades de creación y organización, pues los partidos en su cualidad de

mediadores entre las convicciones del pueblo frente al Estado no tienen como los órganos de estado competencia, si no que gozan como la sociedad, de libertad de acción.<sup>241</sup>

Nos hallamos, por tanto, ante una libertad cuya titularidad directa ostenta los propios partidos, y solo gozan indirectamente de ella aquellos que actúan a través de ellos, ya sea miembros de la estructura organizativa partidaria o sean militantes aun cuando los derechos de estos últimos puedan evidentemente ser afectados como bien lo señalábamos en el punto que le antecede a este apartado de la investigación. No obstante, no estamos en presencia de una relación jurídica directa de tipo de existencia entre el promotor de partidos y el derecho de creación de los mismos. Desde el punto de vista dogmática constitucional, el sometimiento de la actividad de los partidos políticos a los principios democráticos y de legalidad, así como elenco de conductas que establece el ya mencionado artículo 38 del COFIPE, como concreción de actuaciones que violenta estos principios y podrán desencadenar la ilegalización y disolución de partidos políticos, nos lleva a plantear dos cuestiones centrales ¿es constitucionalmente admisible restringir la actividad de un partidos político para el ejercicio del derecho de asociación?.

Es conveniente determinar si realmente es necesario que exista control jurisdiccional respecto de los actos de los partidos políticos, pues no son pocos quienes están convencidos de que aún en caso de conflictos se debe evitar cualquier intromisión en la vida interna de esas entidades de interés público. Sin embargo, no puede ocultarse que los propios partidos están pasando por un proceso de apertura para la designación de sus candidatos a puestos de elección popular, lo cual ha traído consigo que con mayor frecuencia existan motivos de disputa entre sus miembros, los cuales trascienden los límites de la vida partidaria y no tienen un cauce jurisdiccional para ser solucionados

---

<sup>241</sup> GRIM, Dieter, *Los partidos políticos*, en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse y Heyde, Manual de Derecho Constitucional, Ed. Marcial Pons, Madrid 2001, pp. 408-409.

Así las cosas, el argumento dogmático de abstenerse de intervenir en la vida interna de los partidos ha perdido peso, frente a una postura que, más de acuerdo con los tiempos que corren, plantea la urgente necesidad de que las autoridades electorales tomen conocimiento de los conflictos jurídicos y los resuelvan, sobre todo por la simple razón de que los partidos, según lo dispone el artículo 41, fracción I, de la Constitución, son —entidades de interés público”.

Existen dos argumentos de peso que sustentan la intervención de las autoridades electorales jurisdiccionales en la resolución de los casos que hemos mencionado; uno de ellos es de naturaleza estrictamente jurídica y el otro de naturaleza política. En cuanto al argumento jurídico, una interpretación armónica de lo previsto en los artículos 13, 14, segundo párrafo, 17, segundo párrafo, 41, fracción IV y 99, fracción V, de la Constitución Federal, nos permite concluir que cuando los ciudadanos se sientan afectados en sus derechos político-electorales por actos y resoluciones de los órganos de los partidos o de las agrupaciones políticas, deben tener expedita la vía jurisdiccional idónea en la que se pueda determinar si tal afectación efectivamente tuvo lugar, si ello sucedió en contravención de las normas aplicables en el caso y, de ser así, contar con la posibilidad de que se les restituyan los derechos que les fueron conculcados.

Además, México ha suscrito diversas declaraciones, convenciones y convenios de carácter internacional que protegen el derecho a la jurisdicción, en el que debe incluirse la resolución de conflictos relativos a los derechos de los ciudadanos a asociarse con fines políticos; estos instrumentos jurídicos constituyen derecho vigente en nuestro país, ubicándose jerárquicamente por encima de las leyes federales y en segundo plano respecto de la Constitución Federal, amén de que el Estado mexicano está obligado a su puntual observancia en términos de lo pactado en los propios instrumentos.

Sin embargo, el texto constitucional fue trastocado por el legislador federal, pues al definir los casos particulares de procedencia del juicio para la protección

de los derechos político-electorales del ciudadano, en el artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, introdujo un elemento adicional a los contenidos en nuestra Ley Suprema, al disponer que la hipótesis prevista en el inciso f) del párrafo 1 del artículo mencionado, quede acotada a que el acto o resolución que afectan los derechos del ciudadano provengan de una “autoridad”. Este agregado del legislador federal trajo como efecto una grave restricción de la procedencia del juicio mencionado, pues indebidamente dejó sin protección jurisdiccional alguna a los derechos político-electorales violados por actos o resoluciones de entidades que no tengan el carácter de “autoridad”.

La estocada final había llegado con las interpretaciones que sobre este particular ha asumido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien de manera reiterada había determinado que los partidos políticos no podían ser sujetos pasivos en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, porque no tienen el carácter de “autoridad electoral”. Este criterio puede apreciarse en la Tesis de Jurisprudencia identificada con la clave J.15/2001<sup>242</sup> cuyo rubro dice: “Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. Es Improcedente Contra Actos de Partidos Políticos.”

Por otro lado, la postura del Tribunal Electoral fue evolucionando, así se determinó en el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano identificado bajo la clave SUP-JDC-037/2000 en el cual se reclamaba el acuerdo del Consejo General del IFE, mediante el cual se aprobó el registro de la lista de candidatos a senadores por el principio de representación proporcional, que presentó la coalición denominada “Alianza por México” por considerar que la

---

<sup>242</sup> La tesis puede consultarse en *Compilación de Jurisprudencia y Tesis Relevantes. Sala Superior 1996-2001*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2002, Págs. 60-61. Afortunadamente para los derechos del ciudadano, el propio Tribunal recientemente interrumpió esta jurisprudencia, asumiendo, entre otros criterios, que debe prevalecer el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según se sostuvo en las resoluciones emitidas en los juicios identificados con las claves SUP-JDC-084/2003 y SUP-JDC-092/2003.

lista presentada no correspondía al resultado del procedimiento de selección interna del PRD y la citada coalición, con apego a los estatutos de ambos, cuyas normas debían ser acatadas por el propio partido político, así como por las coaliciones por imperativo del artículo 38, apartado inciso e) del COFIPE, en donde se establece como obligación de los partidos políticos nacionales, cumplir con sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos.

Por lo tanto la Sala Superior, determino que para que el registro de candidatos realizado por el Consejo General del IFE, se lleve a cabo válidamente, resulta necesario que se satisfagan todos los requisitos que fija la ley para tal efecto, así como que concurra los elementos sustanciales para que los candidatos que se presenten puedan contender en los comicios y, en su caso, asumir el cargo para que se postulan. Así, el Tribunal Federal concluyo que cuando algún ciudadano 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 o coalición que los presentó, en realidad se refería a que la voluntad administrativa del Consejo General del IFE que dio lugar al registro es producto de un error provocado por el representante de la coalición, al haber manifestado en la solicitud que los candidatos fueron electos conforme a los dispuestos en los estatutos.

Finalmente, por lo que hace al argumento de naturaleza política a que nos referimos líneas arriba, esencialmente se basa en la consideración de que una de las funciones del Estado moderno es, quiérase o no, la de dirimir las controversias que se susciten entre sus súbditos, entre los cuales se encuentran los partidos políticos y los ciudadanos que los conforman.

#### 4.4. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El problema de la financiación de los partidos políticos, de la naturaleza pública, privada o mixta de sus aportaciones, preocupa a los partidos políticos desde su nacimiento y a lo largo de toda su existencia. Hoy en día el dinero que se necesita para sostener y hacer que funcione un partido político es cada vez mayor, eso sin tener en cuenta las muy costosas campañas electorales, en donde parece que prima la máxima de que a mayor gasto económico mayor rentabilidad electoral. Por ello no de extrañarse que los partidos políticos recurran en ocasiones a todo tipo de artimañas para poder subsistir, incluida la financiación ilegal de un partido político, como los conocidos y no por ello menos temidos, casos de corrupción que no pueden ser tolerados en ningún sistema democrático que se aprecie de tal.<sup>243</sup>

Sin lugar a dudas, el financiamiento de los partidos políticos, entendido este como la política de ingresos y egresos de los partidos, tanto para sus actividades electorales como permanentes, es uno de los temas que mayor ha generado debate y discusión en el ámbito de la regulación jurídica de los partidos políticos y por ende ha sido objeto de frondosas regulaciones en los últimos años. Como es bien sabido, el funcionamiento de una democracia requiere partidos políticos, y estos, a su vez, necesitan recursos suficientes y oportunos para existir y cumplir con sus funciones. Como cualquier otra organización, los partidos necesitan generar ingresos para financiar su vida permanente, costear sus operaciones para ingresar a la contienda electoral y competir en ella.

No obstante, la historia y la experiencia comparada, demuestran que la relación entre dinero y política ha sido, es y seguirá siendo compleja, además, constituye una cuestión clave para la calidad y el buen funcionamiento de la democracia. Giovanni Sartori menciona que, más que ningún otro factor, es la

---

<sup>243</sup> Vid. MARTÍNEZ CUEVAS, M. Dolores, *La financiación de los partidos políticos en el ordenamiento jurídico español, algunas consideraciones de derecho comparado*, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, Num 6, 2005, pp. 247-469.

competencia entre partidos con recurso equilibrados, ya sean estos políticos, humanos y económicos, los que generan la democracia. De ahí la importancia de que sean el sistema democrático el que controle el dinero y no a la inversa.

Como nota importante, tenemos que la primera regulación dirigida a limitar los gastos de las campañas, así como a exigir una rendición de cuentas a los partidos políticos se remonta a la Gran Bretaña de finales del siglo XIX. En la primera mitad del siglo XX, este tipo de regulaciones se fue expandiendo de manera gradual y se concentró sobre todo en algunas de las democracias más desarrolladas, tomando mayor importancia a partir de la Segunda Posguerra Mundial, al producirse un cambio importante al introducirse el financiamiento público de los partidos políticos y de los candidatos.

Por ende el tema del financiamiento político se ha convertido, así, en una cuestión estratégica de todas las democracias, pero al mismo tiempo, dada su complejidad y los desafíos que presenta, también se ha vuelto un problema, debido a su creciente importancia, esta cuestión ha venido ubicándose en el centro de los debates y discusiones. Los primeros países de América Latina en ser pioneros en regular a la financiación de los partidos político se encuentra Uruguay, Costa Rica, Argentina y Perú. Por su parte, México establecía reglamentos en la década de los años setenta, con mayor precisión en el año de 1977.

A decir de Steven Griner, el proceso regulador, impulsado en algunos países de América Latina, adquirieron importancia, al menos por cinco razones: la primera, era evitar el abuso y la compra de influencias en los partidos políticos por parte de grupos de interés o individuos adinerados, con el objeto de restablecer la confianza de los ciudadanos en el proceso político. Así, la demanda ciudadana a favor de una política limpia y transparente ha impulsado la mayor parte de las



iniciativas de regulación en años recientes. Segunda, buscar el establecimiento de un campo de juego equilibrado para la competencia entre los partidos políticos. La equidad en la competencia es un principio fundamental de la democracia multipartidista. Legislar sobre el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales puede ayudar a equilibrar las condiciones de la competencia y facilitar el ingreso de nuevos partidos al escenario político, o a reducir la presión de los grupos corporativos u otros sectores acaudalados sobre los partidos existentes. Facilitar un acceso equitativo a los medios de comunicación, en particular a las concesionarias televisoras, siendo otro mecanismo apropiado para promover la equidad. Tercera, promover que los militantes ejerzan su poder mediante normas sobre divulgación de información, dirigidas a que estos cuenten con elementos de juicio adecuado para tomar una decisión informada el día de las elecciones.

De esta forma el electorado cuenta con la posibilidad de ejercer una sanción efectiva, que promueva la buena conducta de los partidos y los sindicatos. Cuarta, el desarrollo y fortalecimiento de los partidos políticos, de modo que se conviertan en actores responsables en apoyo a una democracia sostenida y efectiva. Esto ubica la regulación de financiamiento en el contexto mas amplio de las disposiciones constitucionales y legislativas sobre los partidos políticos, y ciertamente, en el de la filosofía en general sobre el papel de los partidos políticos en el sistema democrático, incluyendo la relación entre dirigencia del partido los candidatos sus miembros y los ciudadanos. Quinta, asegurar un mínimo de razonabilidad en el uso de recursos públicos destinados a financiar actividades políticas electorales. Esto es de especial importancia dada a la severa crisis fiscal que afecta a los países de la región.

**CUADRO 13: SÍNTESIS DE LOS TEXTOS LEGALES SOBRE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLITICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES**

<b>PAIS</b>	<b>CONSTITUCION</b>	<b>LEYES ELECTORALES/PARTIDOS POLITICOS</b>	<b>ARTICULOS DE REFERENCIA</b>
<b>ARGENTINA</b>	<b>1994 (ARTICULO 38)</b>	Ley Orgánica de los partidos Políticos núm. 23298, del 30 de septiembre de 1985	Artículo 7°
		Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos, Núm. 25600, del 12 de junio de 2002	Texto completo
		Ley Núm. 199945, Código Electoral, del 18 de agosto de 1983 y sus reformas	Artículo 64 quarter, 128 bis, 128 ter, 133 bis.
<b>BOLIVIA</b>	<b>1995</b>	Código Electoral núm. 1984, del 4 de diciembre de 2001	Artículo 115-120
		Ley de Partidos Políticos núm. 1983, del 25 de junio de 1999	Artículos 50-64
<b>BRASIL</b>	<b>1988 Artículo 17</b>	Ley orgánica de Partidos Políticos Núm. 9096, del 19 de septiembre de 1995	Artículos 30-49 y 51
		Ley Electoral núm. 9504, del 30 de septiembre de 1997	Artículos 17-33 y 43-57
<b>CHILE</b>	<b>1980 (artículo 19)</b>	Ley Orgánica Constitucional sobre votaciones Populares y escrutinio, núm. 18700, del 6 de mayo de 1988	Artículos 30 y 31
		Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos núm. 18603/87, del 23 de marzo de 1987.	Artículos 33-36
		Ley Orgánica sobre Transparencia, Limite y Control del Gasto Electoral	Texto Completo

<b>PAIS</b>	<b>CONSTITUCION</b>	<b>LEYES ELECTORALES/PARTIDOS POLITICOS</b>	<b>ARTICULOS DE REFERENCIA</b>
		Núm. 19884/03, del 7 de julio de 2003	
<b>COLOMBIA</b>	<b>1991 (art. 109, 110, 111)</b>	Estatuto básico de los partidos políticos núm. 130/94, del 23 de marzo de 1994.	Artículos 12-22, 25, 26, 28, 30 y 31
		Acto legislativo Núm. 1 del 2003	Artículos 107, 109, 110 y 111
		Ley 996/05 de 24 noviembre de 2005	Artículos 10-28
<b>COSTA RICA</b>	<b>1949 (Artículo 96)</b>	Código Electoral, Ley Núm. 1536/52, del 10 de diciembre de 1952	Artículo 57 bis. Artículos 176-194
<b>ECUADOR</b>	<b>1998 (Artículo 116)</b>	Codificación de la Ley de elecciones del 11 de julio de 2000	Artículos 20 y 142
		Ley de Partidos Políticos del 1º de noviembre de 2000	Artículos 32, 57-62 y 64
		Ley Orgánica del Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, del 22 de marzo de 2000	Texto completo.
<b>EL SALVADOR</b>	<b>1983 (artículo 210)</b>	Código Electoral. Decreto núm. 417/92, del 14 de diciembre de 1992	Artículos 187-195
<b>GUATEMALA</b>	<b>1985 (título VIII, Disposiciones Transitorias, capítulo único artículo 17)</b>	Ley Electoral y de Partidos Políticos, Núm. 1-85, del 3 de diciembre de 1985, y su reforma contenida en el decreto núm. 10-04 reformas constitucionales y régimen electoral, del 21 de abril de 2004	Artículos del 20-22, 65, 125, 150 y 221-223 Artículo 21 del Decreto
<b>HONDURAS</b>			
<b>MEXICO</b>	<b>1917 (artículo 41)</b>	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 22 de noviembre de 1996.	Artículos del 34-38 y 41-55 artículos 182 <sup>a</sup> , 183, 190, 191, y 268-272
<b>NICARAGUA</b>	<b>1987</b>	Ley Electoral Núm. 331, del 19 de	Artículos 10, 62 y 63, 86, 90

PAIS	CONSTITUCION	LEYES ELECTORALES/PARTIDOS POLITICOS	ARTICULOS DE REFERENCIA
		enero de 2000.	106, 137 y 177
<b>PANAMA</b>	<b>1972 (artículos 140 Y 141)</b>	Código Electoral, Ley Num. 834, del 17 de abril de 1996.	Artículos 63-75 Artículos 276-284. Artículos 301, 302, 304, 305, 336 y 337.
<b>PERU</b>	<b>1993 Artículo 35</b>	Ley de Partidos Políticos, i de noviembre de 2003	Artículos 28-41
		Ley Orgánica de Elecciones Núm. 26859/97 del 1º octubre de 1997	Artículos 183,192,361 y 362
<b>REPÚBLICA DOMINICANA</b>	<b>2002</b>	Ley Electoral 275-87, del 21 de diciembre de 1997	Artículos 47-55, 94
<b>URUGUAY</b>	<b>1967</b>	No hay legislación permanente. desde 1928 el financiamiento público se otorga mediante leyes ad hoc que se aprueban antes de cada acto electoral	
<b>VENEZUELA</b>	<b>1999 (artículos 67 y 293)</b>	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política del 13 de diciembre de 1997.	Artículos 75, 199, 201-203, 209-213. 215, 255, 258, 261-263
		Ley Orgánica del Poder Electoral, Núm. 37573, del 19 de noviembre de 2002.	Artículo 33 y 69
		Ley de Partidos Políticos, reuniones públicas y manifestaciones según la Gaceta Oficial Núm. 27620 del 16 de diciembre de 1964.	Artículos 25 y 35

FUENTE: Modificación propia de Zovatto, Daniel, *La Regulación Jurídica De Los Partidos Políticos En América Latina*, UNAM, IDEA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.

A pesar de los avances alcanzados, aun no ha sido suficiente, por ende la mayoría de los países en América Latina continúan buscando las formulas políticas y legales que les permitan equilibrar el flujo e influencia del dinero en los partidos políticos de tal forma que estas instituciones reciban los recursos necesarios para operar y cumplir sus funciones en la democracia, a la vez que se limite la intromisión excesiva de dinero en la política, que ha generado múltiples escándalos de corrupción.

En el ámbito internacional, podemos mencionar el escándalo de financiación del Partido de la Democracia Cristiana (CDU) en Alemania, el cual llamo la atención del público y de los medios de comunicación en muchas partes del mundo, no solamente por el importante impacto que tuvo en la vida política alemana, sino porque claramente demostró que la democracias consolidadas tampoco están exentas de estas cuestiones.<sup>244</sup> Mientras tanto, en el ámbito nacional sin lugar a dudas, también se dan los interminables escándalos que se generan cuando la corrupción hace presencia en estas instituciones para filtrar dinero ilícito para financiar una campaña electoral, los casos más mencionados en

---

<sup>244</sup> En Alemania, a finales de la década de 1990, se conoció una serie de escándalos sobre financiamiento político a partir de que uno de los dos principales partidos habían dado información incompleta sobre el origen de sus fondos. Esta situación fue especialmente escandalosa en tanto que ese partido había gobernado la República Federal Alemana de 1982 a 1998. el escándalo reveló que, durante varios años, la CUD había proporcionado información incorrecta sobre sus finanzas, contrariamente a los requerimientos constitucionales y a la Ley de Partidos que regula el financiamiento de los mismos. Aún más, se hizo público que el líder del partido, Helmuth Kohl, había administrado personalmente cuentas bancarias no reportadas por un monto de 12 millones de marcos, las cuales habían entregado un vendedor de armas; y que la representación de la CDU de la región alemana en Hesse había mantenido en secreto cuentas en el extranjero por cerca de 30 millones de marcos. El resultado más impactante de estas revelaciones fue que Kohl se vio obligado a renunciar a su puesto como presidente honorario del partido, al igual que Wolfgang Schäuble como presidente del partido y líder de la CDU en el Parlamento.

Debido a estos escándalos el tema de financiamiento político ha configurado gran parte de la dinámica política alemana desde finales de la década de los noventa y continúa haciéndolo hasta el día de hoy. Hay que señalar, no obstante, que la CDU no es el único partido que ha infringido la Ley en Alemania pero su actuar ha sido por mucho, el más espectacular y más prolongado en el tiempo. A la par que se iban desvelando los manejos financieros de la CDU, se hacía evidente que los actos irregulares de financiación privada del partido no eran incidentes aislados, sino episodios en una continua operación encubierta que venía de mucho tiempo atrás. SORIANO, Juan Pablo, *Daños Kohlaterales: El Escándalo del Financiamiento Ilegal de la Democracia Cristiana y su Impacto en la Vida Política Alemana*, en, *El poder de la transparencia, Nueve derrotas a la opacidad*, Salazar Ugarte, Pedro (Coord), 2ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2007, pp. 79-106.

nuestro país fueron los denominados Pemexgate y Amigos de Fox, mismo que fueron estudiados por Lorenzo Cordova y Pedro Salazar.<sup>245</sup>

Siendo una de las decisiones de mayor importancia para la vida política del país, fue la resuelta por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, donde se resolvió de igual forma el caso Amigos de Fox cuyo proyecto de resolución fue presentado por el que era en aquel entonces magistrado presidente José Fernando Ojesto Martínez Porcayo el 20 de mayo del 2001 al resolver cinco recursos de apelación interpuestos por el PRI, PVEM, PT, PRD, PAN en contra de la resolución del Consejo General del IFE. Los magistrados de la Sala Superior del TEPJF señalaron que la coalición Alianza por el Cambio realizo actividades que corresponde a las del financiamiento paralelo. Llegaron a dicha conclusión, después de determinar los alcances del financiamiento paralelo, que consiste en la acción de obtener recursos económicos para sufragar los gastos de determinada actividad, en líneas o planos equidistantes pero que no pueden encontrarse, por lo que de algún modo resulta semejante entre sí.<sup>246</sup>

---

<sup>245</sup> Vid. CORDOVA, VIANELLO, Lorenzo, y SALAZAR Pedro, Elecciones, dinero y corrupción Pemexgate y Amigos de Fox, Ed. Cal y Arena, México, 2006.

<sup>246</sup> Parece necesario distinguir someramente entre financiamiento irregular y corrupto en la línea que hace M. Martínez Sospedra: en nuestro país la financiación irregular se ha cobijado bajo el bloque bajo la etiqueta de corrupción lo que parece una simple simplificación peligrosa. La financiación irregular es simplemente irregular y algunas formas de financiación irregular son además, corruptas. Sin ir más lejos me parece que calificar de corrupta la práctica de dar donaciones sin publicidad por imponer superior a diez millones que es irregular porque infringe a la ley de financiación de partidos, no parece una calificación apropiada. En cambio, percibir comisiones por contratos de mantenimiento de carreteras, me parece que es corrupto y que es aun mas si la comisión se reparte el 3% para el partido y el 2% para la persona que decide. Otra cosas es que no haya corruptos en la instituciones públicas si no hay corruptores en ellas o en la sociedad civil. MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., Introducción a los partidos políticos, Ed. Ariel, Barcelona 1996, p. 77. Respecto a la conexión entre corrupción y democracia, concluye F. J. Laporta: un Estado democrático de derecho es el sistema político menos favorece la corrupción y es el sistema político que mejor lucha contra la corrupción. Propone tres casos de remedios para controlar la corrupción en la democracia a evitar que las decisiones tiendan a concentrarse en una persona en un momento procesal único. Órganos colegiados mejor que órganos unitarios, revisión jerárquica de las decisiones unitaria etc. b) Reducir la discriminabilidad de los responsables públicos que han de adoptar decisiones relevantes en materia económica, todo esto es más que una aplicación básica del principio de legalidad de la actuación de la administración pública y del control del poder por el derecho. C) los canales de información y los vehículos de transmisión han de aplicarse y drenarse al máximo en materia de gestiones publicas: auditorias, intervención, creación de un clima en el que las

Un estudio realizado por Daniel Zovatto, de los avances registrados hasta ahora en América Latina, nos muestra que todos los ordenamientos constitucionales y electorales regulan el tema del financiamiento de los partidos, si bien, en términos, modalidades y grados de intensidad variados. Así mientras algunos ordenamientos cuentan con normas detalladas en la materia, otros países, en cambio, tienen regulaciones generales y escasas, sin embargo el tema que nos interesa en este momento es saber el grado de regulación el marco legal mexicano realiza al financiamiento de los partidos políticos, es así que se realiza un análisis de la financiación de los partidos políticos.

Respecto al tipo de sistema de financiamiento, todos los países de la región con excepción de Venezuela, cuentan con financiamiento mixto en los que los partidos políticos reciben tanto fondos públicos como privados para costear sus campañas electorales o para sufragar sus gastos de funcionamiento ordinario, en el caso de México, prevalecen los fondos públicos sobre los privados en la mayoría de los países el financiamiento privado es mayoritario.

Ante los diferentes soluciones que se les ha dado a los problemas de financiación, coinciden en ciertos aspectos,<sup>247</sup> como son: el otorgamiento de financiamiento público, el control y límites al financiamiento privado, la prohibición a determinadas fuentes de financiamiento, límites a los gastos electorales, incluyendo la prohibición de actividades proselitistas, fuera de los periodos de campaña, así como contratar espacios publicitarios en los medios de comunicación y la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y las sanciones aplicables por la contravención de las reglas sobre el particular.

---

irregularidades son hechas públicas. LAPORTA F. J. y ALVARES, S.; la corrupción política Ed. Alianza, Madrid, 1997, pp. 29-32.

<sup>247</sup> Cfr. WOLDENBERG, José, La construcción de la democracia, Ed. Plaza & Janés México, 2002, pp. 289-304.

Conforme a la normativa vigente en México, las prerrogativas de los partidos políticos nacionales son: 1) tener acceso en forma permanente a la radio y a la televisión, 2) gozar del régimen fiscal que se establece en el propio código y en las leyes de la materia, 3) disfrutar de franquicias postales y telegráficas que sería necesarias para el cumplimiento de sus funciones y 4) participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades. En los primeros tres casos, se hace referencia al financiamiento público indirecto, mismos 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 sus costos, pero que en virtud de esa ayuda no tiene que erogar el monto de los mismos. Por lo general se entrega en etapas electorales como en periodos no electorales.

#### **4.4.1. FINANCIAMIENTO PÚBLICO**

Los métodos de distribución, de financiamiento público, directo son de tres tipos fundamentalmente: proporcionalmente de acuerdo a la fuerza electoral, como es en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, entre otros; un método combinado en el que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra de acuerdo a la fuerza electoral, siendo éste el que se aplica en Brasil, Ecuador, México y Panamá entre otros; y un tercer método, en el que una parte se distribuye en forma proporcional a la fuerza electoral y otra a la representación parlamentaria, (Panamá).

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 de 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, obteniendo por cada partido político con representación en las cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.<sup>183</sup>

El procedimiento para distribuir el financiamiento público anual a los partidos políticos, se realiza de la siguiente manera: El Consejo General del IFE debe de determinar anualmente los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior y actualizándolos mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México, así como los demás factores que el Consejo determine.

El costo mínimo de una campaña para diputados debe ser multiplicado por el total de diputados a elegir por el número de partidos 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. Por su parte el costo mínimo de los gastos de campaña para diputado por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, la cual se deberá dividir entre los días que dure la campaña para diputados por este principio y finalmente se multiplica por los días que dura la campaña para

---

<sup>183</sup> Una referencia de cómo ha ido progresando el financiamiento público la encontramos en Molinar Horcadas, Juan, las elecciones federales de 1977 en México: evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera, Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, TEPJF-IFE-OQ-PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. II, pp. 607-641.

presidente.<sup>184</sup> 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 mensualidades conforme al calendario presupuestal que se aprueba anualmente. En el año 2005, el monto total de financiamiento por este concepto fue de \$1,953,655,351.92. Es importante mencionar que, por mandato legal, cada partido político deberá destinar anualmente, por lo menos, el 2% del financiamiento público que reciba para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigaciones.

En segundo lugar, el financiamiento público para gastos de campaña es una cantidad idéntica a la 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 corresponde por concepto de actividades ordinarias permanentes.

El tercer lugar, el financiamiento público otorgado para actividades específicas como entidades de interés público, guarda relación con los gastos comprobados que anualmente realizan los partidos políticos en actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política así como tareas editoriales. Con objeto de apoyar esas actividades en específico, la ley faculta al Consejo General para acordar apoyos hasta por el 75% de los gastos comprobados que hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior.<sup>185</sup>

Hay que tomar en cuenta que los partidos políticos que obtengan su registro con fecha posterior a la última elección, tienen derecho a que se le asigne financiamiento público conforme a las siguientes bases: el 2% del monto que por

---

<sup>184</sup> En el año 2005, los costos mínimos de campaña, en pesos mexicanos fueron los siguientes: para diputados \$375,671.37; para senador \$759,383.07, y para Presidente de la República \$243,435,047.33. según lo establecido por el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral del 29 de enero de 2004.

<sup>185</sup> PERCHARD, Jacqueline, El financiamiento por actividades específicas en México, significado y perspectivas, administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI, op cit, nota 238 pp. 643-655

financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes; una cantidad idéntica adicional para gastos de campaña en el año de la elección y el financiamiento público que le corresponda por sus actividades específicas como entidades de interés público.

#### **4.4.2. FINANCIAMIENTO PRIVADO**

En primer término habrá de ubicar las categorías que se establecen como financiamiento privado, en sí, son cuatro las fuentes diferenciadas de financiamiento a los partidos políticos. La primera de ellas, es la que aportan la militancia: el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas que provengan de su militancia comprende, en primer término, las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y las aportaciones de sus organizaciones sociales, cuyo montos y periodos de aportación son determinados libremente por cada partido político. Así mismo, abarca las cuotas voluntarias y personales que los candidatos de cada partido a puesto de elección popular aporten exclusivamente para sus campañas las que en todo caso tendrán el límite que fije el órgano interno responsable<sup>186</sup> del manejo del financiamiento de cada partido. En todos los casos, el órgano interno responsable de las finanzas del partido debe expedir el recibo de las cuotas o aportaciones obtenidas y conservar una copia para acreditar el monto ingresado ante la autoridad fiscalizadora.

En segundo lugar está el financiamiento de simpatizantes. Este incluye todas las aportaciones o donativos, en dinero o especie efectuada a favor de los partidos políticos, en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales siempre y cuando no estén comprendidas dentro de las categorías expresamente

---

<sup>186</sup> Conforme al artículo 27, párrafo 2, inciso c, fracción IV, del COFIPE, los estatutos de un partido político, debe de establecer, entre otros órganos, uno responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña.

prohibidas en el código electoral. Otro de las categorías de financiamiento privado se incorpora el llamado autofinanciamiento, el cual comprende 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 actividad similar que realicen con el fin de obtener fondos sujetándose a la normativa aplicable en cada caso. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político debe de reportar los ingresos obtenidos por estos conceptos en los informes correspondientes. Por último, el último concepto que se incorpora al financiamiento privado es el de rendimiento financiero, que se genera a través de los fondos y fidecomisos que pueden crear los partidos políticos con su propio patrimonio o con aportaciones que reciban por cualquier fuente o modalidad permitida por la ley.

Ahora bien, en la normativa electoral se dispone límites a las aportaciones de financiamiento privado es así que se establece que ningún partidos político puede recibir anualmente aportaciones en dinero de sus simpatizantes por una cantidad superior a 10% del total de 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 .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 se deberá precisar los datos de identificación del aportante, salvo que sean obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no implique venta de bienes o artículos promocionales (autofinanciamiento). Las aportaciones en

especie ya sean estos bienes inmuebles o muebles, se deben hacer constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables y desistirse únicamente al cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado. Es importante hacer notar que la ley dispone que las aportaciones en dinero que se realicen a los partidos políticos, bajo la modalidad de simpatizante, sean deducibles de impuestos sobre la renta (ISR) hasta un monto del 25%.

#### **4.4.3 PROHIBICIONES EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

En el Código Electoral, se establecen diversos tipos de prohibiciones respecto a quienes pueden aportar financiamiento a los partidos, ya sean personas físicas o morales, que tienden a buscar transparencia y una competencia más equitativa en los procesos electorales, así como evitar que pueda existir la influencia de determinados intereses en la actuación de los partidos políticos. Respecto de las aportaciones susceptibles de ser realizadas bajo la modalidad de rendimiento financieros, en el citado código se establece que las personas físicas y morales están impedidas para otorgar cualquier tipo de financiamiento, en tanto que los partidos no pueden solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo y de personas no identificadas.

Por otro lado, se establecen límites a los gastos de campaña; en la legislación se establece una serie de disposiciones que facultan al IFE para fijar límites a los gastos que los partidos políticos coaliciones y candidatos pueden realizar durante las campañas para las elecciones de presidente, senadores y diputados; el propósito de establecer dichos límites es 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 constituya en un factor determinante en la búsqueda de obtención de sufragio. Respecto a las elecciones presidenciales, el tope máximo de gastos de campaña

debe ser fijado a mas 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: se multiplicara por 2.5 el costo mínimo para la campaña de diputados que el propio Consejo General haya fijado para efectos de financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior; el resultado se multiplicara por 300, equivalente al número de distritos uninominales en el que se divide el territorio nacional para efectos electorales; la cantidad anterior se divide entre el número de días que durara la campaña para diputados y esta se multiplicara por el número de días que dure la campaña del presidente. En cuanto al tope de gastos en la elección de diputados, respecto de cada uno de los 300 diputados de mayoría relativa, se debe de fijar a mas tardar el día último de enero del año de la elección y será equivalente a la cantidad resulte de la siguiente operación: se multiplicara por 2.5 el costo mínimo para la campaña de diputado que el propio Consejo General haya fijado para efectos de financiamiento publico, actualizado al mes inmediato anterior.

Por lo que se refiere al tope de gastos en la elección del senadores, también debe ser fijado mas tardar el último día de enero del año de la elección y para cada formula de senadores a elegir por el principio de mayoría relativa; dicho límite será equivalente a la cantidad que resulte de las siguientes operaciones: se multiplica 2.5 el costo mínimo de la campaña para senadores que el Consejo General haya fijado para efectos de financiamiento público, actualizado inmediatamente al mes anterior y el resultado se multiplica por el numero de distritos que se considere sea mayor de 2.0

Cabe apuntar que, en el caso de la legislación federal, el rebasar los topes de gastos de campaña no está previsto como causal de nulidad de una elección, sin embargo, en tres estados como son Aguascalientes, Estado de México, e Hidalgo, así como en el Distrito Federal, la normativa electoral local llevo a sancionar con la nulidad de la elección el que no se hayan respetado los limites a los gastos que en una campaña electoral se pueden realizar.

#### 4.4.4. FISCALIZACIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como lo hemos visto en el proceso de financiamiento de los partidos políticos ha evolucionado conforme a las necesidades sociales, de igual forma se ha ido transformando para hacer más transparente y autentica la rendición de cuentas sobre el origen y el destino de los recursos financieros recabados y manejados por los partidos políticos. En este sentido, Pilar del Castillo Vera<sup>187</sup> sostiene que el principio de publicidad de los gastos e ingresos de los partidos políticos cumple una función de información para el electorado, lo que redundaría en la confianza en los procesos electorales.<sup>188</sup> Por lo regular, los órganos encargados del control y la auditoría carecen, en muchos casos, de la infraestructura necesaria para desarrollar las funciones previstas en la ley. Asimismo, muchos de ellos se integran con criterios partidarios, por lo que para ejercer la labor del control.

Por otro lado, 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 vigilancia 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 IFE. Dicha comisión es de carácter permanente, 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

---

<sup>187</sup> CASTILLO VERA, Pilar, nota 8, p. 127

<sup>188</sup> La sala superior del TEPJF ha emitido, incluso, la tesis de jurisprudencia identificada con el número S3EKJ01/2003 y que se refiere a que dado que el IFE tiene el carácter de autoridad hacendaria para efectos fiscales, en consecuencia no es oponible el llamado “secreto bancario” por lo que tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información relativa a las operaciones bancarias que resulte razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere, ya que en la práctica, en las ocasiones en que el Instituto ha solicitado la información relacionada con las cuentas bancarias de algún partido político, ésta le ha sido negada por la referida Comisión.

partidos y las agrupaciones políticas sobre el financiamiento, se apliquen estrictamente e invariablemente para las actividades señaladas en la ley; Revisar que los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de 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 y agrupaciones 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 verificación practicadas.

El artículo 41 de la Constitución se establece que los partidos políticos son instituciones de interés público, que su financiamiento debe de prevalecer los recursos provenientes del Estado sobre los de origen privado, y que en la ley se establecerán los procedimientos para el control y vigilancia del origen y los usos de todos los recursos con que cuenten. A consecuencia de que en las actuales competencias electorales los partidos políticos requieren tener mayor vinculación con una ciudadanía cada vez mas informada critica y participativa lo que provoca el incremento de sus necesidades de financiamiento para estar en condiciones de cumplir cabalmente con sus fines.

No obstante, la frecuente búsqueda de recursos económicos por parte de estas instituciones tiende a generar situaciones adversas para el sano desarrollo de los sistemas de partidos y, eventualmente, propicia actos deshonestos que afectan el funcionamiento democrático de estas instituciones.<sup>189</sup> Además la influencia económica de los partidos genera inequidades las condiciones de competencia electoral y la necesaria transparencia en el origen y aplicación de los recursos económicos de los partidos. Por ello se es necesario procurara la protección de los valores, se necesita garantizas que dichas instituciones cuenten

---

<sup>189</sup> Cfr. CASAS, Kevin y ZOVATTO, Daniel, *Financiamiento político en Centroamérica, Panamá República Dominicana y México, de las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA-International IDEA, 2004, pp. 187-234.



con recursos cuyo origen sea lícito, claro, conocido por ellos mismos y por la ciudadanía. Por ello, el constituyente permanente estableció que debía de prevalecer el financiamiento público sobre el privado, con el fin de disminuir el riesgo de que los intereses ilegítimos pudieran comprometer los verdaderos fines de los partidos enturbiar el origen de sus recursos y hacer menos equitativa la contienda.

Por lo tanto, tomando en consideración que la sociedad y el propio estado están interesados en que se observen cabalmente las disposiciones jurídicas encaminadas a la legal administración de los recursos económicos, así como la correcta aplicación de sus ingresos, es necesario que los recursos de los partidos políticos, ya sean estos públicos o privados, estén sometidos a estrictas normas de control que permitan evitar conductas ilícitas por lo que el órgano reformador de la Constitución Federal precisó que, en la legislación ordinaria se señalaría los procedimientos para la verificación y vigilancia del origen y uso de todos los recursos de los partidos políticos.

Por lo que en el orden jurídico mexicano, con las bases que se establecen en la constitución, se prevé un sistema de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, con el cual se busca que se sometan al imperio de la ley todos los actos que tengan relación con aquellos; pretendiendo dar transparencia tanto a su origen como al destino de los mismos. Para ello, el IFE es el encargado a través de sus órganos, la tarea permanente de vigilar y controlar que se acaten debidamente todas las obligaciones que a tales entes corresponden con motivo del financiamiento para la realización de sus actividades.

El propósito de las disposiciones relativas a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos fue garantizar el apego a la ley por parte de los actores electorales, para lo cual se propuso un conjunto de normas tendentes a transparentar el origen de los recursos de los partidos políticos; con un sistema de control y vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos políticos

logrará fortalecer los principios de legalidad y transparencia para ello fue creada la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y agrupaciones Políticas.

Por último y como conclusión general de cada uno de los puntos que hemos abordado en este cuarto capítulo, tomando en consideración la clasificación de la regulación jurídica sobre los partidos políticos, realizada a partir de los criterios de Vanossi y De Andrea Sánchez, que hacen referencia a la intensidad de la legislación, al tipo de control ejercido sobre los partidos políticos y a la adecuación entre la teoría jurídica y la realidad, los criterios establecidos son los siguientes: de acuerdo al criterio de 1) intensidad normativa, como regulación maximalista y la regulación minimalista así mismo, si tomamos en consideración 2) el criterio de control, tenemos una clasificación dualista entre cuantitativo y cualitativo de la norma jurídica, finalmente tomando en cuenta el criterio de la adecuación entre el texto jurídico y la realidad política, la clasificación sería entre 3) la legislación normativista, legislación nominales y semánticas. A continuación explicaremos cada uno de ellos.

#### ***1.- Criterio de intensidad normativa:***

*Regulación minimalista:* Se limita a establecer generalidades o, a veces, ni siquiera tiene un carácter explícito, pues resulta de la aplicación de otras normas que se refieren a etapas del proceso político que en su aplicación supone la existencia de los partidos políticos, ejemplo de ello son las leyes que regulan las elecciones legislativas y las presidenciales. El único que cuenta con este sistema normativo es Uruguay.

*Regulación maximalista:* Es aquella que regula minuciosamente todos los aspectos previsibles de un partido político, desde los requisitos o exigencias de su reconocimiento para que estos adquieran personalidad jurídica, hasta las pautas indispensables para el encauzamiento de sus actividades como la organización y

funcionamiento. Por lo tanto, al analizar la regulación que en el nuestro marco jurídico realiza de los partidos políticos, podemos decir que el nuestro es un sistema maximalista.

## **2.- Criterio de control:**

*Control cuantitativo:* Es aquella que limita los recaudos legales para el reconocimiento de un partidos político al cumplimiento de exigencias formales siendo estos los documentos básicos consistentes en la declaración de principios, Programa de Acción y Estatutos, y a la reunión de cierta cantidad de afiliados o miembros, cuyo número se establece en una proporción fija sobre el total del cuerpo electoral del distrito o del país, según corresponda. Este tipo de control se encuentra nuestro marco normativo.

*Control cualitativo:* Suma a las exigencias cuantitativas la necesidad de la conformidad ideológica de las postulaciones del partidos político con los fines del Estado constitucional que lo han de reconocer como tal, así, únicamente alcanzaran el reconocimiento de partidos aquellas agrupaciones que acrediten fehacientemente sus homogeneidad ideológica con el sistema imperante, es decir, con las pautas dominantes del régimen político vigente, de tal forma que resulta inconcebible que sean admitidos partidos de tendencia autocrática o monocrática en un estado que garantiza el pluralismo o, inversamente, que sean legalizados partidos de orientación pluralista en un Estado cuyas bases de sustentación corresponde a una autocracia o monocracia.

## **3.- La adecuación entre el texto jurídico y la realidad política.**

*Legislaciones normativas:* Una legislación será normativa, si la realidad del proceso político, específicamente el sistema de partidos, se adecua al señalado en el texto de la legislación sobre partidos. Según los autores, este tipo de

adecuación se observa en la mayoría de los países, por lo tanto podemos clasificar nuestro marco normativo en este criterio.

*Legislaciones nominales:* Ésta se da cuando no hay una concordancia absoluta entre la realidad política de un sistema político dado y las normas sobre partidos políticos, a causa de una serie de factores de índole social, económico y político como la falta de educación general, la inexistencia de una clase media independiente, el predominio del poder Ejecutivo, la existencia de un partido hegemónico y la falta de tradición política de un pueblo. En otras palabras, la realidad desbordada los diques formales del derecho. Según los autores, éste ya no es el caso de México debido a la ruptura de un partido hegemónico y un sistema presidencial que duró en el poder más de setenta años.

*Legislación semántica:* Se establece que estaremos en presencia de un orden partidario semántica cuando el sistema político observado en la realidad social, esté congelado en beneficio de quienes efectivamente detenta el poder. Esto es: no existe una concordancia entre la realidad y la norma escrita. Este sería lo ideal al cual nuestro sistema normativo debiera de llegar bajo la base de una verdadera regulación jurídica en el que se centre en los ciudadanos para garantizar efectivamente sus derechos.

**CAPÍTULO QUINTO**  
**EL CAMBIO POLÍTICO EN EL REGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS**  
**MEXICANO.**

**5.1. LA INCORPORACION DE LA LEY DE PARTIDOS POLITICOS EN UN SISTEMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIO O PRESIDENCIAL.**

**5.2. LA FUNCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA REGULACIÓN JURÍDICA EN LA POLÍTICA CONTEMPORÁNEA.**

**5.3. EL CAMBIO DE RÉGIMEN POLÍTICO Y LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

**5.4. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y POLÍTICOS DE LOS MILITANTES AL INTERIOR DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

**5.5. INSTITUCIONES JURÍDICAS QUE REGULE LA ORGANIZACIÓN Y DESARROLLO DE LAS ELECCIONES PRIMARIAS AL INTERIOR DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

**5.6. FACTORES CONTEXTUALES PARA LA CREACIÓN DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.**

**5.6.1. RACIONALIDAD DE LA LEY DE PARTIDOS POLITICOS.**

## CAPÍTULO QUINTO

### EL CAMBIO POLÍTICO EN EL REGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS MEXICANO

#### 5.1. LA INCORPORACION DE LA LEY DE PARTIDOS POLITICOS EN UN SISTEMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIO O PRESIDENCIAL.

Los partidos operan de diferente manera en sistemas parlamentarios y presidenciales. Esta diferencia contextual necesita considerarse cuando se piensa en modelar partidos a través de una ley de partidos. Hace más de 50 años, en su libro clásico *Les Partis Politiques*, Maurice Duverger escribió que los partidos políticos están influenciados por la estructura de gobierno, especialmente por la separación de poderes en los sistemas presidenciales comparada con la unión de poderes en los gobiernos parlamentarios.<sup>190</sup> Recientemente, sin embargo, David Samuels ha planteado que los estudiosos de los partidos han ignorado este factor, cuando escribe que: «La investigación comparativa sobre partidos políticos comenzó realmente con el estudio de Europa occidental, donde domina el parlamentarismo y la estructura constitucional no es, por lo tanto, una variable independiente. Debido a que los comparativistas interesados en partidos políticos se han basado grandemente en conceptos desarrollados para la experiencia de Europa occidental y han ignorado ideas potenciales del presidencialismo en los Estados Unidos, carecemos de hipótesis generales sobre cómo la separación de poderes afecta a los partidos políticos».<sup>191</sup> Más aún, muchas democracias emergentes han adoptado formas de gobierno presidenciales.

Una nota característica de América Latina, ha sido el presidencialismo el cual se ha convertido en algo común en los estados postcomunistas y los africanos. Haciendo notar el «la falta de interés por parte de los académicos» que se le ha dado al efecto del presidencialismo en los sistemas de partidos, Terry

---

<sup>190</sup> Op. Cit. Mauricio, Duverger, *Los Partidos Políticos*, nota 72

<sup>191</sup> SAMUELS, David J., *Partidos Presidencializados: La Separación de Poderes y Organizaciones y Comportamientos Partidistas*, *Estudios Políticos Comparados* 35, Madrid, 2002 Pp. 461, 462.

Clark y Jill Wittrock encontraron, en su estudio comparativo en estados postcomunistas de Europa que —los presidentes fuertes reducen grandemente los incentivos de los partidos para buscar el control de una legislatura que carece del control sobre la creación de leyes o el proceso de hacer o romper gobiernos.”<sup>192</sup> Otros estudios han demostrado el efecto distorsionante de los presidentes fuertes en las políticas partidistas en América Latina y en África.<sup>193</sup>

El que la estructura de gobierno sea presidencial o parlamentaria es especialmente importante para la estructura de poder dentro de un partido político. En *Disciplina de Partido y Gobierno Parlamentario*, los editores declaran al inicio: —La cohesión y la disciplina importan en el manejo diario de los parlamentos. El mantenimiento de un bloque unido de votos dentro de un cuerpo legislativo es una característica crucialmente importante de la vida parlamentaria.”<sup>194</sup> Esto nos trae al tema de la democracia intrapartidista.

Un aspecto significativo es la concentración de la toma de decisiones y la capacidad de imponer candidatos tanto del presidente como de líderes locales, lo cual puede generar el triunfo de un candidato con el soporte de la administración pública y de programas sociales, sin que se necesite realmente de la estructura y apoyo partidista. No debemos de olvidar las épocas en donde se daba el tan mencionado —deazo” por parte del Presidente de la República provenientes de las filas del PRI.

---

<sup>192</sup> Terry Clark y Jill Wittrock, *El Presidencialismo y el Efecto de la Ley Electoral en Sistemas Post-Comunistas: El tipo de Régimen Importa, Estudios Políticos Comparados* 38 Madrid, 2005, Pp. 172, 173.

<sup>193</sup> Luigi Manzetti, “Llevando las Cuentas: Un Caso de Estudio sobre Iniciativas Cívicas y la Supervisión del Financiamiento de Campañas en Argentina,” Washington, D.C.: USAIDPCE-I-00-97-00042-00, Papel de Trabajo No. 248, Noviembre 2000; Todd A. Eisenstadt, “Pescando al Estado con la Guardia Baja: Tribunales Electorales, Financiamiento de Campaña y la Separación del Estado y el Partido Gobernante en México,” *Party Politics* 10, no. 6, U.E.S., 2004 Pp. 723-745; Matthijs Bogaards, “Contando a los partidos e identificando a los sistemas de partido dominante en África,” *European Journal of Political Research* 43 2004, Pp.173-197.

<sup>194</sup> Shaun Bowler, David M. Farrell, y Richard S. Katz, *Disciplina Partidista y Gobierno Parlamentario* Columbus: Ohio State University Press, 1998, p. 3.

En el caso de que el poder legislativo tuviera mayor fuerza, (como se ha ido generando actualmente a pasos lentos, pero concisos), se generaría una mayor relación entre los partidos políticos con el Congreso de la Unión, generando así un verdadero equilibrio de poderes. Por lo tanto, se puede aseverar que en la existencia de un presidencialismo fuerte o rígido genera un obstáculo para la institucionalización.

Siguiendo los lineamientos establecidos por La Palombara, podemos establecer que el sistema presidencial presenta las siguientes características: a) El presidente que es el jefe de Estado y de gobierno a la vez, es independiente del poder legislativo y por lo tanto, no depende mayor ni continuamente de este para su existencia y libre funcionamiento, b) los poderes legislativos y Ejecutivo son independientes: el primero no está obligado a aprobar los proyectos de ley que provengan del poder Ejecutivo, pero este puede vetar los proyectos de leyes que provengan del Congreso, c) el presidente tienen la facultad de nombrar a su gabinete, d) el presidente puede apelar directamente al pueblo a través del plebiscito o referéndum, e) el legislativo puede juzgar y remover al presidente f) este posee facultades para designar a los miembros del gabinete, para presentar iniciativas de ley y prepara el presupuesto, g) el pueblo elige al presidente y espera que sea su líder.<sup>195</sup>

Ante estas características que se presentan en el sistema presidencial descritos por La Palombara, podríamos catalogarlo en lo que denomina Daniel Cosío Villegas como —una monarquía absoluta sexenal y hereditaria de tipo transversal”.<sup>196</sup> Que redice en gran medida el campo de acción del poder Legislativo como consecuencia de que el ejecutivo tiene por diseño constitucional

---

<sup>195</sup> LA PALAMBARA, cit. Por Carpizo, Jorge, concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina, México, UNAM-IIIJ, 2007, p. 40.

<sup>196</sup> COSIO VILLEGAS, Daniel, El sistema político Mexicano, Ed. Joaquin Mortiz, 1972.



la concentración del poder, rompe la lógica de la democracia interna dentro de los partidos políticos.<sup>197</sup>

Sin lugar a dudas, el futuro de los sistemas de partidos políticos existen dos grandes tendencias, por un lado tenemos a la hegemonía de la democracia liberal (occidente), la proliferación de este modelo en el mundo. Según lo establece Peter Mair, esta perspectiva de gobierno tiene un gran impacto en los diversos regímenes de gobierno, este impacto es difícil de apreciar. Cada uno de los sistemas de partidos en democracias ya establecidas, creció y se consolidó en el contexto democrático y fue comparado con otros países en los que no fue considerados como democráticos, así como en una batalla internacional que consistió en proveer según sea el caso el modelo de competencia en los partidos políticos en contra de una oposición regularmente establecida y se convirtió en una lucha central en los regímenes en transición.

Actualmente la polarización de la política en izquierda o en derecha de corte extremo, amplía el panorama en el sistema de partidos, estos partidos difieren de los partidos de corte totalitario en la acción, en algunos casos son anti sistemas. El segundo cambio de un impacto considerable, es la orientación de los sistemas de partidos la separación o faccionalización de los miembros de un partido político y el acceso de las estructuras gubernamentales que son paralelas a los partidos o que en tiempos de jornada electoral se unen a los partidos para obtener y en su caso mantener el registro y financiamiento.

Lo dicho en el párrafo anterior, lo podemos comprobar con las experiencias de los países que presentan una democracia con una gran tradición, la renovación

---

<sup>197</sup> Moisei Ostrogorski establece que: “después de la irrupción de los partidos totalitarios. La introducción de los partidos políticos en los procedimientos modernos de elección popular y libre asociación no hizo más que agravarlos, en primer lugar enmascara tendencias reaccionarias. El sistema de partidos revestido de las formas de elección popular y asociación aparecía como un estallido deslumbrante de los principios democráticos. En segundo lugar, cuyo número bastaba para desorientar al ciudadano había elecciones para designar a los mandatarios del partido, a más de los actos de los representantes constitucionales del pueblo, los electores tenían que seguir y juzgar a la numerosa serie de representantes de los partidos.” Vid. OTROGORSKI, Moiseis, *La democracia y los partidos políticos*, Madrid, Ed. Trota, 2008 p. 33.

o el cambio de los partidos tradicionales, así como los problemas y exigencias de los actores sociales, por ello no es nada novedoso el surgimiento de nuevos partidos políticos que se abanderan con las exigencias sociales que los partidos de antaño no pueden satisfacer. Los diferentes conflictos que se presentan en nuestra sociedad, puede ser producto de la incompatibilidad de las ideas de la democracia de elite y la democracia deliberativa, este mismo conflicto en función de los poderes autoritarios

## **5.2. LA FUNCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA REGULACIÓN JURÍDICA EN LA POLÍTICA CONTEMPORÁNEA.**

Sin lugar a dudas, en nuestros días es muy difícil hablar de la democracia representativa sin referirnos a los partidos políticos, ya que son los principales articuladores de los intereses de la sociedad. Después de haber sido satanizados desde sus orígenes, los partidos políticos fueron ocupando un lugar más central en los sistemas políticos modernos, tanto que se hace difícil imaginar una democracia sin estas instituciones, es así que Hans Kelsen, uno de los principales teóricos de la de la democracia de los partidos políticos afirmo, que solo por ilusión o hipocresía se puede sostener que la democracia es posible sin los partidos políticos, en ese mismo sentido se han manifestado diferentes doctrinarios de distintas épocas como lo son Giovanni Sartori y Rober Dahl.<sup>198</sup>

Ya en capítulos anteriores hemos mencionado la importancia de la regulación jurídica de los partidos político, aun así no estar por demás mencionar

---

<sup>198</sup> Sin embargo, no todos son tan optimistas respecto de su futuro, ejemplo de ello, podemos mencionar a Fernando Henrique Cardoso señala: “Suele darse por sentado que los partidos políticos son cruciales para la vida política moderna. Constituye la base del sistema democrático representativo desde finales del siglo XXI sin embargo sus prospectiva en las grandes democracias de hoy no son halagüeñas. Es más, es posible que esas poderosas maquinas políticas desaparezcan pronto...” concluyendo “se encuentran en una coyuntura crítica: tienen que transformarse o se volverán irrelevantes. Para sobrevivir, deben de elaborar agendas flexibles que no dependan de las tradicionales divisiones ideológicas y de clase. Necesitaran volverse a capturar la imaginación del público. Y tendrán que aceptar que otros también merecen un sitio en la mesa política. Vid. FERNÁNDEZ HENRIQUE, Cardoso, 2005 en [www.fp-es.org/oct\\_nov\\_2005/story\\_11\\_11.asp.se](http://www.fp-es.org/oct_nov_2005/story_11_11.asp.se)

que dentro de ella se establecen los marcos jurídicos dentro de los cuales se desenvuelven estas agrupaciones, las normas que rigen su formación, organización y financiamiento sus facultades, límites, sus derechos y deberes, lo mismo que su estructura y sus principios de organización. En suma, determina los ámbitos de acción, prerrogativas y limitaciones que rodean el accionar de los partidos políticos.

Consideramos que para los regímenes de gobierno, como el nuestro se estructura teniendo como base los principios democráticos y que por consiguiente apoyan sus actos o deben de apoyarlos en la opinión pública no hay otra forma más adecuada para lograr el mejoramiento de las funciones del gobierno que el régimen de partidos políticos mediante los cuales se encausan y concretan la opinión pública reveladora de las necesidades y el sentir de un pueblo; ya que los partidos políticos son órganos esenciales de la opinión pública; por consiguiente, mediante la diversidad de partidos y el libre juego de los mismos, se puede llegar a conocer las diversas razones de opinión de un pueblo, y si se toma en cuenta que los partidos deben de ser además, los mejores intérpretes de las aspiraciones ciudadanas y que en nuestra época no es posible recurrir a la democracia directa para manifestar dichas aspiraciones eficazmente, se llega a la conclusión de que los partidos políticos son órganos indispensables en los regímenes democráticos para la realización de las funciones de gobierno y para el mejor ejercicio de los derechos ciudadanos.

Claro está que los partidos políticos para existir, requieren de la manifestación espontánea de la opinión pública formada en un régimen de libertad civil y política que expresa y categóricamente reconoce nuestra constitución. Con relación a nuestro país, podemos mencionar que a pesar de la vigorosa corriente de ideas que el curso evolutivo de su historia política han sostenido un sinnúmero de candidatos quienes han realizado o han tratado de realizar sus ideas progresistas a través de los partidos políticos, a pesar de todo ello, consideramos que la vida de los partidos políticos es aun precaria, por lo que se impone la necesidad de

mejorar el funcionamiento de estos organismos, mediante un régimen de libertad reglamentada mediante el respeto efectivo de los derechos que la Constitución reconoce para el desarrollo de sus actividades políticas. Régimen de libertad en el que les sea aplicable fielmente el principio jurídico de igualdad ante la ley, principios que no solamente debe de limitarse a las personas físicas individualmente consideradas sino que debe de hacerse extensible a los entes colectivos y en el caso concreto estos con plenas garantías ante la ley, podrán surgir y desenvolver su acción dentro de los marcos de la misma y en beneficio de la sociedad y sus instituciones.

Al reconocerles a los partidos políticos igualdad jurídica ante la ley y respetando sus actividades legítimas, con ello evitaremos el hecho muy frecuente en nuestro régimen de gobierno de la existencia de un partido único que como tal incurre en los vicios que hacen nugatorios los beneficios y la práctica del sistema democrático; por lo tanto, evitando la formación de dicho partido único, característicos de los regímenes totalitarios, lograremos un desarrollo más institucional y más acorde con las aspiraciones de libertad y los anhelos democráticos del pueblo mexicano, de esta forma evitaremos que se realice la opinión de Kelssen, quien manifiesta que el Estado de partidos se ha convertido en Estado de un solo partido.

Consideramos que el régimen de igualdad ante la ley y de libertad puede realizarse sin perjuicio a las simpatías o relaciones partidarias que las personas que se encuentran en el poder, puedan tener por tal o cual partido, lo que se trata de evitar es que los recursos del Estado intervengan con fines partidistas a favor de algún partido. No debe de temerse al libre juego de los partidos políticos, siempre que estos obren dentro de la ley y sin supeditar los intereses nacionales o alguna organización extranjera; pues si bien es cierto que con el mencionado régimen de libertad se desarrolla más libremente la corriente doctrinaria conservadora que ha actuado en nuestro país desde los comienzos de su vida independiente y que al lado del glorioso partido liberal encontramos el germen

nocivo del partido conservador también es cierto que el triunfo definitivo correspondió y corresponderá siempre en nuestro medio, por la naturaleza misma de las cosas, al partido que, como al liberal represente las ansias progresivas y renovadoras de la sociedad.

Dicho lo anterior, urge fomentar en México la formación y prácticas de verdaderos partidos políticos que tengan como objetivo el logro de bienestar nacional, mediante un conjunto de ideas realizables en un programa de gobierno y no solo miras personalistas de detentación de cargos públicos para provecho propio, sino con fines a la realización de su verdadera función; función que podemos resumir a nuestra consideración en los siguientes puntos:

- a) Un partido político debe de ser fiel intérprete de la opinión pública, encausándola y concretándola.
- b) Un partido político debe preocuparse por la educación cívica de sus asociados.
- c) Un partido político debe tender a la realización de un programa de gobierno.

Los medios de que se valgan los partidos políticos para realizar su función deben de estar de acuerdo a las disposiciones de la ley y deben de ser consecuentes con la ética política y social que conforme al Derecho Constitucional dichos organismos deben de observar. Al respecto menciona un constitucionalista argentino, Rodolfo Rivarola que: quien siente el impulso de realizar un fin moral, repudia los medios inmorales. Por lo tanto, urge reglamentar en una ley orgánica, el funcionamiento de los partidos políticos, ley que deberá de sancionar severamente las infracciones que dichos órganos cometan en ejercicio de su función; pero a la vez deberá de ser una ley orgánica que deberá de garantizar y reglamentar también su libre acción cuando esta se ajuste a la ley y a la moral.

Creemos que el libre juego de los partidos políticos y una minuciosa reglamentación de su funcionamiento, contribuirá en gran parte a que la acción de los mismos fuera más eficaz en la función electoral y ayudaría a mejorarla y

purgarla de vicios, y todo esto redundaría desde luego en una mejor selección mediante el voto público, de los funcionarios para los cargos electivos.

Por otro lado, no desconocemos que además de la necesidad legal de mejorar el régimen de los partidos políticos mediante la libertad de acción de los mismos y su reglamentación debe atenderse también a la capacidad del cuerpo electoral para ejercitar el sufragio: pero consideramos que estas condiciones pueden lograrse fácilmente mediante la educación cívica y la sana práctica del ejercicio del mismo. Por otro lado, debe también atenderse al problema moral el cual comprende la conducta ciudadana en ejercicio del sufragio y en la conducta de los partidos políticos en dichas prácticas y lo que es fundamental, el buen ejemplo del poder público en la lucha electoral absteniéndose de intervenir en ella con mas fines que garantizar el orden y la efectividad del sufragio, lo cual descarta su intervención con tendencias partidistas.

Los primeros partidos de masas, que fueron de carácter obrero, estaban encargados de afirmar una identidad de clase y de preservar y transmitir pautas de comportamiento y valores que configuraban la cultura de la clase obrera. Los partidos modernos, de acuerdo con algunas leyes de partidos o electorales, siguen teniendo la obligación de promover los valores democráticos, el respeto de los derechos humanos, la práctica de la tolerancia y el derecho al disenso, así como también la de capacitar a sus miembros en los principios ideológicos del partido y difundir éstos entre los ciudadanos, como bien lo mencionamos en el capítulo anterior. Los partidos modernos, para realizar tales tareas, suelen contar con medios de difusión, publicaciones, escuelas de cuadros y, en general, centros de transmisión de sus ideas, no sólo a sus militantes, sino a todos los ciudadanos.

En la actualidad, la función socializadora de los partidos ha descendido en importancia por el papel creciente de los medios de comunicación ajenos a los partidos. Los medios partidistas tienen una precaria existencia, pues los ciudadanos y en ocasiones los mismos afiliados prefieren una información menos

doctrinaria. Las que si tienen cada vez más aceptación son las fundaciones de estudio, investigación y documentación de los partidos. No obstante, gran parte de la llamada crisis de los partidos tiene que ver con la actual debilidad de su función socializadora, pues ello se interpreta como una incapacidad para vincularse con las aspiraciones y los intereses de la sociedad.

Con la crisis del parlamento, que en la tesis clásica de la democracia liberal era el lugar idóneo para que un público razonador e informado los diputados discutiera los asuntos públicos, los partidos, por lo menos en el inicio de este siglo, fueron los espacios para canalizar la opinión pública. En efecto, corresponde a ellos permitir que se expresen las opiniones, pareceres y criterios de la sociedad civil y posteriormente dirigirlos a una concreción eficaz. Los partidos, al disponer de los medios materiales y las garantías de permanencia y continuidad, pueden asegurar la generación de movimientos de opinión.

No obstante, algunos críticos de los partidos han señalado que éstos han sido rebasados por los movimientos sociales en cuanto a su aptitud para movilizar la opinión pública. Tal censura debe ser vista con objetividad. Seguramente, algunos partidos han perdido capacidades para articular las demandas de la comunidad, y ante ciertas reivindicaciones de los movimientos sociales no actúan con la celeridad que se requiere. Otros, en cambio, actualizan y reformulan sus estrategias y logran conformar mejores ofertas políticas frente a sus miembros y al resto de la sociedad en los órdenes privado y público, frecuentados por las nuevas organizaciones sociales.

La tercera función social de los partidos es la representación de intereses. En su origen, los partidos obreros, por ejemplo, representaban los intereses de su clase. Hoy en día los partidos suelen intentar representar intereses muy variados y a veces francamente contradictorios. Es más, existe una tendencia que los impele a configurarse básicamente como partidos centristas y a matizar sus posiciones ideológicas, sean éstas de izquierda o derecha. Lo anterior, sin embargo, no

quiere decir que los partidos no sostengan preferentemente determinados intereses sobre otros; significa que los partidos son medios de canalización de múltiples intereses, pero tienden a preferir unos sobre otros, atendiendo a su origen histórico o ideológico o a una coyuntura política que haga más redituable defender determinados intereses. El por qué se defienden ciertos intereses en vez de otros tiene que ver principalmente con la prevalencia, en el interior del partido, de los intereses a representar y proteger.

La última de las funciones sociales de los partidos es su papel como legitimadores del sistema político. Los criterios para medir la legitimidad de un sistema son múltiples, y van desde su capacidad para mantenerse estable, ser eficaz y gozar de la aceptación de los ciudadanos, hasta la de respetar los derechos humanos en todas las esferas del poder. Uno de los criterios más aceptados en una democracia para medir la legitimidad del sistema alude a su capacidad para promover en su conjunto los procedimientos y las instituciones democráticos y para garantizar y respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Los partidos desempeñan una importante labor en esta función legitimadora, pues, por una parte, tienen un papel fundamental en la conformación de los órganos del Estado mediante las elecciones y, por otra, son focos de discusión y debate, además de que cuando llegan al poder por la vía electoral tienen frente a los ciudadanos la señalada obligación de no cancelar los procedimientos y las instituciones democráticos, así como la de velar por el respeto de los derechos fundamentales. Los partidos hacen posible la democracia, es decir, hacen viables las decisiones mayoritarias e impiden excluir de los derechos a las minorías, permiten el consenso pero también el disenso y, por tanto, la tolerancia y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes. Esta función es la más importante de los partidos y refuerza la necesidad que tienen las democracias de conservarlos y perfeccionarlos.



Por otra parte, El reclutamiento y selección de élites, la organización de las elecciones y la formación y composición de los principales órganos del Estado, son funciones institucionales de los partidos que atienden más a la organización política que a la social. Son funciones indispensables para la integración de los órganos del Estado y, por tanto, para la existencia de la organización estatal y del Estado de derecho.

La primera de las funciones institucionales, el reclutamiento y la selección de gobernantes, obedece a la necesidad que tiene cualquier sociedad de contar con un grupo dirigente que se encargue de la cosa pública, es decir, de la administración de los asuntos comunes. Antiguamente, las corporaciones, los sindicatos y las asociaciones de profesionales eran las principales vías para reclutar al personal gobernante. En la actualidad, son los partidos los que escogen a los miembros de ese personal e impulsan sus carreras políticas. Una de las consecuencias más nefastas que trae consigo esta función, cuando no se realiza utilizando métodos y procedimientos democráticos internos, es la tendencia al funcionamiento oligárquico de los partidos. Tal riesgo, advertido, como ya se mencionó, en la obra de Robert Michels, sigue siendo el desafío más grande que enfrentan los partidos. La organización formal que requiere el partido para desarrollarse lleva en ocasiones a que los dirigentes adopten decisiones por encima de los intereses y deseos de la base. No obstante este lado oscuro, el reclutamiento de gobernantes, tiene efectos positivos en el sistema en su conjunto: contribuye a darle estabilidad, a profesionalizar la política y a alentar liderazgos que suelen ser determinantes en la vida de los Estados.

La segunda función institucional es la de organizar elecciones. Implica la influencia de los partidos en la elaboración de la legislación electoral, su papel en todas las etapas o procesos electorales y el hecho de ser los principales beneficiarios del resultado electoral.

La preponderancia de los partidos sobre las candidaturas independientes, cuando éstas existen, es más que notable. El predominio de los partidos en las sociedades industriales avanzadas resulta imprescindible para vertebrar la organización social. Los partidos, así, presentan candidaturas, llevan a cabo la totalidad de la campaña electoral, determinan qué candidatos o afiliados participan en dicha campaña, designan representantes en las mesas electorales, participan en la totalidad del escrutinio y están legitimados para plantear los recursos que consideren oportunos y sean procedentes en materia de derecho electoral. Es casi imposible que funcione un sistema electoral sin el concurso de los partidos políticos. Su influencia en el proceso electoral legal es grande, pero aún lo es mayor en los aspectos prelegales. Por ejemplo, la organización del partido influye en las carreras políticas de los afiliados, la determinación de los propios sistemas electorales, la conformación de los distritos electorales, etcétera.

La tercera de las funciones institucionales de los partidos es su papel en la organización y composición de los poderes públicos, principalmente del poder legislativo. Los candidatos triunfadores de los partidos integran las cámaras y conforman grupos parlamentario 5; igualmente, ocupan las distintas comisiones y estructuras del congreso. En el caso del poder ejecutivo, y más aún en aquellos países donde no existe un servicio civil de carrera, los partidos triunfantes llenan casi en su totalidad los cargos públicos. Respecto al poder judicial, los partidos suelen tener en varios países una importante función en la designación de los miembros más importantes de la judicatura, pues mediante sus representantes en las cámaras y en el poder ejecutivo determinan quiénes serán los próximos ministros o magistrados.

Sobre el resto de los órganos del Estado, los partidos tienen también la función de organizarlos e integrarlos, influyendo en la designación o el veto de sus miembros y aprobando, por la vía legislativa, la estructura de los distintos cuerpos de autoridad. Esa es la razón por la que se ha sostenido que el Estado moderno es un Estado de partidos, y cuando degenera en corrupción y clientelismo deriva

en partidocracia. En los regímenes no democráticos (autoritarios, totalitarios, posttotalitarios, sultanistas), los partidos también desempeñan funciones, aunque éstas persiguen propósitos diferentes. Para empezar, en este tipo de regímenes el sistema es casi siempre de un solo partido, el cual tiene como función representar los intereses y la ideología del Estado. En los regímenes totalitarios, caso extremo de los regímenes no democráticos, el partido se encarga de acomodar los valores y las pautas de la ideología del Estado al resto de la población; los partidos se consideran guardianes y celosos defensores de la ideología hegemónica; son los encargados de vigilar cualquier desviación de la ortodoxia, y en algunos casos ocupan todos los espacios de la vida social y privada. En estos regímenes los partidos promueven su ideología entre la población, pero lo hacen para determinar quiénes son los amigos y quiénes los enemigos. Evidentemente, los enemigos serán los disidentes o críticos de la ideología estatal-partidaria.

En los regímenes no democráticos los partidos no articulan intereses, como lo hacen en los democráticos, pues pretenden uniformar las conciencias o las ideologías, de ser posible en una sola clase, categoría o interés: el partido reproduce el interés de la clase dominante, y éste puede ir desde el interés de la dictadura del proletariado hasta el de una oligarquía o grupo en el poder, verbigracia, la "clase trabajadora" o la falange.

En cuanto a las funciones institucionales de los partidos en este tipo de regímenes, es claro que los aparatos del Estado se integran, estructuran y componen no a través de una pluralidad de partidos, pues no la hay, sino por medio del partido único, es decir, el partido monopoliza la organización del Estado y se confunde con él. Aquí el partido no está situado en el plano de la sociedad civil ni en un plano intermedio entre lo público y lo privado, sino totalmente incrustado en la esfera de lo estatal, es decir, no goza de autonomía frente a los órganos del Estado, pues las instituciones estatales y el partido son una sola cosa.

### **5.3. EL CAMBIO DE RÉGIMEN POLÍTICO Y LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Se denomina régimen político al conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y su ejercicio, y de los valores que sustentan esas instituciones. Es la estructura organizadora del poder, que establece los criterios de selección de los integrantes de la clase dirigente y asigna los roles en ella. También es el conjunto de normas y procedimientos para el acceso y el manejo del poder. Teóricamente, es la voluntad política del pueblo quien erige al régimen político, pero también es cierto que la estructura del régimen condiciona la formación de la voluntad política. Cada tipo de régimen está asociado a determinados valores y limita la libertad de acción de los gobernantes. Hay muchas tipologías de los regímenes políticos. La más antigua, y quizás la más conocida, es la de Aristóteles: monarquía, aristocracia y democracia, con sus correspondientes formas corruptas: tiranía, oligarquía y demagogia. Montesquieu planteó otra: república, monarquía y despotismo (cuyos "principios" son respectivamente la virtud, el honor y el miedo). Marx los vinculó con las formas de producción: al modo de producción esclavista, corresponde la ciudad-estado; al agromanagement, los imperios orientales; al feudal, las monarquías, señoríos y comunas; al capitalista, las democracias representativas, los fascismos y el socialismo. Las teorías más modernas, clasifican los tipos de régimen según su sistema de partidos políticos. Así hizo Duverger y también R. Aron, que los clasifica en regímenes constitucionales pluralistas y regímenes de partido único.

En términos concretos, un régimen político es donde se centra y desarrolla el proceso político por la distribución y ejercicio del poder en él se materializa la canalización de conflictos a través de las instituciones. El régimen se determina y se constituye por el tipo de relaciones y reglas que caracterizan al juego político entre los detentadores del poder.

En los años recientes, específicamente en los años posteriores al triunfo de la oposición en las elecciones federales de 1997, que tuvieron como consecuencia el control de la mayoría en el congreso, los analistas políticos han dedicado gran parte de su tiempo y esfuerzo intelectual, a la comprensión y explicación del proceso de cambio político que acontece en el sistema político de nuestro país. La palabra recurrente es la de *transición*, que ha dividido perspectivas y puntos de vista, desde quienes consideran que la transición ya se cerró, hasta quienes, perciben que la mentada transición abortó. Dentro de la literatura del ámbito académico que ha producido textos de análisis que buscan rebasar los límites del cubículo, comento ahora tres que me parecen fundamentales para la comprensión del presente, estos son: *El antiguo régimen y la transición en México*, de Jesús Silva-Herzog Márquez; *Memorial del mañana*, de Federico Reyes Heróles; y, *México: La ceniza y la semilla*, de Héctor Aguilar Camín. De generaciones diferentes, pero cercanas en el tiempo, estos autores comparten, desde diversas trayectorias, principios y valores políticos, que se engarzan con una tradición liberal y democrática que se busca construir, al tiempo de continuar. Veamos algunas ideas que destacaré por su importancia.

Abogado y con un posgrado en ciencia política, el heredero de la dinastía política de Silva Herzog, el maestro del ITAM, Jesús Silva-Herzog Márquez, publica en su libro en los tiempos de las campañas presidenciales las elecciones pasadas, proyectando una reflexión crítica sobre las posibilidades y los riesgos de la alternancia en el poder.

Siguiendo la tradición de la zoología política, que vincula al Estado o al sistema político con algún animal, desde el bíblico Leviatán de Hobbes hasta el Ogro filantrópico de Paz, el autor toma la figura del ornitorrinco para indicar, en su comparación con el sistema político mexicano, de estirpe priista, la naturaleza compleja y ambigua del mismo. —Como ocurre con el ornitorrinco, apunta el articulista del periódico Reforma el retrato del régimen mexicano resulta una criatura repleta de peros. Autoritario *pero* civil; no competitivo *pero* con elecciones periódicas; hiperpresidencialista *pero* con una larga continuidad institucional; con

un partido hegemónico de origen revolucionario *pero* sin una ideología cerrada; corporativo *pero* inclusivo”<sup>199</sup>. Efectivamente, una de las virtudes del sistema político mexicano radicó precisamente, en esa serie de rasgos paradójicos que convivían y se mezclaban, no siempre con armónica fluidez, por así decirlo. La gran crisis político-cultural del 68 fue quizá, junto con la ruptura al interior del PRI en el 88, las que agrietaron un sistema que parecía invencible y que se había convertido para muchos estudiosos en un verdadero enigma.

La primera parte revisa el pasado reciente del país, sobre el periodo pos revolucionario, que marcó, entre otras cosas, a la manera de hacer política a través de mitos como el nacionalismo, el proteccionismo económico y la chabacanería cultural. El diagnóstico es crítico: —Sien términos políticos el nacionalismo sirvió de apoyo a un régimen autoritario, y en términos económicos solapó un sistema poco competitivo, en el ámbito cultural fomentó la impostura y la mediocridad”.<sup>200</sup> Pero el asunto más grave radica hoy en el vacío legal en el que subsistimos. —Enla improbable sujeción del poder a la norma se sintetiza el subdesarrollo político del país”. La Constitución ha permanecido dormida, en gran medida, desde 1917, al menos. ¿Cuál fue entonces, el arreglo mediante el cual se selló la unidad del sistema, (nunca total, pero sí suficiente para lograr un consenso)? El patrimonialismo, la corrupción, la impunidad: tríada de lacras que hemos arrastrado durante mucho tiempo. Aunque simpatizante de las reformas constitucionales, Silva-Herzog prefiere pensar en una normatividad que se volviera costumbre ciudadana.

Tal vez uno de los capítulos más interesantes es el irónicamente titulado —*transitocracia*”, en el que se critica el (des)arreglo político en el que los partidos políticos paralizan al congreso al no llegar a acuerdos. Señala el autor: —Si el autoritarismo se sostiene en el puño y la democracia en el diálogo, la

---

<sup>199</sup> SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta/Joaquín Mortiz, México, 1999, p. 18

<sup>200</sup> *Ibidem* p. 20

transitocracia descansa en la sordera”.<sup>201</sup> En este contexto se presenta una perversión de la política que el mismo Aguilar Camín observa en el quehacer político mexicano: la mala fama de la negociación política. Para desgracia del PAN, pero también para la vida pública mexicana, se acuñó el término —concesión”, a partir del caso Guanajuato, manchando en delante cualquier pacto o arreglo como espurio. —Incapaces de emigrar del pasado, nuestros dirigentes están bien equipados para la denuncia, para el obstáculo, para la amenaza, pero están lisiados para el convenio constructivo”.

Silva-Herzog, sin embargo, es optimista con respecto a la transición, al señalar que si bien la tentación autoritaria podría regresar por vía de la demagogia, del democratismo, el espíritu anti-institucional que aboga por la democracia directa, la alternancia en el congreso con dominio de la oposición, así como los gobiernos divididos en los estados, han dejado agonizante al presidencialismo. Coincidiendo con la idea que ya desde 1985, Gabriel Zaid puso a circular en el sentido de que el cambio venía de la periferia al centro, de los estados a la capital, de las gubernaturas de oposición al poder ejecutivo, en fin, la —suma de transiciones regionales”, que posibilitaron el cambio democratizador que se ha profundizado en los últimos meses.

En fin, el texto presenta ideas dignas de considerarse, su reivindicación de la prudencia política como valor político a rescatar, aunque existan también, considero, de pronto injustas, por severas, críticas a la prensa, por ejemplo. La prensa mexicana en su conjunto, sobre todo la escrita, no ha exagerado tanto su papel, y ha adolecido en todo caso, más del viejo servilismo que de la crítica irresponsable y amarillista, aunque haya por aquí y allá ejemplos de ello sin lugar a dudas. Podría terminar esta breve reseña, citando la paradoja (aparente) que se expresa en las siguientes líneas: —Estoy convencido de que el proyecto de

---

<sup>201</sup> Ibidem, p. 63

desarrollo para México debe ser esencialmente liberal. Precisamente por ello necesita un estado fuerte”.<sup>202</sup> Reflexionemos sobre ello.

Silva-Herzog Márquez en el programa televisivo de análisis político *Primer plano*, Federico Reyes Heróles, de apellido y tradición política también, recopiló algunos artículos en el texto *Memorial del mañana*. De carácter denunciatorio, con una retórica a veces exageradamente enfática, el politólogo sitúa sus análisis en un contexto mundial y nacional, tratando de identificar los problemas neurálgicos del planeta y el país.

El texto abre con el discurso que dio en la Universidad de Guadalajara dentro del programa de la —Cátedra Julio Cortázar”, en el que, después de un diagnóstico severo de la realidad política y social del momento, propone una cultura de la tolerancia para la consolidación de los procesos modernizadores en las democracias contemporáneas. —La democracia formal es frágil —sostiene Reyes— sin un cimiento sólido de cultura democrática”.<sup>203</sup> Para ello es indispensable promover un Estado laico y un espíritu ciudadano laico, que mantenga la separación entre lo que corresponde a lo terrenal y lo que le corresponde a lo espiritual. Esto significa que debe fomentarse una cultura tolerante, que reconozca y respete la diferencia. Para ello el autor recomienda: —Los diccionarios de las religiones deberían estar en todas las escuelas del mundo, simplemente como una enseñanza de pluralidad”.<sup>204</sup> Es necesario luchar así por una ciudadanía multicultural.

Reyes Heróles hace una defensa a ultranza a lo largo del texto, de la democracia, postulando a la libertad como el valor básico de la misma y a la tolerancia como instrumento de pacífica convivencia. Esta podría ser hoy nuestra mínima utopía. Nuestro autor no cree que las utopías hayan dejado de ser

---

<sup>202</sup> Ibidem p. 115

<sup>203</sup> REYES HERÓLES, Federico, *Memorias del mañana*, Ed., Taurus, México 1999, p 31

<sup>204</sup> Ibide, p. 47.



convenientes. —Lautopía —escribe en la pág.57- implica lo colectivo y ello invoca, inexorablemente, el carácter universal que, ..., es ficción, utilísima ficción, imprescindible ficción, que nos permite fijar nuevos límites, incluso para la individualidad.” Pero la estación verdaderamente difícil de arribar es la paz. Ese valor que el mismo Kant propuso como seña de identidad y de horizonte para una humanidad en perpetuas guerras. No cabe duda que hoy, como en el siglo XVIII, seguimos soñando con ello.

En el mismo tenor que nuestro anterior autor comentado, Reyes Heróles sentencia: *“No existen democracias estables sin Estado fuerte”*. Lo cual no implica apelar a la mano dura, al modelo autoritario, sino, todo lo contrario, a la democracia. El camino se irá asfaltando, según Reyes, con el fomento a la vida ciudadana, la opinión pública y los partidos políticos. De nuevo aparece la necesidad de una cultura política ciudadana que sostenga principios democráticos, que alejen las tentaciones autoritarias de recurrir al líder carismático, pero corrupto, estilo Fujimori o Chávez.

En el apartado —*Políticas de Estado*” propone tres medidas que contribuyan a la modernización y democratización del país: en primera, consolidar el servicio civil de carrera; en segunda, permitir la reelección de los diputados a fin de combatir el *amateurismo*, tan costoso para el país; finalmente, permitir la reelección de los presidentes municipales, de manera que puedan consolidar un proyecto serio en su localidad.

Es ya un lugar común, pero no por ello se debe dejar de insistir, y Reyes Heróles lo hace con firmeza, en postular a la educación como la llave maestra que abra la puerta de los cambios. ¿Pero cómo romper el círculo vicioso de la —*Miseria que produce ignorancia, ignorancia que produce miseria*”. El autor no aporta gran perspectiva de solución. Quizá ésa sea una de las limitantes del presente texto: muchas propuestas, pocos instrumentos para realizarlas. En todo caso, al

respecto Reyes Heróles destaca como responsabilidad primordial del Estado moderno, la de generar un Estado de bienestar, que disminuya la brecha entre los ricos y los miserables.

El capítulo III, —Entre entelequias y realidades” golpea los mitos que ahogan al país desde hace siglos y que lo mantienen maniatado en el pasado. Un pasado glorioso, pero que no hace fértil el presente. Después de repasar el libro del historiador Edmundo O’Gorman, *México, el trauma de su historia*, en la que se plantea la tensión cultural entre el espíritu capitalista, de raigambre anglosajón, que anhela la modernidad, y el espíritu ibérico, de origen hispánico, que, siendo de raíz conservadora, no quiere dejar las antiguas tradiciones (—Queremos la modernidad, pero seguir siendo los mismos”). En esto no nos engañemos, pues para modernizarnos hay que recuperar, eso sí críticamente, la tradición de los otros. Actualizarla respondiendo a nuestras necesidades.

Como parte de nuestra diversidad cultural, el México indígena nos sigue reclamando el racismo, oculto o descarado, con el que el México mestizo lo ha ignorado o combatido. Ser hoy indígena en nuestro país no es motivo de orgullo, salvo para los sectores politizados que han despertado después de la rebelión zapatista del 94. Adicto a las estadísticas, que mostró en la primera etapa de la dirección de la revista ESTE PAÍS, el también novelista presenta datos preocupantes por la intolerancia de amplios sectores de mexicanos que desprecian a los extranjeros, incluyendo al indígena, verdadero extranjero en su tierra. —¿Es México un país tolerante y abierto?”, se pregunta Reyes Heróles, para responderse sin duda alguna: —No, no lo es”. Debemos establecer parámetros de respeto a los derechos humanos, tan lastimados en los últimos tiempos. —Debemos buscar un nuevo mito fundador que nos permita ampliar la discusión a los conceptos básicos de la ciudadanía, de los derechos humanos, de la vida misma”.

Termino comentando el asunto de la cultura de la legalidad, ausente, hoy por hoy, en la cultura ciudadana de nuestro país. Un gran número de mexicanos obedecen la ley por temor al castigo o por conveniencia pragmática. El fenómeno es grave: —casi la mitad de los mexicanos se relaciona con la norma sin ninguna valoración ética de fondo”. Por supuesto que también hay problemas con el exceso de leyes y reglamentaciones en nuestro país, que produce confusión y desesperación a la hora de padecer alguna falta administrativa o penal. Pero lo cierto es que la corrupción ha deshilachado el tejido legal en México, abonando un clima de desconfianza y cinismo preocupantes. El valor clave aquí es *confianza*.

Ya Francis Fukuyama<sup>205</sup> escribió un libro que postula la confianza como el abono necesario para el desarrollo social. Según sus números estadísticos, el 38% de la población está de acuerdo con la frase del recientemente fallecido Carlos Hank González: —un político pobre es un pobre político.” Por otro lado, cuatro de cada diez mexicanos piensan que es acertada la frase: —más vale tener dinero que tener la razón”. En fin, el reto radica entonces en promover una cultura de la legalidad, no a través de prédicas moralistas, diría yo, sino de reformas institucionales y legales que combatan la corrupción y la impunidad de manera eficaz.

Aunque a veces repetitivo, el libro *Memorial del mañana* nos informa de un mundo conflictivo y de un México lleno de carencias y de retos, que debemos afrontar ya con decisión. En este sentido el texto cumple en la tarea que Reyes Heróles nos marca: —Sembrar la transparencia es la gran misión del México contemporáneo. Sólo con verdades acreditadas y comprobables, la República y sus mecanismos funcionarán como deben” (p.191). Ojalá así sea en el próximo futuro.

---

<sup>205</sup> FUKUYAMA, Francis. *Puede las fallas institucionales explicar la Brecha entre América Latina y Estados Unidos Determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico*. Ed. Fundación Grupo Mayan, Fondo de Cultura Económica, México 2006. p. 237

Termino con un libro que fue publicado después del triunfo de Vicente Fox en las elecciones del 2000 y que tiene la virtud de incorporar el hecho de la alternancia en la presidencia, que despertó esperanzas en acelerar la transición mexicana o, para algunos, en cerrar la misma con el reconocimiento a la legalidad del proceso electoral. Me refiero, claro está, al ensayo del historiador, novelista y conductor televisivo, Héctor Aguilar Camín, sobre el cual comentaré algo sobre su trayectoria intelectual, antes de entrar en el texto mismo.

En el sexenio de Carlos Salinas, el grupo directivo de la revista NEXOS, que en ése entonces dirigía precisamente nuestro autor, se acercó al poder por cuestiones generacionales, pero también por afinidades ideológicas. El proceso de reformas modernizadoras del gobierno salinista, que incluyó las reformas constitucionales que ya sabemos, entusiasmó al antiguo crítico del sistema priista, decidiendo sin embargo, no participar directamente en el equipo salinista, aunque sí beneficiándose indirectamente a través de los proyectos de investigación que el gobierno, vía Raúl Salinas, encargó al equipo de la asociación ligada a la citada revista. En los últimos meses, hemos conocido diversas informaciones periodísticas que ahondan lo antedicho. Esto, obviamente, ha deteriorado la imagen del analista político, que ha sufrido ya los embates de la prensa de izquierda, que no perdona ningún compromiso con el poder. A pesar de esto, considero que Aguilar Camín sigue siendo un interlocutor inteligente, bien informado, de una gran capacidad de síntesis, que, si no queremos caer en el ninguneo intelectual, debemos atender.

El libro inicia con una caracterización del sistema que agoniza, del ornitorrinco que sobrevivió poco más de siete décadas, pero también con los cambios sociales que han sido reflejos e impulso, de la accidentada democratización de nuestro sistema político. Las elecciones del 2 de julio han cerrado la etapa primera de la transición al cumplir con cuatro condiciones importantes: unas elecciones (las del 2000) desarrolladas en un marco de legalidad; la alternancia, al fin cumplida; el triunfador reconocido por los

contendientes; y, finalmente, lo que llama la —naturalidad cívica”, esto es, los ciudadanos, algunos incrédulos, otros resignados, los más pasmados, asumimos con relativa tranquilidad los resultados. Esto fue resultado del largo proceso modernizador que se potenció en el sexenio de Miguel de la Madrid, se perfiló definitivamente con Salinas y se estableció clara, pero problemáticamente en el sexenio de Zedillo.

Desde los análisis de Cosío Villegas, conocemos los dos elementos básicos del sistema mexicano: el (hiper)presidencialismo y el sistema de partido hegemónico, controlado desde el Estado. El México del nacionalismo revolucionario fue el de un país, enumera Aguilar Camín: laico, agrarista, sindicalista, nacionalista y estatista. Todos ellos rasgos que el proyecto de apertura al exterior fue modificando de manera radical. A partir de la liberalización de la economía y de las reformas (incompletas) del Estado, estamos ya, hoy, en la modernidad democrática.

Como se ve, el ideario económico Cosío Villegas, coincide puntualmente con el de los tres últimos sexenios anteriores al de Fox, pero también con el de éste último. La visión de Aguilar pretende desmitificar la política económica del Estado mexicano, sobre todo del nacionalismo que —apuntaló el autoritarismo”, y confía en que las políticas de gobierno seguirán ese trayecto. Empero, visualiza algunos riesgos de consideración, que son: el peligro de decepcionar las altas expectativas de la ciudadanía con respecto al cambio; una presidencia débil con una mayoría frágil en el Congreso, que dificulte la gobernabilidad; la carencia de un consenso nacional sobre el proyecto de nación, que sigue siendo, ciertamente, un hueco en el pacto político que le urge al país; las inercias corporativas de los grandes sindicatos, que pueden obstaculizar los procesos de reforma; y el viejo problema de la corrupción, que destruye el tejido social de confianza hacia el gobierno y que sangra el presupuesto público.

No todo fue malo en el pasado, cree Aguilar. El sistema que aprovechó el PRI tuvo las virtudes de fundarse en el realismo, en la negociación, en el sentido práctico y el laicismo, entre otras virtudes. Pero el costo a pagar fue alto: la simulación política, el presidencialismo faraónico, la irresponsabilidad fiscal y el maridaje entre política y delito, acabaron por abrir grietas enormes que derrumbaron el edificio priista.

En términos de agenda política, Aguilar no deja de lamentar el hecho de que la democracia desveló a los actores políticos y a la sociedad en general, como el problema central de nuestra vida pública, dejando en un compás de espera el profundo y añejo problema del país, que es la desigualdad. Ahora, dice el historiador, es el asunto de la seguridad pública el que vuelve a posponer la identificación de la desigualdad como el problema gravísimo e inaplazable que tenemos que atender. Aguilar acierta, cuando sostiene: —~~N~~ es por filantropía que hay que tener un país menos desigual, más homogéneo. Es para darle viabilidad al país mismo: viabilidad económica, viabilidad de mercado, viabilidad de cohesión social”.

Aguilar Camín es optimista en el panorama general, aunque no deja de reconocer los defectos y limitaciones de los nuevos actores de la transición mexicana, a saber: los partidos políticos, los políticos profesionales, los medios de comunicación y la naciente ciudadanía. Me referiré sólo a ésta última para cerrar mi comentario. La nueva ciudadanía ha procurado el cambio político e impulsado las transformaciones de fondo de los años recientes, pero no deja de arrastrar algunas rémoras: esta ciudadanía —~~N~~ cree en la ley, no apoya a la autoridad, espera del gobierno más de lo que le da. Su memoria histórica rebosa de pobres lecciones democráticas, glorifica la violencia, la derrota, el victimismo y la desconfianza”. De estas características me parece que acierta al señalar que la complicidad que se estableció entre los gobiernos priistas y la ciudadanía en la cuestión fiscal, en esa lógica de —~~pa~~s poco o nada de impuestos, pero yo no te garantizo tampoco servicios modernos”, suspendió ~~el~~ vínculo democrático

fundamental que hay entre pagar impuestos y exigir cuentas claras al gobierno. (La sociedad) Exige pero no paga y paga sin exigir". No hay que ver más que, en un extremo, a los comerciantes informales, que evaden impuestos, pero exigen servicios, o en el otro, a los empresarios, que evaden también, pero exigen sus parques industriales con servicios subsidiados por el gobierno.

#### **5.4. LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLITICOS.**

En el ámbito jurisdiccional, con apoyo de varias tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>206</sup> se ha sostenido que los derechos políticos no son garantías individuales sino derechos del ciudadano, el argumento de la Suprema Corte, presenta como separados y distintos los derechos de los derechos *del ciudadano*. Por cuanto hace a los derechos del hombre, la Suprema Corte estableció que son todos los derechos inherentes a toda persona individual, mientras que los derechos del ciudadano son todas aquellas normas que otorgaban a los individuos con determinadas características de edad y nacionalidad, la condición de ciudadano. Consideramos pertinente aclarar que los ciudadanos son definidos de distinta manera en las diversas legislaciones nacionales. En algunas legislaciones se pide para alcanzar la ciudadanía que se tenga 21 años y en otras basta con tener 18 años de edad. Para reconocer la ciudadanía se agrega en la legislaciones de otros países la condición de saber leer y escribir o tener un grado de escolaridad, por lo que los derechos del ciudadano son regulados de manera muy distinta en los diversos países, mientras que los derechos humanos son inherentes a las personas, independientemente de la edad o el grado de escolaridad cursado.

Los jueces de la Suprema Corte de Justicia de la Nación has sostenido desde hace mucho tiempo, que el amparo es un juicio que puede servir sólo para

---

<sup>206</sup> Semanario Judicial de la Federación, apéndice al t. CXVIII, tesis 345. Tesis 89 de la Compilación 1917-1965, y tesis 87 del Apéndice 1975, Materia General (tesis 128 de Apéndice 1985).

proteger garantías individuales, pero no asuntos de cuestión electoral. Ante esa definición se ha considerado que la única vía legal para proteger los derechos políticos del ciudadano, es probar que en la negación de esos derechos no se había respetado los derechos de audiencia y la legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución. Es decir que no se privaba de esos derechos mediante un juicio justo. Esa posición de los jueces había prevalecido hasta los años ochenta del siglo XX, y no se otorgó ningún amparo que buscara proteger derechos políticos electorales, aun y cuando estos estuvieran consagrados en la constitución. Algunos escritores y teóricos no han estado conforme a la decisión de la Suprema Corte, tal ha sido el caso de Ignacio Burgoa,<sup>207</sup> quien manifestó que la idea tradicional de que el amparo no procede en materia política no tiene ninguna sustentación teórica seria; de igual forma manifestó que la garantía de audiencia y legalidad son comprensibles en cuanto que protegen toda la esfera jurídica del gobernado, por lo que dentro de ella se encuentran sus derechos políticos.

Sin embargo un hecho trascendental que ha marcado la pauta para la presente investigación y el régimen jurídico del estado Mexicano, ha sido el caso de Jorge Castañeda Gutman, quien mediante un juicio de amparo, demandó la protección de un derecho establecido en el artículo 35 de la Constitución, en donde se retomó de nueva cuenta la tesis de que los derechos electorales no pueden ser objeto de la protección del juicio de amparo. La SCJN estableció que el juicio de amparo sólo procede por violación de garantías individuales, debiendo entenderse por tales aquellas que conciernen al hombre y no las que se refieren al ciudadano.

De esta manera se confirma que en México, aun se utiliza el razonamiento jurídico de la SCJN de los años ochenta, por lo que hoy en la actualidad es conveniente discutir si los derechos políticos del ciudadano son parte de los derechos humanos, mientras que en muchos países se consideran que forman

---

<sup>207</sup> BURGOA, Ignacio, El juicio de amparo, 31 ed., Ed. Porrúa, México, 1994, p.454.



parte de ellos. La teoría de los derechos fundamentales también llamado como derechos fundamentales, consideran que hay distintos derechos fundamentales de los cuales podemos considerar a los que tienen una dimensión sustancial, como bien lo llama Ferrajoli, como lo es el derecho a la vida a la alimentación, a la salud, a la educación; y los que son principios o mandatos de optimización, como los llama Robert Alexy,<sup>208</sup> cuyo cumplimiento admite grados de intensidad según las modalidades y límites que les impone el ordenamiento jurídico. Los derechos sustanciales son absolutos, mientras que los de optimización son relativos, pero ambos forman parte de los derechos fundamentales de la persona. Por lo tanto, los derechos políticos pueden ser condicionados, atendiendo a criterios de edad, nacionalidad o residencia. Sin embargo los derechos humanos sustanciales no pueden ser condicionados, se cumplen o no se cumplen.

Sin importar la diferente concepción que se tenga de los derechos políticos del ciudadano en los distintos sistemas jurídicos, esto no impide que ellos sean considerados parte de los derechos humanos o derechos fundamentales. Toda vez que se le han reconocido a la persona, el Estado no sólo tiene que respetar esos derechos sino establecer las formas expeditas para que ellos sean reivindicados y reconocidos. Es decir que el Estado tiene que establecer procedimientos institucionales para que el ciudadano pueda acudir a los tribunales y pedir protección a esos derechos.

No obstante, cabe hacer la distinción entre derechos políticos y derecho electoral, sin lugar a dudas una de los académicos que ha manejado claramente esta distinción ha sido el Dr. Fix Fierro, quien ha establecido que los derechos políticos son propios de cada persona; mientras tanto, el derecho electoral es un conjunto de reglas que definen las formas en que las fuerzas políticas y candidatos compiten por puestos de elección popular. Por lo que esta rama del derecho define las formas en que las autoridades son nombradas o electas y los

---

<sup>208</sup> Cfr. ALEXY Robert, Teoría de los Derechos Fundamentales, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002 y FERRAJOLI, Luigi, Derechos y garantías, la ley del más débil, Madrid, Trotta, 1999.

procedimientos que deban de seguirse para organizarlas, conducir las y resolver los conflictos que se susciten entre ellas. También regula las formas y los límites de financiamiento de los partidos, las campañas y las precampañas electorales y los procedimientos, tiempos y propaganda que puedan realizar los partidos y candidatos.

Los derechos políticos, por su parte, otorga a las personas la capacidad para reunirse, deliberar libremente sobre asuntos públicos, asociarse políticamente, votar en las elecciones y ser electos en ellas. Sin embargo, es necesario tener en cuenta la relación que existe entre el derecho electoral y el derecho político, esta relación no la identifica, sino muestra sus puntos de encuentro, por lo que los derechos políticos son sustantivos y personales; a diferencia de los derechos electorales el cual es básicamente adjetivo y se desarrolla para facilitar y hacer viable el ejercicio de los derechos políticos. Por lo que el derecho electoral debe de crear un conjunto de condiciones equitativas para la competencia y la necesidad de realizar los procesos electorales, sujetándolos a procedimientos democráticos y transparentes.

Por cuanto hace a la reglamentación de la legislación mexicana. Durante el surgimiento del juicio para la protección de los derechos políticos electorales (JDC) ha sido la única vía legal para poder proteger los derechos de votar y ser votado y la de libre asociación. Por lo que hace a la revisión y sanción de los actos internos de los institutos políticos, se ha generado una gran discusión partiendo del principio de legalidad trasladado a la vida íntima de los partidos políticos y con la libertad de estos para autorregularse. Por lo que los partidos políticos rigen su funcionamiento, organización y solución de conflictos internos con disposiciones estatutarias que ellos mismos determinan y que están obligados a acatar. Antes de la reforma electoral del 2007, la ley otorgaba a la autoridad electoral una función de vigilancia del cumplimiento que otorguen los propios partidos políticos a sus normas internas, por lo que si se detectaba alguna violación a la misma se le facultaba a la autoridad imponer una sanción económica.

Sin embargo, en los últimos años se ha venido discutiendo en el terreno jurídico si una violación estatutaria puede llegar a afectar los derechos políticos de los militantes del partido, de modo que en el centro de la cuestión estaba en determinar si la autoridad electoral puede intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos para restituir a los militantes el ejercicio de los derechos estatutarios que le sean violados, el conflicto se surge ante la existencia de partidos políticos como asociaciones de individuos que se afirman en el discurso político como garantes y exigentes en consecuencia de la competencia democrática, y sin embargo en los hechos pueden llegar a presentarse serios rasgos de autoritarismo en el desarrollo de la vida interna. Una somera revisión desde el derecho comparado nos permite concluir que el grado de avance en otros sistemas jurídicos tampoco es alentador, pues no se localizan medios que permitan la protección jurisdiccional de los derechos de los militantes en otras latitudes.

Al adentrarnos al estudio de la protección jurisdiccional de los ciudadanos, en su carácter de militantes al verse afectados sus derechos al interior de los partidos políticos por alguna decisión de los órganos de dirección, ya sea en el procedimiento de postulación de candidatos o inclusive en procedimientos de aplicación de sanciones o expulsión, puede afirmarse que los criterios iniciales sustentados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se encaminaron por la postura de considerar que los actos de los partidos políticos aún en contra de sus militantes, no podrían considerarse como objeto de protección jurisdiccional, bajo el argumento de que los partidos políticos no podrían asimilarse a una autoridad.<sup>209</sup>

No obstante el argumento del Tribunal Electoral fue superado con la resolución de una serie de medios de jurisdicción en materia de protección de los derechos políticos electorales, así se determinó en el juicio para la protección de

---

<sup>209</sup> Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano es improcedente contra actos de partidos políticos, Vid expediente SUP-JDC-012/97, Andrés Arnulfo Rodríguez Zarate, 27 de mayo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Mario miguel Reyes Zapata.

los derechos políticos electorales identificado bajo la clave SUP-JDC-037/2000 en donde se reclamaba el acuerdo del Consejo General del IFE mediante el cual se aprobó la lista de candidatos a senadores bajo el principio de representación proporcional que presentó la coalición denominada alianza por el bien de México, por considerar que la lista presentada no correspondía al resultado al procedimiento de selección interna del PRD y de la citada coalición, con apego a los estatutos de ambos, cuyas normas deberían de ser acatadas por el propio partido político así como de las coaliciones, por imperativo del propio artículo 38 apartado inciso e) del COFIPE, donde se establece como obligación de los partidos políticos cumplir con las disposiciones estatutarias.

Ante esta serie de problemas que se han planteado en el ámbito jurisdiccional referente a la protección de los militantes, la reforma electoral estableció una modificación al artículo 41 constitucional en donde se establece que *“Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta constitución y la ley.”*; el cual se encuentra vinculado con la reforma al artículo 99 párrafo cuarto fracción V, en el que se agrega: *“Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables.”*

La motivación expuesta para justificar la adición al artículo 41 es, conforme al dictamen: *“Lo anterior es de aprobarse a la luz de la experiencia que se ha vivido en la década transcurrida desde la reforma de 1996, marcada por la creciente y muchas veces injustificada judicialización de la política partidista.”* Mas sin embargo, en el dictamen no se expresan motivos para la adición indicada respecto del artículo 99. Para comprender este tema, es conveniente comentar lo siguiente. Actualmente nadie cuestiona que los derechos político electorales son derechos fundamentales.

Como vivimos en un estado democrático constitucional, los derechos político electorales, al igual que cualquier otro derecho fundamental, como la salud, igualdad, seguridad jurídica, etcétera, deben estar protegidos mediante el establecimiento de garantías constitucionales, es decir, de procedimientos jurisdiccionales, con el objeto de hacerlos efectivos, pues de lo contrario se reducirían a simples deseos o ideales a alcanzar. En México, durante casi cien años no existían mecanismos de protección para esa especie de derechos humanos, pues, como es sabido, el juicio de amparo se consideró improcedente para su defensa.<sup>210</sup>

No obstante, debemos de recordar que en la actualidad, el Estado Mexicano suscribió diversos instrumentos internacionales que prevén la tutela de derechos políticos, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En la Declaración Universal y en la Convención Americana se previó, además, la exigencia de tutela judicial de esos derechos.

Este reconocimiento internacional, aunado a la teoría garantista de Luigi Ferrajoli, Robert Alexy e inclusive la teoría del Neoconstitucionalismo, propiciaron nuevas reflexiones en torno a la tradición imperante en el país; pero esta nueva concepción tenía el reto de vencer la inercia del criterio relativo a la improcedencia del juicio de amparo como medio de defensa de derechos políticos, que adquirió un peso enorme en la conciencia jurídica nacional, y culminó con la creación de un marco legislativo inclusivo de un medio eficaz para su tutela.

---

<sup>210</sup> Por más de un siglo, los derechos políticos carecieron de tutela jurisdiccional, pues en la normativa no existía algún medio de defensa para su preservación, en virtud de que la SCJN, y luego la ley se inclinaron por la improcedencia del juicio de amparo en la gran discusión del siglo XIX relacionada con la llamada incompetencia de origen. Este suceso se retoma se remonta al año de 1874 cuando se dio a conocer la polémica entre José María Iglesias e Ignacio L. Vallarta respecto a la procedencia del juicio de amparo para la defensa de esos derechos. Vid MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, José María Iglesias y la justicia Electoral, México, UNAM, 1994, p. 114 y ss.

Sin embargo, esta situación fue anticipada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al emitir los informes 8/91 y 01/90, donde consideró de manera coincidente, que el Gobierno Mexicano debía de cumplir con su obligación de adecuar la legislación interna, a fin de garantizar, de manera efectiva, el ejercicio de los derechos políticos y brindar un recurso sencillo, rápido y efectivo, del cual conocieran tribunales imparciales e independientes para que los afectados pudieran hacer valer sus derechos, desarrollando las posibilidades de un recurso judicial, por lo que debían adoptarse de inmediato las medidas necesarias. Esto contribuyó de manera significativa para que en México se iniciara un proceso de evolución hacia una tutela integral de los derechos políticos, lo cual, aunado a la tradición jurídica respecto a la improcedencia del amparo, implicó la creación de nuevos mecanismos de control constitucional.

Después de algunas recomendaciones contra el estado mexicano, por parte de organismos internacionales, en el sentido de que era necesario adecuar el sistema jurídico para proteger esos derechos, y de algunas modificaciones al orden jurídico, fue hasta la reforma constitucional de 1996 cuando se creó un medio de control constitucional para proteger esos derechos: El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano aun y cuando consideramos que la vía idónea es el amparo. En el artículo 99 párrafo cuarto fracción V, se estableció que, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable de las impugnaciones contra actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos, en los términos que señale la Constitución y las leyes. La pregunta que surgió fue ¿quién puede emitir actos o resoluciones que violen esos derechos? Dicho de otro modo ¿Quién puede ser sujeto pasivo de ese juicio?

En un principio el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que los únicos actos impugnables eran los provenientes de las autoridades del estado, y por tanto, el juicio para la protección de los derechos

político electorales del ciudadano era improcedente contra actos de órganos de los partidos políticos. En una segunda etapa, ante las múltiples impugnaciones presentadas por militantes de partidos políticos en las que se quejaban de privaciones de sus derechos político electorales por parte de las dirigencias partidistas, la Sala Superior consideró que era posible llevar a cabo un control indirecto de la constitucionalidad y legalidad de esos actos,<sup>211</sup> mediante la impugnación del acto de autoridad argumentando que, tal acto fue producto de un error generado o inducido por el partido político.

En una tercera etapa el Tribunal consideró que el control de los actos de los partidos políticos, que violaran derechos políticos electorales, debía hacerse en sede administrativa.<sup>212</sup> Por fin, después de más reflexiones y ante los argumentos nuevos que se planteaban en los escritos de demanda para justificar la procedencia del juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano contra actos de partidos políticos, la Sala Superior consideró que esos actos sí eran directamente impugnables. La adopción de dicho criterio marcó un avance importante en la protección de los derechos políticos electorales, y generó una importante actividad jurisdiccional que aportó muchos criterios importantes. Es así que en el año 2003 se abandonaron los primeros criterios que sostenía el TEPJF para dar pauta a la tutela de estos derechos mediante la revisión estatutarias de los partidos políticos.

Ante esta circunstancia, se integró la jurisprudencia que lleva por rubro: Juicio Para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano. Procede Contra Actos Definitivos e Irreparables de Los Partidos Políticos. Obviamente, a partir

---

<sup>211</sup> Estas consideraciones se sustentaron en los juicios para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano 37/2000, 132/2000 y 133/2000, cuyas ejecutorias dieron origen a la tesis de jurisprudencia de rubros “REGISTRO DE CANDIDATURAS, ES IMPUGNABLE SOBRE LA BASE DE QUE LOS CANDIDATOS NO FUERON ELECTOS CONFORME A LOS ESTATUTOS DEL PARTIDOS POSTULANTE”.

<sup>212</sup> Cfr. Juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano 21/2000, cuya ejecutoria emitida el 30 de enero de 2001 dio origen a la tesis relevante de rubro DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES. SU VIOLACIÓN POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SOLO FACULTA AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL A IMPONER LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, SINO QUE LO CONSTIRNE TAMBIÉN A RESTITUIR AL AFECTADO EN EL GOCE DEL DERECHO VIOLADO.

de ese criterio, las impugnaciones contra actos de partidos se multiplicaron, y en la actualidad representan una parte importante de las impugnaciones de que conoce el Tribunal Electoral.

Por otra parte, de manera simultánea con la adopción de dicho criterio, se asumió el criterio de que, los militantes partidistas podían acudir directamente al juicio indicado, cuando el agotamiento de las instancias partidistas generara perjuicios en el ciudadano, porque el transcurso del tiempo mermara sus derechos político electorales. Así, se permitió acudir *Per Saltum* al Tribunal Electoral, con la finalidad de generar una protección efectiva y total del derecho conculcado. Ese control jurisdiccional de actos de órganos y dirigencias partidista, por parte del Tribunal, ha servido de freno a los múltiples abusos cometidos por los dirigentes partidistas en contra de la militancia, y de actos unilaterales que vulneran derechos político electorales, como se puede evidenciar en los criterios asumidos y por la frecuencia y número con la que se acude a esta vía.

Sobre este tema, en el año de dos mil cinco, el entonces Magistrado de la Sala Superior, Leonel Castillo González, sobre este tema y frente a la posibilidad de una reforma que limitara esa garantía constitucional, escribió: *“Abrigo el anhelo de que el legislador venza la tentación de echar marcha atrás en el camino andado y se decida por el juego democrático auténtico y completo, por dentro y por fuera.”*

## **5.5. SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS MILITANTES**

Si lugar a dudas, uno de los temas que se debe de tratar en el ámbito de la democracia de los partidos políticos al interior de su estructura, se debe de mencionar el aspecto de los derechos políticos de los militantes, por tal razón los criterios elaborados de la resolución jurisdiccional de controversias electorales. Al



estudiar la protección jurisdiccional de los ciudadanos, en su carácter de militantes al verse afectado sus derechos al interior de los partidos políticos por alguna resolución de los órganos de dirección, ya sea en el procedimiento de postulación de candidatos o incluso en el procedimiento de aplicación de sanciones y expulsión, puede considerarse que los criterios iniciales sustentados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Se encaminaron por la postura de considerar que los actos de los partidos políticos aun en contra de sus militantes, no podrían considerarse como objeto de protección jurisdiccional, bajo el argumento de que *los partidos políticos no pueden asimilarse a una autoridad*.

Este fue el criterio que se estableció en la tesis relevante, cuyo rubro es —Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano. Es improcedente en contra de los actos de los partidos políticos”.<sup>213</sup> Sin embargo, este criterio se ha ido transformado con el transcurrir del tiempo, toda vez que actualmente la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha aceptado que en algunos casos específicos y bajo determinadas circunstancias, resulta procedente la protección jurisdiccional a favor de militantes afectándose sus derechos.

Ejemplo de ello, podemos citar como ejemplo el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano identificado bajo la clave SUP-JDC-037/2000,<sup>214</sup> en el cual se reclamó el acuerdo del Consejo General del IFE mediante el cual se aprobó el registro de la lista de candidatos a senadores por el principio de representación proporcional, que presentó la coalición denominada la —*Alianza por México*”, por considerar que la lista presentada no correspondía al resultado del procedimiento de selección interna del PRD y de la citada coalición,

---

<sup>213</sup> —Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano. Es improcedente en contra de los actos de los partidos políticos” es improcedente contra actos de partidos políticos. Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano. SUP-JDC-012/97. Andrés Arnulfo Rodríguez Zarate, 27 de mayo de 1997. unanimidad de votos. Ponente Mauro Miguel Reyes Zapata.

<sup>214</sup> Tesis relevante SUP-JDC-037/2000: actor: Elías Miguel Moreno Brizuela; Autoridad Responsable: Consejo General del IFE, Magistrado ponente: Leonel Castillo González; Secretario: José Herminio Solís García.

con apego a los estatutos de ambos, cuyas normas debían de ser acatadas por el propio partido político así como por la coaliciones por el imperativo del artículo 38 apartado I, inciso e) del COFIPE, en donde se establece como obligación de los partidos políticos nacionales cumplir sus normas de afiliación y también observar los procedimientos que señalen sus estatutos, para la postulación de candidatos.

En este sentido la Sala Superior determino que el registro de candidatos realizado por el Consejo General del IFE, se lleve a cabo válidamente, resulta necesario que se satisfagan todos los requisitos que fija la ley para tal efecto, así como que concurren todos los elementos sustanciales para que los candidatos que se presenten puedan contender en los comisi3n y en su caso asumir el cargo para que se postulen.

Por otro lado, el Tribunal federal del poder judicial de la Federaci3n ha concluido que cuando un ciudadano con legitimaci3n e inter3s jur3dico impugna el acto de registro de uno o varios candidatos, y sostienen que los mismos no fueron elegidos no fueron elegidos conforme a los procedimientos estatutarios del partido coalici3n que los presento, lo que est3 haciendo en realidad es considerar que la voluntad administrativa del Consejo general del IFE que dio lugar al registro es producto de un error provocado por el representante de la coalici3n, al haber manifestado en la solicitud que los candidatos fueron electos conforme a los a los estatutos correspondientes, es decir, que la voluntad administrativa en cuesti3n se encuentra viciada por error, y que por tanto, el acto electoral debe ser invalidado.

Por otro lado si tomamos como referente al expediente SUP-JDC-021/2000,<sup>215</sup> la sala superior se adentro en lo que se pudiera considerar un acto netamente interno de los partidos pol3ticos al calificar como irregular un acto de expulsi3n de los militantes. En esta resoluci3n, la sala sostuvo entre otros argumentos que el derecho de afiliaci3n en sentido amplio implica la potestad de

---

<sup>215</sup> Datos de identificaci3n de la resoluci3n de este expediente SUP-JDC-021/2000; ACTOR Jes3s L3pez Constantino y Miguel 3ngel Z3niga G3mez; Autoridad Responsable Consejo General del Instituto Federal Electoral; Ponente Mauro Miguel Reyes Zapata, Secretaria: Aurora Rojas Bonilla.

los ciudadanos de formar parte de los partidos políticos y de pertenecer a estos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia, así el incumplimiento por parte de un partido político de su deber jurídico de respetar el derecho de los ciudadanos a afiliarse a los partidos políticos, en su aspecto de potestad de pertenecer a un instituto político con todos los derechos inherentes a esa pertenencia, impone al IFE el deber de exigir al partido político infractor una conducta que coincida con el proceder prescripto por el artículo 38, párrafo I, inciso a), del COFIPE, es decir, que observe esa norma incumplida, como medio para lograr la finalidad de asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, de manera completa y directa.

Por lo tanto, la sala superior determino que en el supuesto de que un partido político incumpla con su deber jurídico de respetar el derecho genérico de asociación y el específico de afiliación de los ciudadanos, el IFE queda constreñido a dictar las medidas necesarias para restituir al ciudadano afectado en el goce y uso de su derecho político electoral violado, restableciendo las cosas al Estado que guardaba antes de la infracción cometida.

Con ello podemos observar como en esta materia se empieza a construir una línea de interpretación al interior de los tribunales electorales por lo cual, los derechos de los militantes en algunas circunstancias pueden obtener la protección jurisdiccional aspectos que podrían considerarse en la reforma electoral. Ante estas circunstancias, se debe considerar establecer a nivel constitucional cuales son los derechos fundamentales que deben de gozar los ciudadanos que se integren a una organización política.

En este aspecto, nos remite de manera necesaria no sólo a establecer la viabilidad de una reforma de carácter constitucional, sino también a contemplar la posibilidad de expedir una ley de partidos políticos en la cual se desarrolle con toda claridad y de manera específica los derechos de los militantes y las garantías mínimas con que se cuenta en algún tipo de procedimiento interno, los cuales

podrían ser: La participación directa, o por medio de representantes en la asamblea general y en todos los órganos del partido. El tener derecho a ser elector tanto activa como pasivamente. La periodicidad de los cargos; el respeto al principio mayoritario en las decisiones. La garantía a la libertad de expresión. El derecho a la afiliación. El derecho a la información sobre cualquier asunto. El derecho a formara corrientes de opinión. El derecho al establecimiento de una clausulad ce conciencia para los legisladores a efecto del mandato imperativo. La transparencia en el financiamiento entre otros.

Respecto a la organización y funcionamiento interno, deberían ser tomados en cuenta, principalmente los métodos de selección de candidatos y de dirigentes; que las medidas de sanción o de expulsión se diriman conforme a los principios de legalidad y de audiencia generalmente previstos en la constitución y la independencia más amplia a los organizaciones locales de los partidos, por lo que hace a las corrientes internas, estas deben de estar garantizadas sin que se pueda negar el derecho a su creación y funcionamiento. Los controles externos a los partidos políticos son indispensables, las legislaciones deberían de prever los medios de impugnación necesarios para que los militantes y simpatizantes hagan efectivo sus derechos y los procedimientos estatutarios.

Sin lugar a duda y siguiendo las opiniones de los politólogos nacionales y extranjeros, nuestra democracia se empieza a consolidar un sistema de partidos más abierto y competitivo que responde al carácter plural de la sociedad mexicana, con organismos electorales caracterizados por su profesionalización e imparcialidad y transparencia. Ante esta circunstancias, sin lugar a dudas es necesario complementar el ejercicio democrático a través de mecanismos de democracia interna al interior de los partidos políticos debe de evitarse así la contradicción de que el ciudadano, que goza de plena capacidad de goce y ejercicio.

## **5.6. FACTORES CONTEXTUALES PARA LA CREACIÓN DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.**

La clave de partidos que operan en unan nación y la naturaleza de la política partidista de esa nación dependen fuertemente del marco legal que gobierna a los partidos y a las políticas partidistas. Wolfgang Muller, escribió sobre el papel de las Instituciones en los cambios partidistas, sostiene que las leyes del Estado que gobiernan a los partidos políticos constituyen la forma más directa de intervención del estado en los partidos políticos. En principio las leyes de los partidos pueden requerir que los partidos políticos cumplan condiciones específicas relacionadas con su contenido y/o a su forma. Por ejemplo, la democracia interna del partido, aceptación del orden democrático o en su forma como ejemplo estatuto del partido mínimo nivel de actividad. Reconociendo el poder de la ley de partidos, deben de considerarse los factores contextuales y los puntos que condicionan su diseño e implementación utilizando la información que nos ofrece los modelos de regulación de los partidos políticos.

Los sistemas contemporáneos de partidos en la mayoría de las democracias avanzadas anteceden a la ley de partidos políticos, generalmente las constituciones de estos países no mencionaban a los partidos políticos, los cuales eran inexistentes o embrionarios cuando se adopto la constitución. Más aun la ley de partidos en estos países generalmente regula a los partidos políticos solamente después de que los mismos ya están formados, son fuertes y ha participado en el gobierno. A través de la ley de partidos las naciones pueden conservar un sistema competitivos de partidos uno ves que el mismo haya sido creado, pero es difícil que los estados o sus gobernantes puedan crear un sistema competitivo de partidos políticos independientes a través de legislación o por decreto.

Para ilustrar los límites en la capacidad para crear un sistema competitivo de partidos de la nada, incluso de un estado fuerte, es necesario considerar el

caso de Irán a mediados de los años 50 bajo el mandato de Muhammad Reza Shah Pahlavi. En ese momento, los líderes occidentales le dieron la bienvenida al Shah como un modernizado. Él estableció algunas reformas económicas mejoró el estatus de la mujer y, en general, limitó el poder de los líderes religiosos. A pesar de que Irán tenía un parlamento, el Shah practicó el mandato imperial y su país carecía de algunos rasgos democráticos que hubieran hecho su mandato más aceptable para sus amigos de occidente.

Para 1957, el Shah había decidido que el país necesita de un sistema bipartidista estable y había pronunciado el inicio de dos partidos. Invito al entonces primer ministro Manuchehr Eshaghpour a formar un partido, llamado Partido Nacionalista (Melliyan), y alentó al primer ministro anterior, Assadollah Alam, a formar el otro partido, llamado el Partido del Pueblo (Mardom). Estos partidos involucraron principalmente a miembros de la elite y tuvieron poca penetración fuera del parlamento iraní (Majlis). A pesar de todo, los dos partidos discutieron durante las elecciones de 1960, que fueron anuladas debido a cargos de fraude por parte del Partido Nacionalista, el cual ostentaba el gobierno. Una segunda elección en 1961 misma que fue anulada también, ya que el Shah perdió su esperanza de intentar modelar la política iraní según el modelo bipartidista británico y disolvió el Majlis.

El coqueteo del Shah con el sistema bipartidista en los años 60 finalizó al comprender que la competencia entre partidos puede ser complicada e impredecible, inclusive con partidos creados dentro de la casa. Tal como observa Ingrid van Biezen, en la actualidad muchos partidos en países en vía de democratización tenían —casi una presencia casi nula en el terreno” antes de ser —creados dentro del partido gobernante”, u de obtener —representación parlamentaria (y a menudo responsabilidad de gobierno también) casi inmediatamente después de su formación”. En la vida política, cada organización es rival de todas las demás organizaciones. Una vez formados, los partidos no alientan a sus rivales.

Crear un partido político es un negocio arriesgado y la analogía de negocios es muy instructiva. De hecho, Issacharoff y Pildes evalúan las decisiones judiciales sobre regulaciones de partidos de acuerdo a si las decisiones adelantan u obstruyen el “mercado” para el control partidista del gobierno.<sup>216</sup> Los empresarios económicos incurren en costos financieros al iniciar compañías que pueden no pagar sus inversiones, pero los empresarios políticos incurren tanto en costos financieros como políticos al iniciar partidos. Más allá de arriesgar dinero, los fundadores de partidos arriesgan la pérdida de sus reputaciones y hasta represalias políticas. Existen otros paralelos entre comenzar un negocio y fundar un partido: Al igual que regulaciones gubernamentales comprensivas y detalladas pueden evitar que los empresarios económicos comiencen a construir y desarrollar negocios, leyes de partidos amplias y detalladas pueden prevenir que los empresarios políticos inicien, construyan y desarrollen partidos.

Por lo tanto, antes de comenzar a diseñar la ley de partidos para una nación en transición hacia la democracia, debería preguntarse: “¿Están la nación y sus partidos listos para una ley de partidos?” Simon Chesterman nos advierte que las elecciones efectuadas en naciones en desarrollo justo después de la terminación de un conflicto armado, pueden producir partidos políticos —que son principalmente — y algunos veces únicamente vehículos para brindar a las élites locales acceso al poder de gobierno. Tales partidos pueden ser no más que un re-empaque de los grupos armados que lucharon en el conflicto original.”<sup>217</sup> Sin embargo, gobernar sin partidos no es la respuesta. En ese caso, advierte Chesterman, “la vida política está dominada exclusivamente por las personalidades de élite involucradas: este es el peligro de la ‘democracia sin partido’ como la que adoptó Uganda bajo Yoweri Museveni.”<sup>218</sup>

---

<sup>216</sup> Samuel Issacharoff y Richard H. Pildes, “La Política como Mercado: Obstáculos Partidistas al Proceso Democrático,” op cit, nota, p. 643.

<sup>217</sup> Simon Chesterman, *Usted, el Pueblo: Las Naciones Unidas, Administración de Transición, y la Construcción del Estado* (Nueva York: Oxford University Press, 2004, p. 221.

<sup>218</sup> *Ibidem*, p. 223

El problema de la creación de una ley de partidos políticos para México es dependiente de los diversos aspectos jurídicos de su formación, así como de los diversos factores políticos al momento de su realización. Desde esta perspectiva entonces, debemos comprender las situaciones fundamentales en la construcción de los elementos democráticos del proceso de transición mexicana, que sin duda en México, han sido incorporados a través de las reformas constitucionales y legales otorgadas durante varias etapas. Reformas tales como la incorporación de los partidos al texto constitucional en 1977 y los sucesivos apartados legales de las funciones de los partidos incorporados a las leyes electorales desde 1911 a 1996.

Para tal efecto, entonces, debemos primero preguntarnos ¿Para qué queremos una Ley de partidos?, ¿Cómo debemos estructurarla? ¿Cuáles serían los resultados de su aplicación? ¿Es necesaria realmente una ley de partidos políticos? en caso de aprobarse ¿Cuáles serían los efectos jurídicos, y por ende, los políticos? ¿Qué instituciones serían las competentes para conocer de la vulneración de los preceptos jurídicos allí establecidos? ¿Es necesario que en dicha ley se mencione un procedimiento específico para hacerla cumplir?

Con estos y otros planteamientos que surgen durante el desarrollo de nuestra investigación, pretendemos con él, exponer de forma general, y con el pleno convencimiento que el tema no concluiría en esta investigación, los fundamentos más tradicionales para la construcción de una ley, en particular de la ley de partidos políticos. En consecuencia, hemos estimado importante destacar que bajo la formulación del planteamiento ¿es necesaria una ley de partidos políticos para México?, inicio así, estableciendo una premisa para atender una variedad de supuestos que pueden bien implicar un contexto o panorama de los factores y consecuencias de su aplicación.

Los supuestos estriban principalmente, cuando consultamos la ley electoral, y encontramos o nos surge la reflexión siguiente, que si en el actual Código



Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su apartado —“los Partidos Políticos”, expresa o manifiesta verdaderamente los elementos jurídicos necesarios para conceder cabalmente la participación de los partidos políticos o bien si es necesario que el apartado referido tenga que ser separado para ser incorporado a un texto legal independiente, mediante la creación de un nuevo ordenamiento legal; claro está con otros principios jurídicos que ampliarían la participación de los partidos.

Así tenemos que de tal supuesto surge la exigencia de expresar ¿cuál sería la importancia de continuar con la aplicación del apartado de partidos políticos?; o es conveniente por la realidad social y su propia exigencia de avance democrático, una nueva ley. Bajo esta última tendencia entonces ¿cuál sería el nombre correcto de la nueva ley? Si debe llamarse —“Ley de partidos políticos” o —“Ley Orgánica de partidos políticos”. ¿Cuál sería la diferencia de una y otra ley? No cabe duda, que y por la naturaleza de nuestro estudio, el objeto al que debemos atender es el de la creación de una ley en materia de partidos políticos.

Ahora bien, bajo los planteamientos mencionados al comienzo de este último apartado de nuestra investigación, nos expresaremos con cada uno de ellos con la respuesta que implique la posible solución. No obstante, es por ello, primero, que necesitamos abordar el contexto histórico de la actividad partidista en México, sobre todo de forma muy breve, pero fundamental para comprender la formación de la naturaleza jurídica del partido político: la introducción en los ordenamientos jurídicos de los elementos de participación de su actividad en las leyes electorales desde 1911 a 1996; y la constitucionalización de los partidos políticos en 1977. Por consiguiente, hay dos principios fundamentales que surgen con estos hechos; el primero cuando en 1946, por primera vez en la ley electoral se concede el concepto jurídico de partido político —“como asociaciones constituidas conforme a la ley por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos para fines electorales y de orientación política”, para luego,

mediante un segundo principio en 1977 se incorpore al texto constitucional la figura de partido político, distinguiéndoles con el significado de “entidades de interés público”.

¿Por qué se mencionan estos hechos? La razón obedece, que en los ordenamientos jurídicos no había un mandato expreso para regular la actividad partidista. Es por eso, que tal acontecimiento importante enunciarlo como uno de los primeros antecedentes de su control jurídico. Esto nos permite situarnos en un punto imprescindible para darle respuesta a los planteamientos antes enunciados, o los nuevos que puedan aparecer con la lectura de nuestra investigación, o en todo caso, con el entendido que para crear una la ley de partidos políticos es necesario, por lo menos, conocer estos dos principios tan inherentes en la función de los partidos mexicanos.

Es decir, si manifestamos nuestra intención por la creación de una ley de partidos políticos, debemos comprender que estos hechos son los precedentes que estructurarían la mencionada ley. De tal suerte, que esto nos concede las determinantes jurídicas de su elaboración y los avances jurídicos que pudieran ser introducidos, una vez que fuera aprobada la mencionada ley. Pero también con todo y los avances de participación en los apartados de “partidos políticos” de las leyes electorales, la legislación no es plena respecto a la materia, ya que simplemente se ha circunscrito a determinar algunos aspectos de su actividad política.

Por lo anterior, debemos estar en aptitud de responder ¿para qué queremos una ley de partidos políticos? En principio, para establecer con plena claridad diversos contenidos de participación política que puedan ejercer democráticamente los partidos políticos. ¿Cómo cuáles?. Para el profesor Manuel González Oropeza,<sup>219</sup> mencionan estar a favor de una ley de partidos políticos,

---

<sup>219</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Hacia una nueva ley de partidos políticos en México*, en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el Mundo*. (Memoria del II Congreso Internacional de Derecho

señala que bien podría darse el estudio inicial para establecer tal ley, con los siguientes aspectos. En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), lo relacionado a la legislación de los partidos políticos se reduce a un solo libro, con lo cual la regulación de la actividad partidista también se reduce. Se requiere de una exhaustiva regulación, así como de una revisión de la legislación accesoria. A pesar de que el ordenamiento electoral aludido regula con detenimiento algunos aspectos como la creación, fusión y desaparición, además, derechos y obligaciones y coalición de los partidos políticos, sus disposiciones son insatisfactorias para regular todo lo concerniente a tales -entidades de interés público”.

Por lo tanto, de la forma que alude González Oropeza, cabe implantar la necesidad de separar el apartado del COFIPE, referido a los partidos políticos, y una vez separado, y tomando en cuenta varios aspectos jurídicos de su contenido, pueda crearse la nueva ley de partidos estableciendo los alcances de su personalidad jurídica, así como la relevancia y consecuencias del interés público de los partidos, como también los derechos de los integrantes de un partido político, y sobre todo, determinando que su estructura interna y funcionamiento serán democráticos frente a la organización política y con los demás partidos, incluyendo las relaciones con los grupos parlamentarios y partidos.

De lo anterior, podemos desprender el análisis del actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 2007 en su —~~Lit~~ Segundo de los partidos políticos”, conformado por una estructura de setenta y siete artículos distribuidos en cinco títulos y catorce capítulos: el título primero no dispone de capítulos; el Título Segundo, contiene seis capítulos; el Título Tercero, es de cinco capítulos; el Título Cuarto, por tres capítulos; y el Título Quinto, no tiene capítulos. Así que de los cinco Títulos, dos de ellos no están organizados por

---

Electoral), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Tribunal Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993, pp. 489-490.

capítulos, mientras que los otros tres se distribuyen los capítulos casi de forma igual, esto es el Título Segundo con seis capítulos, el Título Tercero con cinco capítulos y el Título cuarto con tres.

Ahora bien, en una primera apreciación en el Título Segundo, en el capítulo segundo, está regulado otro tipo de instituciones políticas, que no corresponden propiamente a la composición del tema de partidos políticos, ya que como agrupaciones políticas su estructura y su funcionamiento corresponden de forma diferente a la de los partidos políticos.

El título que está incorporado al apartado de libros políticos es el que corresponde al denominado Capítulo Segundo —“Las Agrupaciones Políticas Nacionales”. Por lo tanto, la disposición de su regulación, según considero que viene a romper con el sentido sistemático del desarrollo regulatorio del apartado de partidos. Por ende, en principio la forma ordenada en la que se encuentra actualmente el apartado de partidos, no es del todo la más apropiada, ya que el mencionado capítulo de las agrupaciones políticas, está incluido justamente en el Libro Segundo, denominado —“los partidos políticos”, para luego mencionar en su capítulo segundo lo relacionado con las —“Disposiciones preliminares”, referentes a la organización o agrupación política que pretenda constituirse como partido político.

Y, así una vez constituidos en partidos políticos nacionales, tienen distintos aspectos como instituciones políticas plenamente instituida, tales como: personalidad jurídica; gozan de los derechos y de las prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la ley fundamental y la ley electoral.

En consecuencia la denominación queda propiamente concedida por la ley como la de partidos políticos, que se obligan a cumplir con los fines que dispone la norma fundamental, ajustando su conducta a las disposiciones de la ley electoral. Es decir, que una vez constituido un partido político se definen dos

aspectos fundamentales que denotan su actividad: los fines y funciones. Mientras los fines obedecen a los principios constitucionales del ordenamiento fundamental, por su parte las funciones son los principios legales indicados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Así tenemos que la secuencia de las funciones que deben cumplir los partidos políticos empalman justamente en el COFIPE en el “Título Segundo” denominado “De la constitución, registro, derechos y obligaciones” en el “Capítulo Primero” que se refiere al “El procedimiento de registro definitivo”. En el mencionado apartado se indica solamente el procedimiento para obtener una organización, mediante el cumplimiento de requisitos, el registro como partido político nacional. No obstante, en ocasiones la misma ley rompe con la armonía de su actividad.

Por ejemplo el siguiente apartado del COFIPE, es el que rompe con la secuencia de las funciones de los partidos, ya que el “Capítulo Segundo” menciona las funciones “De las agrupaciones políticas nacionales”, lo cual, insisto, quebranta el sentido que pretende dar el apartado “Título Segundo” denominado “De la constitución, registro, derechos y obligaciones” en su “Capítulo Primero” que señala “El procedimiento de registro definitivo”, y que es exclusivamente referido a los partidos políticos, más no a las funciones de las agrupaciones políticas.

Así tenemos que esta primera parte del Libro, menciona el funcionamiento de los partidos, que bien debería en lo sucesivo seguir con el mismo sentido en todo el libro y no romper de forma abrupta introduciendo un apartado relacionado a las agrupaciones políticas, sobre todo, porque deberíamos, comprender, que aunque las agrupaciones “son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión mejor informada”, su funcionamiento es distinto al del partido político, sobre todo porque la ley fundamental lo define como: “los partidos políticos son

*entidades de interés público*”, del mismo modo, para determinar con claridad el tipo de diferencias, se manifiestan, cuando el precepto constitucional les concede a los partidos que la ~~ley~~ determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral”. En el ordenamiento electoral, con la introducción del apartado de las agrupaciones, es donde precisamente estriban las variedades de la funcionalidad de los partidos y las agrupaciones.

Por lo tanto, una de las principales diferencias entre ambas instituciones políticas radica principalmente en su intervención en la vida política, mientras los partidos políticos están regulados en la ley fundamental, las agrupaciones políticas no están reguladas en la ley fundamental. Por ende, los partidos tienen la exclusividad de participar directamente en los procesos electorales federales y locales, como fin principal, y las agrupaciones políticas los hacen también, pero solamente en el ámbito federal, y de forma indirecta, pues están obligadas a suscribir un acuerdo con un partido político, cuyo interés incluye también participar en los procesos electorales pero solo aprobándole el partido político su participación.

No obstante, ambas instituciones están sujetas a las disposiciones del COFIPE, lugar que distingue las formas de participación, por ejemplo, no es lo mismo los requisitos que debe cumplir una organización o agrupación política para constituirse como partido político, que una asociación (u organización) política para constituirse como una agrupación política. Lo mismo sucede con, los requisitos de registro, derechos, y obligaciones, en muchos de los casos cambian para uno y otro.

Con esto, creo en una primera observación, resaltar una de las diferencias, del porque estimo que no debería estar incluido en la ley electoral el ~~—~~“~~Capítulo~~ Segundo” ~~—~~“~~De~~ las Agrupaciones Políticas Nacionales”, en la parte del ~~—~~“~~Libro~~ Segundo”, que por su mismo título solamente corresponde a ~~—~~“~~De~~ los partidos políticos”, ~~—~~“~~Título~~ Segundo”.

Así es que con el propósito de una nueva Ley en materia de partidos políticos, solamente se debe incluir el tema de partidos y desprender el apartado de agrupaciones del apartado de partidos que se encuentra en el COFIPE de 1996, cuyo objeto es dejar con claridad lo que solamente corresponde a la funcionalidad de los partidos, bajo el entendido de hacer cumplir con sus fines y funciones.

Si bien puede darse esta circunstancia, seguramente surge la duda de ¿cuál sería el lugar que ocuparía el apartado de las agrupaciones políticas en el ordenamiento electoral, si en el mismo COFIPE o bien en la nueva ley de partidos?, nosotros consideramos que en ninguna de las dos ordenamientos, lo conveniente sería crear otra ley para las agrupaciones políticas nacionales. Aunque el problema se puede presentar cuando vemos que el articulado del COFIPE en esta materia es limitado, esto es solamente se conforma por tres artículos.

Sin embargo, cabe la posibilidad de instrumentar su regulación en este sentido, por ejemplo cuando nos percatamos que en otros sistemas políticos distintos al nuestro, disponen de leyes cortas en su articulado. El caso ejemplar, para justificar lo enunciado, es con España. Una ley de partidos políticos breve y separada del resto de la normatividad electoral.

Tomando en consideración la normatividad española, en el caso mexicano se puede plantear la posibilidad de formar dos leyes cortas y separadas. Como pueden ser la Ley de Agrupaciones Políticas Nacionales y la Ley de Partidos Políticos. Esta última, es la que sobresale en nuestro estudio, ya que como ejemplo, es útil para estar al tanto de cómo está estructurada la ley de partidos española, y de qué forma los españoles han sobresalido al momento de la aplicación de sus leyes. Además, con ello, también nos será de utilidad para medir los parámetros de los aspectos jurídicos o políticos más valiosos que puedan ser

convenientes para nuestro sistema, como la característica de la democracia interna.

En España el 28 de junio del 2002 se publicó una reforma a la ley de partidos políticos, que se le conoce como Ley Orgánica 06/2002, de Partidos Políticos. Tan sólo su contenido, es de trece artículos, dentro de los cuales sustentaron varios aspectos de su funcionalidad a saber: el derecho a crear partidos políticos, en el ejercicio del derecho de asociación; la forma en cómo deben de adquirir la personalidad jurídica los partidos; los indicios racionales de ilicitud penal del partido; la organización y funcionamiento regidos por los principios democráticos, y que para tal fin deberán estar constituidos por un órgano supremo y órganos directores, plenamente regulados por los Estatutos. Asimismo, las causas de la suspensión y disolución, y por último, la forma en que la Administración del Estado financiará las actividades de los partidos.

Como vemos las bases jurídicas en esta ley, son relativamente pocas, y que mediante su plena vigencia el sistema de partidos políticos españoles halló sus fines, pero sobre todo su funcionamiento. Del mismo modo, para proporcionar el cumplimiento cabal a su funcionamiento, están regulados por la —Ley Orgánica 3/87, de 2 de julio, Sobre la Financiación de los Partidos Políticos—. Las mencionadas leyes tiene sus antecedentes en la Ley 21/1976, de 14 de junio, Sobre el Derecho de Asociación Política y en el Real Decreto 2281/76, de 16 de septiembre, por el que se regula el Registro de Asociaciones Políticas.

La Ley de Partidos es el resultado de los trabajos llevados a cabo en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, como se deduce del acuerdo adoptado por la mesa del Congreso de los Diputados, mediante el comunicado que se realizó a la Comisión de Justicia, a quien se le atribuyó el estudio del proyecto de la ley, que el gobierno denominó —Ley de Asociaciones Políticas—, título que fue modificado por la Comisión de Justicia en su dictamen emitido y publicado en el —Boletín Oficial de las Cortes— el 15 de junio de 1978,



con lo que quedó aprobado el proyecto de Ley de Partidos Políticos por el Congreso. El resultado que podemos obtener de la creación de estas leyes es la consagración del imperativo jurídico, garantizado por su libre y efectivo ejercicio, que dio paso para regular el Derecho de Asociación Política con criterios amplios y flexibles, pero también precisos, pretendiendo una adecuada coordinación entre los principios de organización, libertad y eficacia.

Es menester apuntar que el avance del funcionamiento del sistema de partidos españoles, no había manifestado inquietudes políticas, sobre todo con la Ley de Partidos, desde que fue puesta en vigencia en 1978, no obstante, en la VII Legislatura, en el segundo periodo del Presidente José María Aznar el gobierno presentó un proyecto de iniciativa de ley, ante el Congreso de Diputados, respecto a una nueva ley denominada —Ley Orgánica de partidos políticos—. Por lo que con la aprobación de esta ley el 27 de junio de 2002, y publicada el 28 de junio en el Boletín Oficial del Estado núm. 154, con el nombre de —Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos—, quedó abrogada la ley de 1978.

Los elementos que introduce la nueva Ley de Partidos, son por ejemplo, siete artículos más que la de 54/78. La estructura de dicha ley, es por trece artículos; los cuales se organizan mediante los rubros de —creación—, —organización, funcionamiento y actividades—, —disolución o suspensión judicial—, y de la —financiación—, de los partidos políticos.

Por lo que, entonces, la anterior ley 54/78, a la actual ley en cuanto a sus elementos jurídicos de funcionalidad, no surgen prácticamente diferencias, ya que ambas leyes comprenden en su totalidad casi los mismos elementos jurídicos. No obstante, uno de los principales problemas que ha tenido que encarar el Proyecto de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, a fin de que pudiese ser aprobada, fue con el tema de la ilegalización de los partidos políticos, a pesar que la ley 54/78 ya lo establecía. Pero el problema, no solamente acomete con la ilegalización, sino que también repercute con la ilicitud de las actividades de los partidos.

La ilegalización de los partidos políticos es un tema que en España ha sido muy vinculado por el problema, que por mucho tiempo ha tenido que enfrentar la organización Herri Batasuna al decirse que existe un vínculo con el grupo denominado ETA.<sup>220</sup> Javier Casqueiro,<sup>221</sup> menciona que así se observa en la investigación judicial dirigida por el Juez Baltazar Garzón contra ETA, donde al parecer tiende a darse la ilegalización de Herri Batasuna, porque el mismo Juez Baltazar, la califica en su último auto como una empresa de ETA. Lo que implica al darse la ilegalización también proclamar la ilicitud de sus actividades; independiente de los actos que puedan ser inculcados. Del mismo modo, señala Javier Casqueiro,<sup>222</sup> y como lo ha expresado la misma posición del gobierno, en dado caso que suceda la suspensión de Batasuna y proclamar de nuevo la ilicitud de sus actividades, no afectará, a los planes del Partido Popular y del Partido Socialista Obrero Español para lograr la ilegalización de Batasuna a través de la nueva Ley de Partidos Políticos, ya que la Ley 54/78 que ha estado vigente, y la aprobada contemplan las dos vías y sus propios cauces para la ilegalización de un partido: la penal y la democrático penal.

De la formación de estas leyes, entonces podemos observar dos consideraciones muy importantes para ser tomadas en cuenta en la nueva Ley de Partidos Políticos en México: por ejemplo, la ilegalización e ilicitud de actividades de los Partidos Políticos, pero también de las Agrupaciones Políticas. Ahora bien, uno de los puntos elementales el cual deberíamos tomar en consideración para

---

<sup>220</sup> El origen del grupo denominado ETA, fue cuando el 31 de julio de 1959, cuando un grupo de jóvenes nacionalistas de clase media urbana, estudiantes en su mayoría, iban a crear un nuevo movimiento con las siglas ETA. Aquel día se celebraba a San Ignacio, fundador de la Compañía de Jesús, una orden religiosa que había servido de modelo de organización a Sabino Arana el padre del nacionalismo vasco. Este es el nuevo movimiento nacionalista vasco. Fue TXILLARDEGI, quien propuso el nombre, desechando el inicial de ATA: ABERRI ASKATASUNA, PATRIA Y LIBERTAD, porque en su traducción española significa PATO. En consecuencia, la denominación de ETA, es EUSKADI TA ASKATASUNA, cuya traducción al español o más bien, el significado es un EUSKADI independiente, por medio de un estado vasco, y ASKATASUNA, el nombre libre dentro de EUSKADI.

<sup>221</sup> Cfr. CASQUEIRO, Javier, El PP cree que la vía de Garzón para ilegalizar Batasuna es más lenta que su ley de partidos”. “El gobierno establece en la futura norma que ambos procedimientos son compatibles, *El País*, Lunes, 6 de mayo de 2002, Madrid, España. (edición electrónica).

<sup>222</sup> *Ibidem*.

establecer en la nueva Ley de Partidos, es el que corresponde precisamente al de la —Democracia—. Por ende, es menester responder las siguientes interrogantes:

¿Cuáles serían los elementos democráticos más valiosos a considerar?  
¿De qué forma pueden ser incorporados al nuevo texto legal los elementos o principios democráticos? Y ¿Qué órgano jurisdiccional se encargaría de resolver la ilegalidad o bien la ilicitud de las actividades de los partidos políticos?

Atendiendo a la primera pregunta, la respuesta es la exigencia de una estructura interna y de un funcionamiento democrático en los partidos políticos, además, de que sus relaciones con otros partidos políticos deben ser democráticas, al referirnos a la figura de partidos políticos, no solamente es exclusivo de ellos también es para toda organización política y con los grupos parlamentarios). Cabe resaltar, a manera de ejemplo, la resolución del Tribunal Constitucional español, relacionada precisamente a la propia exigencia de democracia de la organización y funcionamiento democrático de los partidos políticos, como quedó expresado en el extracto número 2 de la sentencia 56/1996, en donde se establece que —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 un 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 las decisiones y en el control del funcionamiento interno de los mismos. Se trata, sin duda, de derechos de configuración legal. Es más, debe reconocerse que el precepto constitucional que consagra de modo genérico el principio de democracia interna admite muy diversas concreciones, ya que los modelos de organización partidista democrática que caben dentro del mencionado principio constitucional son muy diversos, tanto como dispares pueden ser, en contenido e intensidad, los derechos y, en general, el estatuto jurídico que puede atribuirse a los afiliados en orden a garantizar su participación democrática. La concreción del legislador resulta, por tanto, absolutamente necesaria y en la realización de esta tarea goza de un amplio

margen de libertad de configuración. El derecho de asociación en partidos políticos es, esencialmente, un derecho frente a los poderes públicos en el que sobresale el derecho a la autoorganización sin injerencias públicas; sin embargo, a diferencia de lo que suele suceder en otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos y dada su especial posición constitucional, ese derecho de autoorganización tiene un límite en el derecho de los propios afiliados a la participación en su organización y funcionamiento. La tensión entre ambos derechos, que cobra especial relieve en el ámbito de las garantías jurisdiccionales, estará presente a lo largo de los próximos fundamentos jurídicos ya que ésta es, sin duda, una de las cuestiones capitales que subyacen al problema aquí enjuiciado.

Respecto a la segunda pregunta, la respuesta es mediante una adición al ordenamiento constitucional y al ordenamiento electoral. Y, la última pregunta, la respuesta es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para el caso de la ilegalidad, y en su caso el Poder Judicial de la Federación para el caso de su ilicitud.

De las respuestas mencionadas, es importante destacar las particularidades de cada una de ellas, de forma tal que se pueda comprender de manera más puntual nuestra propuesta de una nueva ~~—~~ Ley de Partidos Políticos”. Pero para llegar al pleno establecimiento de ella, primero, es necesario saber, cuál sería el primer paso de su formación jurídica.

En consecuencia, su formación jurídica está circunscrita a una modificación conceptual, constitucional y legal. En ella es fundamental establecer los principios democráticos a los que los partidos políticos estarían obligados a cumplir, por lo que se manifestaría del siguiente modo:

### **1. ¿Para qué queremos una Ley de partidos?,**

Para cumplir y respetar los principios democráticos y valores constitucionales, previniendo la posible actuación ilícita de estos organismos o

miembros que lo integran, con el propósito de vulnerar los principios democráticos establecidos en nuestra carta magna.

## **2. *¿Cómo debemos estructurarla?***

Remover el denominado —LIBRO SEGUNDO” clasificado con el rubro —**ⓓ** los partidos políticos” suministrando, además, de los valores jurídicos ya establecidos, otros valores jurídicos en la nueva ley, fijando con ello un mejor técnica jurídica.

## **3. *¿Cuáles serían los resultados de su aplicación?***

El fortalecimiento democrático de la funcionalidad de los partidos, la exacta protección de los derechos políticos electorales de los militantes, afiliados y simpatizante y una contienda electoral libre de actividades ilícitas que afecte la voluntad popular de la ciudadanía.

## **4. *¿Es necesaria realmente una ley de partidos políticos? Y en caso de aprobarse ¿cuáles serían los efectos jurídicos, y por ende, los políticos?***

Si. Por una cultura democrática y de respeto a las instituciones jurídicas. Los efectos jurídicos corresponden a su vez al fortalecimiento del sistema jurídico, cuya consecuencia principal es la justa aplicación del Estado de derecho, bajo el entendido que a los partidos políticos se les reconoce que contribuyen al fortalecimiento de la democracia. Los efectos políticos corresponden a las siguientes circunstancias: la primera es antes de su creación, esto es si realmente los partidos políticos y otras fuerzas políticas, llegarían a establecer consensos (acuerdos), para llevar la propuesta al Poder Legislativo y bajo qué tipo de arreglos políticos aprobarían la nueva ley. Es decir, en otras palabras les conviene a los partidos políticos (representantes), y principalmente a los que tienen representación en el recinto legislativo, que regulen su actividad política en las condiciones que sugiero en el contenido de este escrito.

En dado caso que se apruebe después del 2010, entonces, la vigencia de la misma, tiene que ser al día siguiente de su publicación, de lo contrario los

efectos de su aplicación, principalmente la jurídica, estarían sujetos, quizá a distintas inquietudes o evasivas de su aplicación, como puede darse para el caso de establecer —cuáles serían las autoridades que deberían conocer de su contenido—. En este sentido, y así lo aprecio con la respuesta siguiente, son las autoridades instauradas actualmente, que todos conocemos, y que con su desarrollo han llevado a la consolidación de muchos principios democráticos.

**5. *¿Cuáles instituciones serían las competentes para conocer en caso de la vulneración de los preceptos jurídicos establecidos en la nueva ley de partidos?***

En principio el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano jurisdiccional especializado en la materia electoral, como garante de la funcionalidad de los partidos políticos. La función jurisdiccional correspondería a través de dictar la ilegalización de un partido político, cuando haya incurrido en actos contrarios a los principios democráticos —siempre y cuando sea un partido político con registro ante el Instituto Federal Electoral, bajo el entendido que cumplió con todos los requisitos para constituirse como partido político nacional—. Y, el Poder Judicial, cuando al partido se le compruebe que mediante sus acciones, asume relaciones con otras asociaciones ilícitas. La Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, sería el órgano que contribuye a reunir los elementos del delito para sustentar la ilicitud, con el propósito de declarar la ilicitud penal del partido político que le correspondería formular al Poder Judicial.

**6. *¿Es necesario que en la nueva ley de partidos se mencione un procedimiento específico para hacerla cumplir?***

No, solamente, tendría que hacer referencia al apartado del Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (una vez también aprobada la reforma que propongo a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, respecto a la protección de los principios

democráticos del ciudadano afiliado, militante, adherente, simpatizante o dirigente de un partido político y que la estructura partidista interna debe ser democrática).

Finalmente, respecto a las últimas reformas, como complemento de la propuesta aquí efectuada, son al Código Penal Federal, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Para el fortalecimiento de democracia interna del partido es conveniente la creación de disposiciones jurídicas, como es la propuesta de la ley de partidos políticos, no obstante, cabe destacar que por la importancia de la funcionalidad de los partidos políticos en nuestro sistema político, es también básico continuar mejorando el marco jurídico que les regula, por lo que es conveniente la modificación de la norma establecida o la construcción de otros ordenamientos jurídicos que permitan complementar su funcionalidad, como es la Ley de financiación de partidos políticos, la Ley de asociación política y, por último, el complemento de la contribución a la cultura política, la Ley de agrupaciones políticas.

#### **5.6.1. RACIONALIDAD DE LA LEY DE PARTIDOS POLITICOS.**

Tomando en consideración que en 1921, en sus principios de la filosofía del derecho, Hegel aseguro que el estado —... solo racional en y por si” De esta forma, abriendo el camino hacia la configuración conceptual del Estado de Derecho y la discusión sobre la posibilidad de su realización histórica, planteo la cuestión clave de la modernidad, esto es, la coexistencia pacífica.

Según la paradigmática visión moderna, este es una totalidad esencialmente ordenada, por lo que la consecución de la pacífica convivencia humana habría de procurarse por medio de una planificación ordenada de la

sociedad. Como explica Bauman, en la concepción moderna del mundo, la presencia de un patrón de distribución dispareja de las probabilidades permite un tipo de explicación de los acontecimientos que (si es correcta) es simultáneamente una herramienta de predicción y (si los recursos requeridos son accesibles) de control.<sup>223</sup> El estado, así, aparecería como una instancia idónea para lograr, a través de su acción ordenadora, el aseguramiento de la coexistencia pacífica.

A su vez, la posmodernidad,<sup>224</sup> como movimiento que pretende separar el pensamiento moderno usando las herramientas de este, entendió agotada la modernidad y puso en crisis su discurso y su proyecto, lo que desembocó en el cuestionamiento de la legitimidad del ejercicio del poder instituido, que se mostraba inepto para sentar las bases de la convivencia social. La visión arquetípicamente posmoderna del mundo es (conforme a Bauman) la de un número ilimitado de modelos de orden, cada uno de los cuales es generado por un conjunto relativamente autónomo de prácticas. El orden no precede a las prácticas y no puede servir, por lo tanto, como una medida exterior de su validez. Cada uno de los muchos modelos de orden tiene sentido, en definitiva, exclusivamente en términos de las prácticas que lo convalidan.<sup>225</sup>

En el marco de este discurso posmoderno, la epistemología social que concibe pensadores como Habermas, Foucault o Luhmann asumen que el centro de cognición no lo constituye ya el sujeto individual, sino la multiplicidad de discursos sociales, ejemplo de ello, sería el derecho, la política y la economía entre otros, derivada de la fragmentación de la sociedad moderna, así la legitimidad de un determinado modelo de orden no depende de una planificación entendida como consideración previa de la acción y de sus consecuencias, sino que está

---

<sup>223</sup> Vid. Bauman, Zygmunt. *Legisladores e intérpretes. Sobre la modernidad, la posmodernidad y los intelectuales*. Trad. Pons, Horacio, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 1997, p.12.

<sup>224</sup> Para ubicar el contexto histórico y, aun, social, a la modernidad y a la posmodernidad, entendidas como conceptos sociológicos, puede sostenerse que a la primera no se llega con el comienzo de la Edad Moderna, en el Siglo XV, si no luego de la transformación de la sociedad preindustrial (sociedad rural tradicional) en sociedad industrial (sociedad urbana moderna), que se produce con la Revolución Industrial y el triunfo del capitalismo. Por su lado, la superación de la sociedad industrial por la sociedad postindustrial da lugar a la denominada posmodernidad.

<sup>225</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Legisladores e intérpretes*, óp. cit.



condicionada por la interferencia de los diversos discursos sociales involucrados en la comunicación social. Esto, desde luego, no conduce a afirmar que los sistemas sociales y que el conocimiento social es irracional, sino simplemente que la racionalidad debe pensarse de modo distinto a como se hacía hasta ahora.<sup>226</sup> Rompiendo de esta manera el paradigma del pensamiento moderno: De tal suerte, si pretende comportarse racionalmente, el sistema social debe controlar sus impactos en el entorno mediante las preocupaciones sobre sí mismo. La racionalidad social (refiere Luhman) requiere que los problemas del entorno provocados por la sociedad, si se repercuten sobre la misma, se reflejen en el sistema social, es decir, que se integren al proceso de comunicación social. La construcción de la realidad social, en suma, deriva de la autoridad, la responsabilidad y la injerencia epistémica de los distintos discursos sociales intervinientes en dicho procedimiento.

La racionalidad social según Luhmann requiere que los problemas de entorno provocados por la sociedad, si repercuten sobre la misma, se reflejan en el sistema social, es decir, que se integren al proceso de la comunicación social. La construcción de la realidad social, en suma, deriva de la autoridad, la responsabilidad y la injerencia epistémica de los distintos discursos sociales intervinientes en dicho procedimiento.

Por otro lado, tomando como punto de partida al Estado, desde una perspectiva analítica diferente, cabe aseverar que la racionalidad de las decisiones e intervenciones estatales constituyen un imperativo elemental de la forma republicana de gobierno, no está por demás recordar que la institución estatal se justifica por el hecho de que en una determinada etapa de la división de trabajo y del intercambio social, la certidumbre de sentido y de ejecución del derecho hacen preciso al Estado.

---

<sup>226</sup> Vid Luhmann, Niklas, *Sistemas Sociales. Lineamientos para una teoría general*. Trads. Pappe Silvia, Erker, Brunhilde. Barcelona 1998, p.418.

Hasta la fecha, las teorías de la argumentación jurídica se han ocupado solamente de la racionalidad de las decisiones en la fase de interpretación y aplicación del Derecho. Pero si el razonamiento jurídico tiene como característica fundamental la vinculación a la ley, la teoría de la argumentación jurídica debería considerar también en qué medida la racionalidad legislativa es un presupuesto de una argumentación jurídica racional. En particular, si se asume la tesis del caso especial de Robert Alexy, es necesario presuponer también la racionalidad de la legislación, pues si la ley ha de ser premisa y límite de toda racionalidad jurídica parece difícil que ésta prospere a partir de leyes irracionales.

Por otro lado, la racionalidad de la ley se proyecta sobre todas las agencias del estado, incluidas las que de una u otra forma tiene injerencia en el ejercicio del poder punitivo. Pero si se repara en el poder punitivo del estado constituye la más drástica forma de intervención institucional o formalizada para el control social, se advierte sin mayor esfuerzo la relevancia preponderante que adquiere el principio de racionalidad estatal en materia electoral.

El problema, consiste, en establecer que criterios son admisibles para reconocer como racional la sanción de una nueva regla que ensancha el ámbito interferencia del estado en la organización y democratización al interior y exterior de los partidos políticos. De tal manera una regla de racionalidad de la legislación electoral tal como la que se propone en este trabajo de investigación resulta razonablemente exigible en el marco que exhibe el ordenamiento electoral en un Estado de Derecho.

Todo lo manifestado con antelación puede encontrar sustento en el argumento de Diez Ripolles quien manifiesta que cualquier intento de profundizar en los contenidos de racionalidad que debería de resultar determinantes en todo proceder legislativo y en su resultado, la ley, ha de empezar por reconocer que la limitación entre legislación y jurisdicción, entre lo que sea creación y aplicación del derecho, se mueve en estos momentos, tanto desde una perspectiva Técnico-

jurídica como socio-jurídica sobre terreno poco firme. El protagonismo de la ley en la configuración del ordenamiento jurídico, rasgo esencial del derecho moderno, está seriamente cuestionado por Diez Ripolles, hasta el punto de que se ha convertido en un lugar común de hablar de la crisis de la ley. Con ello se querría expresar que la ley ha perdido la centralidad que venía ocupando en el sistema jurídico desde la instauración del estado de derecho liberal. Como expresión de la voluntad general democráticamente expresada refleja su carácter único, originario, supremo e incondicional.<sup>227</sup>

Ahora bien, parece innegable que la racionalidad legislativa es presupuesto necesaria de la racionalidad en la aplicación del derecho. Con relación a esto, Habermas enfatiza —Como la práctica de las decisiones judiciales está ligada al derecho y a la ley, la racionalidad de la administración de justicia depende de la legitimidad del derecho vigente. Esta depende a su vez de la racionalidad de un proceso legislativo, que, en situación de división de poderes que el estado de derecho establece, no está a disposición de los órganos de aplicación del derecho”.<sup>228</sup>

Además en el sector jurídico especializado, todavía persiste mayoritariamente una aspiración de racionalidad global de los contenidos legislativos en materia electoral que se refleja en las organizaciones internacionales al salvaguardar los derechos fundamentales y materialmente en la pretensión de lograr un catalogo de bienes jurídicos protegidos coherentes y de mantener un único sistema de responsabilidad penal y de sanciones.

Por otro lado, se ha expresado que las raíces de la racionalidad se encuentra en nuestra cultura, es decir, en la formas como usamos este concepto en el lenguaje ordinario. Nuestra forma de vida está construida de manera tal que

---

<sup>227</sup> DIEZ Ripolles, José L. *La Racionalidad de las leyes penales*. Práctica y teoría. Madrid: Trotta, 2000, p. 311.

<sup>228</sup> Vid. Habermas, Jürgen, *Facticidad y Validez*. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso. 2ª ed. Trad. Jiménez Redondo, Manuel, Ed. Trotta, Madrid, 2000, p. 311.

esperamos que la gente se comporte racionalmente en sus relaciones reciprocas. En este sentido, la racionalidad es un hecho intersubjetivo dado en nuestra cultura. La forma coherente de pensar está tan enraizada en nuestra cultura que la usamos como pauta cuando evaluamos el comportamiento de otras gentes. En este sentido, el concepto de coherencia es un elemento necesario de nuestro concepto común de racionalidad. Pertenece a la base de la comunicación humana. Nuestra vida social y nuestra interacción comunicativa funcionan sólo si esta precondition está satisfecha. Por ello, sería correcto decir que la reconstrucción de la racionalidad sólo explicita algo que está profundamente oculto en el uso lingüístico común de la gente occidental con mentalidad moderna.<sup>229</sup>

Al respecto Habermas manifiesta que la única fuente metafísica de legitimidad lo construye el procedimiento democrático de producción del derecho. De esta forma puede apreciarse que el principio de racionalidad de la ley se desenvuelve predominantemente, en el terreno de los problemas de legislación que en un sentido amplio han sido denominados políticos.<sup>230</sup>

Como es sabido, estos agrupan toda una serie de cuestiones de índole axiológica o valorativa que comienza con los problemas de política legislativa general que el legislador penal debe de resolver en dos oportunidades distintas, a saber: a) al momento de decidir cuándo y en qué circunstancias es más conveniente resolver los posibles conflictos sociales en forma anticipada mediante normas generales, y b) cuando es preferible dejar su solución en manos de jueces u otros organismos administrativos, que están en condiciones de resolverlos en forma individual, esto es, tomando en cuenta las circunstancias de cada caso; y c) a la hora de determinar si aquellas normas generales que estima necesarias son las reglas que se valen de la drástica respuesta punitiva o si, por el contrario, es suficiente el empleo de disposiciones legales de otra clase.

---

<sup>229</sup> Vid Aarnio, Aulis. *Lo racional como razonable*, Un tratado sobre justificación jurídica. Trad. Garzón Valdez, Ernesto. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 251-252.

<sup>230</sup> Vid. Habermas, Facticidad y Validez, op cit p. 646

Por otro lado, sin lugar a dudas, la ley de partidos de un país afecta a sus partidos políticos. La pregunta es, ¿cuáles leyes tienen cuál efecto? Los estudios realizados a los partidos políticos tienden a dudar sobre el éxito de tratar de hacer una ingeniería de los partidos políticos valiéndose de la legislación, especialmente en países en desarrollo con tradiciones políticas no asentadas. Si bien las leyes que exigen que los partidos mantengan listas de sus militantes ayudan en la organización de los partidos en democracias avanzadas, esas mismas leyes podrían limitar la competencia entre partidos en democracias incipientes, donde las autoridades fácilmente podrían obtener acceso a las listas de sus oponentes.

Aún en democracias avanzadas con sistemas estables de partidos, la manera en que operan las leyes de partido puede resultar controversial. Tal y como lo han documentado los profesores de derecho Samuel Issacharoff y Richard Pildes, la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América tiende a decidir en contra de los partidos menores y a favor de los dos principales partidos.<sup>231</sup> Al describir esa “tapa” sobre el sistema de partidos de los Estados Unidos por parte de los partidos demócrata y republicano con el apoyo de la Corte, sostienen que cuando se ejerce el dominio por parte de dos partidos a través de restricciones estatales cuya intención es garantizar el dominio de dos partidos, es posible que un mercado de dos partidos no sea suficientemente abierto como para garantizar el acceso adecuado a grupos que buscan retar el *estatus quo*.

Gregory Magarian, otro profesor de derecho, atribuye la decisión de la Corte a su creencia normativa de que un sistema político estable de dos partidos es esencial para nuestras instituciones democráticas y que la mejor manera de lograr los innumerables beneficios que aportan los partidos importantes es maximizar su autonomía. En contraste, los intereses gubernamentales en la estabilidad política han excedido los intereses de expresión de los partidos pequeños.

---

<sup>231</sup> Samuel Issacharoff y Richard H. Pildes, *La Política como Mercado: Obstáculos Partidistas al Proceso Democrático*, *Stanford Law Review* 50, Febrero 1998, Pp. 643-717.

La ley de partidos no sólo es controversial en relación con los efectos que se pretenden; también conlleva consecuencias no intencionales aún cuando actores políticos experimentados trabajen de manera multipartidista para elaborar una ley de partidos. Si regular a los partidos mediante la ley resulta una empresa difícil en una democracia establecida como la de los Estados Unidos, diseñar una ley para producir partidos deseables en países en transición resulta algo aventurado.

Sin lugar a dudas, los partidos deben ser organizados en torno a ideologías políticas en lugar de identidades étnicas, religiosas o regionales. Sus diferencias ideológicas deben ser diferentes pero no demasiado marcadas; las ideologías extremas son peligrosas. Los partidos no deben ser vehículos personalistas para el auto-engrandecimiento de líderes carismáticos sino organizaciones con estructuras internas democráticas que busquen una comunidad de votantes entre los ciudadanos y que trabajen por la transparencia, rendición de cuentas y comportamiento legal. Deben cultivar relaciones con otras organizaciones sociales y políticas y estar dispuestos a trabajar en coaliciones cuando las circunstancias lo requieran.<sup>232</sup>

Desafortunadamente, los partidos de este tipo no son muy comunes en los países en desarrollo. En su análisis entre países, *Partidos Políticos y Democracia*, Richard Gunther y Larry Diamond identificaron 15 tipos distintos de partidos políticos en todo el mundo, de los cuales sólo cinco corresponden a partidos del tipo occidental que Carothers describió. De acuerdo con su terminología, se trataba de partidos (1) clase-masas, (2) pluralista-nacionalista, (3) denominacional-masas, (4) todo incluyente, y (5) programáticos. Entre los que caen fuera de la descripción de Carothers se encuentran (6) de notables locales, (7) clientelista, (8) étnico, (9) de congreso, (10) personalista, (11) leninista, (12) ultranacionalista, (13) religioso fundamentalista, (14) de izquierda-libertario, y (15) de extrema derecha

---

<sup>232</sup> CAROTHERS, Thomas, *Ayudando a la Democracia en el Exterior: La Curva de Aprendizaje*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999, Pp. 142, 143.

post-industrial.<sup>233</sup> En muchos países en desarrollo, según Carothers, —~~N~~ se puede entender a los partidos tan sólo como subdesarrollados o débiles; son tipos de organizaciones fundamentalmente diferentes de las occidentales.”<sup>234</sup>

De acuerdo al análisis realizado en el capítulo cuarto, se puede establecer que las naciones tienden a seguir políticas que *proscriben*, *permiten*, *promueven*, *protegen*, o *prescriben* a los partidos y las actividades de partidos; es posible que las naciones no sigan exactamente a ninguno al crear una ley de partidos. Los países tienden a seguir estos modelos, pero es posible que las políticas se ajusten a distintas políticas regulatorias, reflejando la complejidad del proceso de creación de leyes. En general, las naciones que *proscriben* a los partidos por ley les prohíben funcionar del todo; las naciones que *permiten* partidos le permiten operar libremente; las naciones que *promueven* partidos los apoyan de manera activa; las naciones que *protegen* a los partidos favorecen a unos por encima de otros; y las naciones que *prescriben* los partidos desean moldearlos para que se ajusten a un ideal.

En un Estado donde impera una división del poder como forma de organización de su gobierno, es trascendental que cada poder constituido realice de manera satisfactoria su función, y así en conjunto se alcancen los objetivos comunes que el Estado se plantea como finalidad. En el poder legislativo, recae la función de crear leyes, es el encargado de estructurar y materializar el orden jurídico estatal, que va a regir a toda una sociedad, definiendo su estructura y régimen jurídico, político y social.

La creación legislativa, se define en base a un contexto jurídico-metodológico, y ciertamente además de cumplir los requisitos procedimentales y de legalidad que la Constitución y leyes derivadas establecen para la elaboración

---

<sup>233</sup> Richard Gunther y Larry Diamond, “Tipos y Funciones de los Partidos,” en Larry Diamond y Richard Gunther, eds., *Partidos Políticos y Democracia*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2001, Pp. 3-39.

<sup>234</sup> Thomas Carothers, *Ayudando a la Democracia en el Exterior: La Curva de Aprendizaje*, op cit. p.153.

de las leyes, necesita observar lineamientos técnicos-formales, y así como el derecho en su generalidad se basa en una técnica jurídica para crear y explicar su contenido, el proceso legislativo necesita desarrollarse sobre bases determinadas por la técnica legislativa.

La técnica legislativa además de los beneficios jurídicos que otorga, al elevar la calidad del orden jurídico, haciéndolo más factible y apegada a la axiología social, puede también visualizarse como un elemento o estrategia política, que reivindique el papel del poder legislativo con la sociedad, que le otorgue credibilidad y confianza ante un contexto social que pone en duda su eficacia, y así además del poder institucionalizado que implícitamente posee, obtenga mayor poder político al ser afín a la sociedad que representa.

Los intereses políticos que en la mayoría de veces han estado divorciados de los nacionales, han fomentado diseños legislativos donde prima la contradicción y la inconsistencia, la ambigüedad, la vaguedad y las lagunas legales. De hecho el proceso legislativo en sí mismo genera desconfianza y ha creado la imagen de que el discurso y los consensos de los actores sociales y políticos son cuestionables, y por supuesto cuestionados.

El principal objetivo que se persigue es analizar a la racionalidad legislativa como un instrumento esencial para producir leyes eficientes, sustentadas en información objetiva que garanticen la correspondencia con la realidad social, y por tanto su estabilidad temporal. Así mismo, la racionalidad legislativa permite acercar al ciudadano o ciudadana común a una normativa que es clara y bien formulada, lo que redundará en el ejercicio de sus derechos.

Las aportaciones de Reyes Rodríguez nos permite cuestionar la importancia que adquiere el trabajo del operador legislativo, al afirmar que —.al manera en que se conducirán las relaciones; la discrecionalidad de las autoridades; la participación de los ciudadanos; la distribución de los recursos; la



asignación de los derechos de propiedad; la certidumbre de las transacciones económicas y la capacidad para predecir tanto acciones futuras como el cumplimiento de mecanismos para ejecutar las obligaciones jurídicas, depende de quienes formulen las leyes”.<sup>235</sup> Aquí la precisión es señalar que las leyes dependen de quienes las formulan pero sobre todo de la forma en que se crean.

Al respecto, Manuel Atienza afirma que —al heterogeneidad de las técnicas y conocimientos, así como la dificultad de su articulación impediría presentar una definición.”<sup>236</sup> De hecho diversos autores dan por sobreentendido el contenido del concepto y se distraen de esta discusión para adentrarse en los caracteres o niveles de la racionalidad legislativa.

Para efectos prácticos adoptaremos la definición que José Luis Díez Ripollés presenta y que —define a la racionalidad legislativa como la capacidad para elaborar una decisión legislativa atendiendo a los datos relevantes de la realidad social y jurídica sobre los que aquella incide.”<sup>237</sup> En contra posición, Manuel Atienza hace un alcance a dicha definición y afirma que la racionalidad práctica en general es aquella aplicada a las decisiones y acciones, y que ha de caracterizarse como un proceso dialógico llevado a cabo por seres humanos en las condiciones de su existencia real y puede entenderse al menos de tres formas distintas:

- Referida a la legislación en sí misma, preguntándose respecto al lugar que ésta ocupa en el conjunto del sistema jurídico y en relación con los demás elementos de dicho ordenamiento; o quizás, ¿cuál es su función en el contexto de la evolución de los sistemas jurídicos?

---

<sup>235</sup> RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, Reyes, “El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional”, en Carbonell, Miguel/Pedroza, Susana (Coords.), en Elementos de Técnica Legislativa, México 2000, p. 82.

<sup>236</sup> ATIENZA, Manuel, Contribución a una teoría de la legislación, en Pedroza, Susana y Cruz, Jesús, Elementos de Técnica Legislativa, Porrúa, México, 2000, pp. 94.

<sup>237</sup> DIEZ RIPOLLÉS, José Luis, La racionalidad de las leyes penales, en Revista Española de Derecho Constitucional Núm. 75, año 25, Septiembre/ Diciembre, Madrid 2005, p. 59-61.

- Referida al proceso de producción de las leyes, planteando bajo qué condiciones o hasta qué punto puede considerarse racional la actividad de legislar; y,
- Referida al resultado de ese proceso, esto es, de racionalidad de las leyes.<sup>238</sup>

Por tanto, la principal preocupación del operador legislativo es precisamente la segunda concepción de racionalidad, es decir, el proceso de producción de leyes, ya que consideramos que esto supone la racionalidad también de los principios y reglas que rigen a la institución parlamentaria, y a su vez, la de la ley como producto de una institución y un proceso racionales.

Este instrumento se vuelve aplicable cuando identificamos las diversas ópticas desde las que la racionalidad del proceso legislativo puede analizarse: desde el punto de vista de la calidad de la comunicación entre el edictor y el destinatario de la ley; de su coherencia con el sistema jurídico del que pasa a formar parte; de su eficacia como medio de control o influencia en la conductas de los destinatarios; de su aptitud e idoneidad para conseguir objetivos; o, finalmente de la justificación ética de los fines que persigue. En este sentido, se permite observar los siguientes niveles de racionalidad:

- Primer nivel: La racionalidad lingüística. Percibe a la legislación como un proceso de comunicación de un mensaje normativo de la autoridad legislativa dirigido a los destinatarios. Por tanto, una ley será irracional en la medida en que fracase como acto de comunicación, es decir no permite al ciudadano recibir su mensaje.
- Segundo nivel: La racionalidad sistemática. Se refiere a las relaciones entre la ley y el ordenamiento normativo al que se integra. La ley racional entonces será aquella cuya producción se ajuste a las reglas y criterios establecidos por el sistema jurídico del que forma

---

<sup>238</sup> ATIENZA, Manuel, **Contribución a una teoría de la legislación**, op. cit., nota, p. 91.

parte, y además, no dé lugar a antonimias, lagunas ni redundancias. En contrario, la ley es irracional cuando ésta contribuye a erosionar la estructura del ordenamiento jurídico.

- Tercer nivel: La racionalidad pragmática. Está relacionada con la capacidad de la ley para suscitar adhesión o aceptación entre los destinatarios. Es decir, en la medida en que esté garantizada la conformidad de las conductas de los ciudadanos con lo dispuesto en la ley. La irracionalidad en este caso reside cuando no es acatada y por tanto fracasa en su propósito de influir en el comportamiento humano.
- Cuarto nivel: La racionalidad teleológica. Significa que la ley es eficiente respecto a los objetivos, fines y metas que se plantearon en su diseño. Una ley será irracional porque no produce los efectos que se deseaban, o porque produce efectos no previstos y que tampoco pueden considerarse como deseables.
- Quinto nivel: La racionalidad ética. Se concibe como una actividad de los poderes públicos que incorpora una pretensión de legitimidad o de justicia, que se concreta en que las decisiones políticas vertidas en las leyes se hallen argumentadas, en el sentido ético. Así, la ley irracional es aquella que no está justificada en valores superiores, ya sea porque la dictó quien carece de legitimación ética, porque prescribe comportamientos ajenos a la justicia, o bien porque persigue fines ilegítimos.

Una sola racionalidad es un complejo metodológico de interacción con la normativa que se crea, y todas las racionalidades a la vez pretenden dar un sentido completo a la producción legislativa, sin lugar a dudas sería lo ideal, pero depende de la cultura legislativa y las situaciones de hecho que permitan conjuntar las racionalidades, y que no se contrapongan una a otra. Es importante señalar que existen dos paradigmas distintos respecto a la racionalidad legislativa, uno que se ocupa por la obtención de la seguridad jurídica con base en el buen uso del

lenguaje y la sistematización, y que incluiría únicamente los dos primeros niveles de racionalidad; y otro, que como se mencionó, agrupa a buena parte de teóricos como Manuel Atienza, Díez Ripolles, Ferrajoli y Habermas en la que tienen cabida la ética y los fines de las leyes.

Elevar la racionalidad y calidad de las leyes exige la formulación de nuevas reglas para su creación. Por nuevas reglas entendemos a una clase de disposiciones distintas de las que regulan el desarrollo de cada una de las etapas del proceso legislativo formal, a las que establecen la distribución de competencias materiales o territoriales para legislar e incluso diferentes a aquellas que prevén la obligación de que las disposiciones contenidas en las leyes se ajusten a los contenidos de la Constitución. Nos referimos entonces a las reglas que regulan las cualidades formales y materiales de los proyectos legislativos.

La implementación de la racionalidad en el proceso legislativo es un objetivo que requiere sumar voluntades, de los diferentes sectores del Estado, tanto públicos como privados. Independientemente de la alternativa que se tome para promover o, en su caso, fortalecer la racionalidad del proceso legislativo, ésta deberá asegurar que la ley resultante siempre responda a criterios de oportunidad, necesidad y viabilidad, y que sea útil, eficaz, eficiente. Se trata de que finalmente se atienda a la calidad formal y material de la ley, sin perder de vista su capacidad para alcanzar los objetivos que constituyen la razón de su existencia.

No obstante, debemos de tener en cuenta que una norma es creada para regular la conducta de los individuos que se encuentran dentro del ámbito de validez espacial del derecho de un Estado, su finalidad inmediata es ser aceptada y cumplida por los destinatarios de esta, es por eso que la racionalidad pragmática es presupuesto para la factibilidad de la norma en su aplicación práctica, no solo positivizada y como parte teórica del ordenamiento jurídico. Esta se define como la pretensión de que la conducta de los destinatarios se adecue a lo prescrito en la

ley. En términos generales la racionalidad pragmática, es el grado de aceptación y cumplimiento de la norma por parte del receptor o destinatario de la norma.

La importancia de esta racionalidad se manifiesta en que no tendría sentido tener un cuerpo normativo perfectamente bien estructurado, elaborado conforme a los procesos de formación establecidos, si su grado de incidencia y cumplimiento no se está realizando, porque entre editor y receptor no existe un parámetro o vínculo que los entrelace. Por consiguiente, la cuestión es, si la eficacia de una ley depende de su aceptación y cumplimiento por los destinatarios, por la sociedad, o un sector de esta, ¿cómo lograr la empatía de la sociedad hacia una ley?, para que con su aceptación voluntaria, sea más fácil su puesta en práctica, y positiva su incidencia en la sociedad. Ciertamente, la producción legislativa no puede estar a expensas de lo que la sociedad quiera que se haga, porque sumando a ello el sistema democrático que nos rige, propicia muy diversos puntos de vista y perspectivas de un mismo hecho, y las demandas sociales que como insumos piden al poder legislativo solucionarlas a través de una ley, pueden ser infinitas; la cuestión radica en analizar e identificar lo que la sociedad necesita que se haga, y de manera general tener un panorama social de lo que se estima pertinente, del rumbo adecuado, tanto para el Estado como aparato gubernativo, como para la sociedad.

Uno de los mecanismos elementales en el desarrollo de la actividad legislativa es la negociación, indudablemente porque en dicho órgano de gobierno convergen las distintas fuerzas políticas del país, cada una con una ideología, finalidad y se supone que tendrían fines similares en su contenido axiológico: bienestar social y progreso del Estado; pero sin lugar a dudas, la ruta para llegar a ello, puede ser diferente en cada partido político.

La pluralidad y diversidad que la democracia genera, no es solo en la sociedad, obviamente también en las instituciones públicas, y por ello en el poder legislativo, al converger las posturas de cada fuerza política, se hace necesaria la

negociación para que a través de acuerdos comunes se pueda llegar a un fin. Por consiguiente, para lograr que una sociedad este de acuerdo con una ley, necesita ésta tener cierto sustento social, para saber qué necesita la sociedad, o cuál es el rumbo de su ideología, un buen indicador son los partidos políticos; no se puede consensar un tema con la generalidad de la sociedad, pero sí con las diversas fuerzas políticas en el país, sí con los miembros de ellas que se encuentran institucionalizados en el poder legislativo, teniendo en cuenta que en el proceso de negociación política hay un razonamiento y una visión con la que coincide una parte de la población; pero también hay sensibilidad humana, valores y experiencia.

En términos generales, la racionalidad pragmática indica que el legislador debe tener en cuenta la posibilidad de que los destinatarios se conduzcan de acuerdo con la ley, aceptándola voluntariamente y cumpliéndola, por eso el legislador debe de hacer las leyes cumplibles, y con ello debe tener un alto grado de pragmatismo, efectuando la producción legislativa de tal forma que se den a los particulares incentivos para que cumplan con las leyes y no opten por otras vías fuera del marco jurídico, porque si bien es cierto que la ley es el mecanismo para transformar y organizar la sociedad, esta debe adecuarse a las necesidades que surgen y evolucionan en esa dinámica y dialéctica sociedad.

Por lo tanto, en la misma medida en que las sociedades evolucionan, la realidad pragmática involucra un estándar en el que se cuestiona el cumplimiento o no con un mandato derivado de un acto legislativo; en razón de que la norma esté basada en una o varias de esas realidades, se va a materializar prácticamente, se va a cumplir, y va a determinar así el grado de incidencia: aceptación o rechazo de la norma.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Desde su nacimiento, los partidos políticos han manifestado diversas transformaciones. La imagen de facción fue una de las principales causas por las que, por mucho tiempo, se les confundía y se les seguía identificando como una institución política única. La liberación de esta imagen contribuyó a la constitución de una figura política conocida como partido político, la cual se formó con personas asociadas para favorecer en común el bien de la nación mediante la conquista del poder o la influencia sobre el mismo mediante la aplicación de determinados principios en las cuales están todos de acuerdo. En la definición de los diversos doctrinarios que han desarrollado una definición de partidos políticos únicamente se aprecia que no existe un criterio único para definir a estas instituciones, sino que obedece a las circunstancias de tiempo y la influencia de su designación profesional por lo cual, los partidos políticos en la legislación de los diversos países del Latino América

**SEGUNDA.-** Los partidos políticos surgieron como agrupaciones o clubes de individuos colaboradores que apoyaban la candidatura parlamentaria de un político. Desde sus orígenes, a principios del siglo XIX, los partidos políticos se vincularon a la idea de gobierno (acceso al poder) y a la idea de elecciones representativas. Eran facciones o grupos políticos organizados en torno a un candidato, pero con el tiempo fueron adquiriendo un carácter mucho menos provisorio o circunstancial, convirtiéndose en organizaciones más formales, estratificadas y burocratizadas, ya no organizándose en torno a un individuo sino más bien a un programa o a una ideología. Atendiendo a la Teoría del Surgimiento de los Partidos Políticos, parte de la agrupación de personas que fijan los propósitos políticos para determinar la obtención del poder, o en su caso mantenerse o sostenerse de él. Este es uno de los principales planteamientos para conocer de cerca las teorías que introducen al conocimiento del origen de los partidos, al considerar que desde la antigüedad han existido grupos de personas que siguiendo a un jefe luchaban con todos los medios para la obtención del poder

político. Sin embargo, no podemos considerar como una actividad política sino de supervivencia tomando en consideración que se aplicaba la ley del más fuerte.

**TERCERA.-** Muchos son los intentos académicos que se han realizado para poder definir lo que es un partidos políticos. La búsqueda de esta definición no ha sido nada fácil, al contrario se ha generado como un gran dolor de cabeza, a tal grado que algunos autores han omitido esbozar una definición de los partidos políticos, como ejemplo de ello podemos mencionar a Mauricio Duverger quien hace caso omiso a esta definición en su obra clásica sobre *Los Partidos Políticos*. Sin embargo la definición de los partidos políticos lo podemos abordar desde el punto de vista doctrinal y el punto de vista jurídico; por cuanto hace al punto de vista doctrinal, hemos encontrado un sin fin de autores que han definido a los partidos políticos desde diferentes puntos de posturas, ejemplo de ello encontramos a Carl j. Friedrich, Max Weber, Hans Kelsen, Paolo Biscaretti di Ruffia, H. Joseph la Palombara, Giovanni Sartori y por último García Cotarelo. Del estudio realizado a cada uno de ellos, se puede establecer que no existen definiciones globales de los partidos políticos, sino conceptualizaciones referidas a problemas acotados como la representación, articulación de intereses, legitimidad e ideología.

Por cuanto hace a las definiciones de los partidos políticos desde el punto de vista jurídico o normativo, no existe una definición única en las diferentes legislaciones que regulan a los partidos políticos, aun mas podemos apreciar que estos son regulados en diferentes instrumentos jurídicos, como lo son las Leyes de Partidos Políticos, Códigos o Leyes Electorales y en la misma Constitución. Las diferentes definiciones de los partidos políticos en los diferentes instrumentos normativos de América Latina se observa que la naturaleza jurídica de los partidos políticos se ve afecta directamente en la manera en la cual la legislación secundaria o especifica, reglamenta la forma en cómo se desenvuelve en el Estado. No es hasta el estudio realizado por Bendel quien abordo el estatus jurídico de estas instituciones, en donde obtuvo como resultado de su investigación que la mayoría de las constituciones de la región consideraban que



los partidos políticos eran personas jurídicas de derecho privado a excepción de países centroamericanos quienes lo definieron como instituciones de derecho público. No obstante, en la actualidad no solamente podemos encontrar una distinción de la naturaleza jurídica en la cual se ha catalogado a los partidos políticos entre la connotación de derecho público y derecho privado, actualmente podemos encontrar una cinco maneras en la cual se ha dotado a los partidos políticos, siendo estos los siguientes: 1) personería política, 2) personería de derecho público, 3) personería de derecho privado 4) personería jurídica y 5) otros que aun no han sido catalogados o son innovadores.

Debido al problema que genera la polémica al establecer la naturaleza jurídica de los partidos políticos, dentro de la esfera del derecho público y el derecho privado, por un lado, para proteger los derechos de autor organización de los partidos políticos y por el otro lado garantizar los derechos de los militantes, se crea una zona gris entre lo público y lo privado, que genera una disyuntiva a la hora de establecer las reglas jurídicas que garanticen la interacción entre los partidos políticos, sus afiliados y militantes. Por ello, la manera menos controvertida de apreciar esta polémica, radica en estimarlos como asociaciones que desempeñan actividades públicas y no considerarlos como poderes públicos, pero no gracias a una situación fáctica si no porque así lo manifiesta claramente el artículo 41 de nuestra constitución.

**CUARTA.-** Del análisis de las diferente legislaciones que establecen la naturaleza jurídica de los partidos políticos, podemos observar que no existe una concesión única de estas institución, ya que los colocan dentro de la esfera del derecho público o derecho privado, e incluso algunos consideran que esta en una línea gris entre lo público y lo privado, dependiendo de la actividad que ejerzan, sufrirán una mutación en cuanto a la naturaleza jurídica de estas instituciones. Por lo tanto podemos concluir que dependiendo de la manera en que las diferentes normas que definen a los partidos políticos, ya sea la Constitución, las Leyes Electorales e

inclusive la Ley de Partidos Políticos, será la manera en la que la ley secundaria regulara la actividad de estas organizaciones, estableciendo un clara distinción entre una regulación externa y otra interna, por lo que la connotación de la naturaleza jurídica de los partidos políticos es indispensable para realizar un estudio de sus regulación.

**QUINTA.-** En el estudio doctrinal sobre la regulación jurídica de los partidos políticos, se ha generado un gran debate acerca de la importancia de la regulación de estas instituciones, las cuales son categorizadas a través de dos tesis la maximalista y la minimalista. En la primera encontramos a quienes consideran que el derecho no debe de intentar regular detalladamente la vida de los partidos políticos, pues el tema rebasa el campo de lo jurídico. Para este sector de la doctrina la legislación no debe de extralimitarse, es decir, no ir más allá de asentar o señalar normas de carácter general que permitan a los partidos políticos adquirir una estructura uniforme. Por otro lado, se ha manifestado que la legislación vigente no contempla entre las funciones o facultades del IFE la organización de comicios internos para elegir a los dirigentes de los partidos, por lo que rechazaban cualquier modificación a la legislación que ampliara las facultades del Consejo General del IFE, de tal suerte que este cuerpo colegiado pudiera intervenir en las elecciones y actividades internas de los partidos políticos en nuestra nación. Esta postura se sustenta bajo la protección del derecho de auto organización de los partidos políticos.

En la segunda postura encontramos aquellos que consideran que la democracia interna debe de preverse y regularse en instrumentos jurídicos que conminen a los partidos políticos a funcionar democráticamente. Para esta corriente *la ley de hierro de la oligarquía* de Michels, no tiene un carácter absoluto sino más bien tendencial y no acepta los argumentos formulados por los diversos sectores jurídicos de mantener una actitud pasiva ante la exigencia de adoptar instrumentos eficaces que garanticen la democracia interna de los partidos políticos. Esta corriente protege el derecho de participación democrática de los

afiliados.

**SEXTA.-** Tomando en consideración que el régimen jurídico de los partidos políticos ha pasado por diversas etapas históricas claramente diferenciadas, así mismo existen diversas clasificaciones de la postura del derecho con respecto a los partidos políticos. Durante el desarrollo de esta investigación haremos realizado un bosquejo de estas etapas. De acuerdo con Triepel, existen cuatro fases en este proceso, a saber: oposición (*Bekämpfung*), ignorancia (*Ignorierung*), legalización (*Legalisierung*) e incorporación (*Inkorporierung*). La primera etapa se caracteriza por una franca hostilidad hacia los partidos políticos que son proscritos junto con otro tipo de agrupaciones como los sindicatos obreros. La segunda se caracteriza por una posición agnóstica de indiferencia hacia los partidos. En una tercera etapa los partidos son regulados en su forma jurídica por medio de reglamentos de los congresos y también de las leyes electorales, pero en ambos casos sin ser mencionados de manera directa. La cuarta etapa corresponde a su plena incorporación constitucional. En la legislación mexicana se han presentado estas mismas etapas, en donde se presentó un periodo de desconocimiento en la legislación de 1949, ya en la legislación constitucional de 1977 se dio un reconocimiento en nuestra carta magna de los partidos políticos.

**SEPTIMA.-** En el caso específico de la regulación jurídica de los partidos políticos en México, el fenómeno político y jurídico debe de partir de análisis de la formación del Partido Revolucionario Institucional como detentador del poder y origen de la formación del sistema de partidos políticos en México, debemos de tomar en cuenta que el partido oficial surgió de la crisis política que se originó en el año de 1928 en donde se hizo presente el vacío de poder generado por el asesinato del General Álvaro Obregón. El Partido Nacional Revolucionario (PNR) creado por Plutarco Elías Calles, para dar una solución a la falta de organización política generando una solución por la vía institucional que se había generado entre los enfrentamientos de los caudillos mexicanos en busca del poder. El Partido Nacional Revolucionario surgió como una alianza entre los partidos

locales, lo que se puede considerar desde sus inicios como la concentración del poder político.

**OCTAVA.-** Como atinadamente lo señala Lorenzo Meyer y José Luis Reyna, desde su origen el partido oficial ha sido un partido dominante y hegemónico, es decir, que la oposición no ha sido realmente una alternativa de gobierno. Es así que en 1929 el PNR obtuvo el 93% de los votos en las elecciones presidenciales y en 1934 llegó al 98%; en 1946 y 1952 acepto haber recibido poco menos del 80%, pero entre 1958 y 1976 el porcentaje se mantuvo entre el 92 y 88%, ya en el año de 1982 el Partido revolucionario Institucional, justamente en una crisis económica tuvo un descenso de 68.43% de la votación total.

Lo que podemos mencionar como una corrupción jurídica, esto ocurre para impedir los avances de los partidos minoritarios, cuando los partidos políticos hegemónicos o mayoritarios utilizan los instrumentos que les otorga el ejercicio de su potestad ante la creación y reforma de las normas jurídicas pues el ánimo responde a la misma protección del sistema político que sirve a sus intereses. La corrupción jurídica crea un grado de incertidumbre política y económica en dichas instituciones y en el sistema político cuando este se corrompe.

**NOVENA.-** En el caso de México es presos poner de manifiesto que los partidos políticos mexicanos no ostentaban el reconocimiento de la personalidad jurídica en las leyes electorales antes de 1945. El artículo 23 de la ley electoral de 1946 los considero de forma más justa al tomarse en cuenta el concepto jurídico de partido. Por primera vez regula la existencia y funcionamiento de estas agrupaciones, asignándoles la participación de los procesos electorales. Podemos afirmar que la instauración de los lineamientos democráticos en México es de reciente aparición, debido a la formulación de concepto jurídico de partido político en la citada ley secundaria y a su incorporación y reconocimiento constitucional en 1977. Por lo tanto, la práctica democrática es de reciente aparición, ya que la articulación de estos dos principios precisa de elementos de participación firmes para el

desarrollo de cualquier sistema político con indicios democráticos o plenamente establecidos. El ajuste de los mismos admite en ocasiones que se fijen, sin duda, intereses de los grupos políticos, lo que da como resultado distintos actos de corrupción, política, administrativa o electoral. En el ámbito general del reconocimiento constitucional de los partidos políticos, se puede ejercer el control supremo además de imponer otras condiciones para la regulación de las actividades políticas de los partidos. Tomando en cuenta que el derecho es un sistema sensible a las situaciones políticas y particularmente resonantes ante sus problemas, y por eso los acuerdos políticos son el trasfondo de las decisiones legales, estas medidas dotadas de mecanismos complicados en parte dificultaron su debido funcionamiento democrático.

Con la creación de leyes electorales y reformas constitucionales, los partidos políticos se han establecido como formas de unión ciudadana según ciertas libertades ante la ley y reconocidas por éstas. Desde su constitución se propusieron participar en los procesos electorales, inspirándose en el conjunto de ideas o principios que caracterizan al estado, a la sociedad y a la nación.

**DECIMA.-** El instrumento principal del gobierno del régimen priista para preservar el dominio de su partido ha sido sobretodo la ley electoral, cuya evolución se explica por esta política de equilibrio entre el dominio casi absoluto de los puestos de elección popular por el partido oficial y la necesidad de mantener un espacio mínimo para que la oposición partidaria no desaparezca, de ser así, haría que perdiera legitimidad interna e internacional al sistema en su conjuntos no que empujaría a la oposición ha generar su política fuera de las instituciones, lo cual no es aceptable desde la perspectiva del Estado.

La legislación electoral que sufría modificaciones prácticamente en cada nuevo periodo presidencial, impedía que pudieran aparecer en las boletas electorales candidatos o partidos políticos que no hayan sido registrados. Aquellos

partidos opositores que no son considerados suficientemente funcionales, en términos generales, leales al sistema, por las autoridades simplemente no recibían registro, perdiendo la oportunidad no solamente de aparecer en las boletas, si no de tener acceso a los medios de comunicación para la difusión de su proyecto de gobierno. A raíz de una nueva promulgación de una ley electoral en 1987, México cuenta por primera vez, con un tribunal electoral, que será la instancia ultima en donde se ventile la queja de los partidos políticos en el momento en que tenga lugar las elecciones federales.

Adicionalmente a las ventajas que la legislación da al partido oficial, esta todo el aparato burocrático y judicial del Estado, que sistemáticamente sirvió al PNR y sus sucesores. Originalmente todos los burócratas federales estaban obligados a hacer una contribución a las arcas del partido en el gobierno lo cual con posterioridad se considero como ilegal, no obstante, no impidió que la burocracia facilite personal y medios materiales al partidos oficial y que cuando era necesario entorpecieron con sus reglamentos e instancias administrativas la acción de los partidos de oposición. Es justo mencionar que históricamente, la violencia como forma de hacer prevalecer los intereses del partido oficial por sobre los de sus opositores fue perdiendo importancia debido a que los mecanismos de control han permanecido afectivos dentro de un marco institucional. Dicho lo anterior, se sostiene la hipótesis que en un país en donde la democracia no existe, la legislación en la materia pretende que el partido en el poder se conserve en el, mientras que en un país donde apenas se da inicio de una democracia, la regulación jurídica de la materia pretende que no exista partidos hegemónicos, y finalmente en donde la democracia es consolidada, la normatividad pretende que exista una protección de los derechos políticos electorales del ciudadano al interior y exterior de los partidos políticos y una clara delimitación de la democracia interna de los partidos políticos.

**DECIMA PRIMERA.-** Los partidos políticos son necesarios para la democracia de modo que sin ellos esta no existe. También es cierto que aun siendo

indispensables generan inestabilidad e incertidumbre política a fin de obtener y sostenerse en el poder, por ello emplea mecanismos poco legales que ponen en peligro a la democracia. Esto produce corrupción en la política y por ende corrupción electoral. Estos males se presentan de igual forma al interior de los partidos políticos, el tema relacionado con la democracia interna de los partidos políticos y su protección jurisdiccional hasta antes de la reforma electoral del 2007, no había sido objeto de regulación legislativa ni un cabal desarrollo jurisdiccional, presentándose una escasez de estudio científico y sistemático sobre la democracia intrapartidaria.

**DECIMA SEGUNDA.-** La evolución histórica de la protección jurisdiccional de los derechos políticos electorales de los ciudadanos en la legislación mexicana, la exigencia teórica y jurídica del modelo de estado constitucional democrático de derecho que consagra nuestra constitución y diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, así como la tendencia que se observa en el derecho comparado, contempla la tutela de los derechos políticos electorales de asociación de los ciudadanos, incluido el derecho del afiliados a que el partido al que pertenecen cumplan con lo dispuesto en sus estatutos, los cuales deben de 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 interno para los afiliados a quien se les hubiera aplicado una sanción como la expulsión.

**DECIMA TERCERA.-** A pesar de que el derecho de autoorganización de los partidos políticos y la libertad que involucra integran el contenido esencial del derecho fundamental de asociación político electoral, en congruencia con el relevante papel que los partidos políticos desempeñan en un Estado constitucional democrático de derecho como instrumento de participación política y el desarrollo de la vida democrática, el reconocimiento que se hace de los partidos políticos en la constitución y su posición de predominio frente a los ciudadanos, cuya eventual inmunidad al control jurisdiccional de la constitucionalidad y de la legalidad de sus

actos podría nula el ejercicio de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, máxime el monopolio de los partidos políticos para poder postular candidatos a elección popular, el Código Electoral impone que su estructura interna y funcionamiento sean democrático, lo cual es susceptible de protección jurisdiccional, razón por la cual podría hablarse de un derecho o una tutela judicial completa y efectiva de los derechos fundamentales de los afiliados de los partidos políticos, como parte del propio derecho político electoral de asociación y el derecho a la importación de justicia.

**DECIMA CUARTA.-** Existen amplias libertades para la constitución y formación de un partidos político en todos los textos legales que reglamentan estas instituciones, señalan el derecho que tienen los ciudadanos para reunirse y constituir partidos políticos. Siendo este un avance muy importante, ya que durante muchos años, nuestro sistema político estuvo secuestrado por un regímenes dictatorial. No obstante bajo esta dictaduras los partidos políticos no fueron excluidos del quehacer político se les impusieron sin embargo, importantes limitaciones para su actuación y durante mucho tiempo, fueron utilizados como fachada para simular una apertura democrática inexistente.

Al igual que algunos aspectos que se relaciona con el marco jurídico de los partidos políticos, la exigencia de requisitos para su constitución y reconocimiento legal no ha estado exenta de polémica y discusión. Dos son los argumentos en pugna: se ha señalado, en un sentido, que las regulaciones permisivas traen como consecuencia una proliferación de partidos que termina dificultando la formación de mayorías parlamentarias afectando la gobernabilidad. En sentido contrario, se argumenta que cuando son muchas las prohibiciones y limitaciones se restringe la formación de partido afectando de esta manera la libertad para la competencia democrática y la representación.

Con respecto al control cuantitativo y cualitativo, el primero limita los recaudos legales para el reconocimiento de un partidos político al cumplimiento de



exigencias formales como son la existencia de documentos básicos, consistentes en estatutos, declaración de principios y plataforma electoral, y la reunión de cierta cantidad de afiliados o miembros cuyo número se establece en una proporción fija sobre el total del cuerpo electoral del distrito o del país, según corresponda. Este tipo de control se encuentra claramente identificado en el COFIPE en su artículo 24.

Mientras tanto, el control cualitativo establecen las necesidades de conformidad ideológica de las postulaciones del partidos con los fines del Estado constitucional que lo ha de reconocer como tal, así, únicamente alcanzaran el reconocimiento de partidos políticos aquellas agrupaciones que acrediten fehacientemente su homogeneidad ideológica con el sistema imperante, es decir, con las pautas dominantes del régimen político vigente, de tal forma que resulta inconcebible que sean admitidos partidos de tendencia autocrática en un Estado que garantiza el pluralismo o, inversamente, que sean legalizados partidos de orientación pluralista en un Estado cuyas bases de sustentación corresponden a una autocracia o monocracia. A pesar de que en nuestra legislación estable ciertos lineamientos que cubren este aspecto cualitativo, en la realidad es muy difícil que se dé por lo cual es muy dudoso establecer que nuestra regulación jurídica cumpla con este requisito.

Los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos reunidos en torno a una ideología común y que tienen la voluntad de acceder al ejercicio del poder público en un Estado, o al menos, influir en él, encontrándose dimensionado territorialmente y estructurados de forma permanente y estable. En el régimen jurídico mexicano, a dichas instituciones se les reconoce personalidad jurídica por medio de un acto de autoridad denominado registro de partidos políticos el cual, actualiza en su esfera jurídica no solo una serie de derechos y obligaciones, si no que la Constitución les otorga el carácter de entidades de interés público por lo que se rigen en intermediarios entre amplios sectores de la población y el propio Estado, de suerte que gozan de prerrogativas como financiamiento público y

acceso a los medios de comunicación, con el objeto de que puedan cumplir con los fines públicos que la constitución les impone.

**DECIMA QUINTA.-** Se puede establecer que un partido político gozara de democracia interna cuando sus dirigentes y candidatos sean elegidos por los miembros, a través de mecanismos participativos, en donde las decisiones sean inclusivas y sean tomadas con la participación voluntaria de sus miembros; los órganos de gobierno no discriminen la integración de los diferentes grupos y se dé el respeto a una serie de derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones. En el ámbito jurídico, el concepto de democracia interna constituye un concepto indeterminado y de difícil precisión. Sin embargo, la democracia interna engloba básicamente qué criterios operan en el seno de un partido, por lo que presenta una dimensión procesal que precisa ser completada con una dimensión de índole sustancial alusiva al debido reconocimiento de ciertos derechos que habrán de gozar un afiliado dentro de un partidos políticos.

Sin lugar a dudas, es imposible realizar un examen para verificar que estos postulados se cumplen en su totalidad, o al menos nos enfrentaríamos ante una dificultad para realizarlo, en especial cuando se comprueba en la práctica si un partido cumple o no estas obligaciones, y quien o que organismo debe de realizar estos controles. Por lo tanto, podríamos afirmar que solucionar la temática de control en los partidos políticos se asemeja a la cuadratura de un círculo, entendiendo por control la constatación de su democracia interna. En este sentido, si la democracia es una especie de utopía, la problemática es aún mayor en este punto, al ser los mismos sujetos quienes aprueban el régimen jurídico (interno) sobre estas instituciones y sus estatutos y los destinatarios de esta normativa.

Por lo tanto, la democracia se materializa en la obligatoriedad de que los partidos regulen su funcionamiento y organización interna a través de criterios que posibiliten la intervención de los afiliados a la hora de gestionar y fiscalizar sus

órganos de dirigencia y, en definitiva esto es lo más destacado, a través de la afirmación de facultades y concesiones a los militantes con la finalidad de esa intervención en la configuración del designio partidista. Al respecto podemos considerar algunos elementos necesarios que se deben de implementar en el desarrollo democrático de todo partido en cualquier norma que regule a dichas instituciones.

El mandato constitucional para que el partido se organice y funcione democráticamente no sólo implica una responsabilidad que soporta los partidos, si no que paralelamente se plasma en una serie de facultades y de atribuciones de los militantes hacia su partido, cuyo fin es garantizar que estos últimos tomaran parte en la adopción de las decisiones y en la fiscalización en la dinámica in terna de los partidos. Estamos en presencia de derechos en los que la labor de determinación y especificación del legislador se convierte en totalmente imprescindible y para el cumplimiento de esta actividad disfruta de bastante margen de actuación. En cualquier caso el legislador habrá de acatar no sólo el contenido esencial del derecho de participación política si no también el contenido esencial de algunos derechos con los que esta internamente conectado, tales como el de libertad de creación y sobre todo el de autoorganización, el derecho de asociarse en partidos se dirige básicamente hacia los poderes públicos en el que destaca la facultad de autoorganizarse sin intromisión externa.

El que los partidos políticos estén contemplados en el artículo 41 de nuestra constitución, obedece solamente al estatus y a la relevancia que el legislador constituyente les quiso otorgar. Pero cuando se funda un partido político y se toma parte en él no se está desempeñando otro derecho que el de asociación. Tanto el artículo 9 y 39 de nuestra constitución, han de interpretarse de forma sistemática, conjuntamente y por tanto debe de considerarse que el principio de organización y funcionamiento interno democrático y los derechos que tienen su origen en él, forman parte del derecho de asociación cuando este opera en la variante asociativa de los partidos políticos.

**DECIMA SEXTA.-** Se puede establecer que el reto para todo ordenamiento, ya sea a nivel constitucional o legal, que pretenda regular la democracia interna de los partidos políticos y, de manera específica de cualquier órgano jurisdiccional, es logra un equilibrio entre los principios, aparentemente contrapuestos, como el derecho de participación de los afiliados y el derecho de autoorganización de los partidos políticos, como parte del contenido esencial del respectivo derecho fundamental político electoral de asociación, en cuyo respecto se debe de 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, 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 democráticas en su organización y funcionamiento.

**DECIMA SEPTIMA.-** Por lo que se refiere a los procedimientos de selección de dirigentes y órganos partidarios así como de sus candidatos a cargos de elección popular, en algunos estatutos partidistas se establece que se realice mediante elecciones periódicas, según los principios democráticos, pero sin precisar que sean directas o indirectas o bien, establecen que sea a través del sufragio libre, directo, igual y secreto de sus afiliados, mediante las llamadas elecciones internas o primarias de autoridades partidistas y sus candidatos, e incluso, del sufragio universal mediante elecciones abiertas, libres, directo y secreto y no obligatorio, previniéndose con frecuencia la posibilidad de un control jurisdiccional sobre tales procedimientos, e incluso una participación activa de la intervención de la autoridad para organizar los comicios electorales.

**DECIMA OCTAVA.-** La creación de partidos políticos originan crisis partidista internas y crisis externas en su estructura y funcionamiento por el mismo acomodo y formación de su estructura jurídica y política dentro de un sistema de transición democrática continua, o bien un sistema democrático consolidado. Los partidos políticos se caracterizan por la estructura de grupos conocidos como facciones los

cuales no son suficientemente estables y comprensibles para lograra la lealtad espontanea de los miembros del partido, sin embargo, de forma paradójica, cuanto más débil es la estructura de grupos, más fuerte es la necesidad de limitar y justificar lo que surge a partir de ellos, por lo que este tipo de facciones genera un estilo de conciencia cuya sustancia es la imagen de los miembros del partido como una arena de conflictos subjetivos. Por ello es indispensable instalar una ley de partidos políticos que regule de manera estatutaria a los partidos políticos que permita conceder y fijar principios democráticos en estas instituciones. Sin embargo, la solución no sólo está en las reformas legislativas sino, además, en la voluntad política de hacer plural la participación de los partidos políticos de forma igualitaria y en someter, de modo más estricto, al control judicial las irregularidades cometidas por los partidos, desde todos sus ámbitos que degeneran en corrupción.

Estas consideraciones nos llevan a declararnos por la urgencia de crear una Ley de Partidos Políticos en México, independientemente del Código Electoral asentando en ella varios principios: desde el ámbitos democrático interno y externo, la regulación institucional de la función de los partidos políticos y su formación estructural vinculada de manera estrecha al pueblo y a los órganos estatales. La función reguladora instaurada en dicha ley, indiscutiblemente deberá de provenir de la voluntad política, fundada y motivada en la reforma del mismo artículo 41 constitucional en materia de su naturaleza jurídica de los partidos políticos en base a la consideración de que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática. La articulación de estos mecanismos y su posible creación indagarán posturas políticas seguramente a favor o en contra, no obstante, la participación democrática de los partidos políticos mexicanos requiere indiscutiblemente de su regulación por medio de una ley de partido amplio y claro que sirva para el adecuado avance de la transición democrática. Mucho de los propósitos innovadores y aportaciones de índole jurídica y política, para ser aplicada en el sistema político mexicano lo cual nos

lleva a ejemplos de otros sistemas políticos más avanzados, como el caso de Europa.

No podemos dejar pasar algunos acontecimientos que se han dado entre los diversos partidos políticos en el ámbito internacional, es así que se menciona que los partidos políticos están enfrentando una crisis general por diversas índoles, entre las primera de ellas se encuentra la falta de representación efectiva de los partidos políticos ante el parlamento por procurar los intereses propios de cada partidos y aunado a ello la ambición de las cúpulas o candidatos populares para ganar la contienda electoral, los cuales realizan actos ilícitos para garantizar el triunfo, ejemplo de ello podemos mencionar en el ámbito nacional, la sanciones impuestas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tanto al PRI como al PAN en los caso PEMEXGAY, y AMIGOS DE FOX respectivamente, en el ámbito internacional, podemos citar el proceso de disolución de Batasuna en España y la disolución del Partidos de la Prosperidad y el caso del escándalo del financiamiento ilegal del Partido de la Democracia Cristiana en Alemania.

**DECIMO NOVENA.-** El control de los partidos políticos ha sido un problema recurrente tanto en el derecho interno como en el derecho comparado, al construir un tema medular e imprescindible para un correcto funcionamiento del sistema democrático en general, y de los propios partidos políticos, en particular. Pero, junto a la tan difícil tarea de controlar la democracia interior de estas organizaciones políticas hay que añadir el irresistible dominio que han conseguido por las elites de los partidos, donde la toma de decisiones importantes que afectan tanto a su estructura como a su dinámica interna está rodeada de un carácter imprescindible y secreto.

En México, el control de los partidos se regula brevemente en el artículo 38 del COFIPE donde existe dos controles, el constitucional al establecer que son obligaciones de los partidos políticos a) Conducir sus actividades dentro de los

cauces legales 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; y el penal, al establecer que son obligaciones de los partidos políticos: b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno.

Por lo que se refiere al control económico y financiero, se encuentra regulado también por el mismo artículo 38, en donde se establece que k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto facultados por este Código así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos; no obstante existe mejores forma de regular este aspecto de los partidos políticos como son el establecido en el ordenamiento jurídico español, quien establece una doble regulación como lo es: a) interior, que deber ser previsto en los estatutos del partido y b) exterior llevado a cabo con carácter exclusivo del Tribunal de Cuentas, quien controla tanto sus gastos de funciona miento ordinario como sus gastos electorales.

**VIGESIMA.-** El análisis de la legislación secundaria sobre la financiación de los partidos políticos se puede establecer que se determina una serie de criterios conforme a los cuales se habría de financiar la actividad de los partidos políticos por parte del Estado. Estos criterios eran los siguientes: A) los ingresos de los partidos consistirán en una cantidad fijada dependiendo de los escaños conseguidos tanto en el congreso como en el senado y una cantidad fija en función de los votos logrados en cada uno de estas cámaras. B) anualmente los presupuestos generales del estado, fijaran una suma total que se destinaba a la financiación de estas instituciones así como el modo de repartición atendiendo a lo previsto en la normatividad correspondiente. C) cuando los partidos se presenten en coaliciones el reglamento determinaba la manera en se repartía la financiación.

Los partidos políticos no podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública. Las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos, serán deducibles del Impuesto sobre la Renta, hasta en un monto del veinticinco por ciento. Los partidos políticos en los términos de la fracción IV del inciso c) del párrafo 1 del artículo 27 de este Código, deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes a que se refiere el artículo 83 de este mismo ordenamiento. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine. La revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Así mismo se establece que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes: Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes: para ello, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal; lo cual constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera: el treinta por ciento de la cantidad total que resulte se entregará en forma igualitaria a los partidos políticos con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión. El setenta por ciento restantes se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida que hubiese obtenido cada partido



político con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión en la elección de diputados por mayoría relativa inmediata anterior;

Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en administraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente; y cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas a que se refiere el inciso c) de este artículo. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el dos por ciento del financiamiento público ordinario. Para gastos de campaña: En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.

Así mismo, se determina una financiación por actividades específicas como entidades de interés público: La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes

citado; El Consejo General, a través del órgano técnico de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior; y las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en administraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

**VIGESIMA PRIMERA.-** La Ley de Partidos Políticos es un instrumento importante para la democracia. Para la elaboración legal, quizás lo más conveniente sea superar los apartados del Código Federal de Instituciones Procedimientos Electorales, respecto al libro segundo —“los partidos políticos” en su título primero, segundo, capítulo primero, tercero y cuarto. Así mismo, los títulos terceros, capítulo primero segundo, tercero y cuarto. La exigencia de democracia interna de los partidos políticos tiene por objeto impedir un eventual déficit democrático o que se presente un funcionamiento autocrático de estas organizaciones, la cual podría traducirse como una merma en el mecanismo de la representación política poniendo en peligro el correcto funcionamiento del Estado.

**VIGESIMA SEGUNDA.-** Para el desarrollo de la creación de la Ley de Partidos Políticos, es menester hacer uso del criterio de la creación de las leyes en base al modelo de la racionalidad legislativa, diferenciado en cinco niveles, con una perspectiva valorativa diferente, la satisfacción de estos niveles permitirá afirmar la racionalidad de las decisiones legislativas. No obstante, no se pretende decir al legislador cual debe de ser el contenido de las leyes, conformándose únicamente con asegurar que en las decisiones se tomen en cuenta todos los aspectos relevantes. Mientras las dos primeras exigencias se ocupan de la efectividad de la norma, esto es, de su puesta en práctica o vigencia, las tres restantes lo hacen de su eficacia, es decir, de la obtención de los objetivos de la tutela.

*Racionalidad Ética:* en este se considera al sistema de creencias, cultura e históricamente condicionado que sustenta a la sociedad. Se trata de una serie de actitudes vitales y principios reguladores de la interacción social los cuales no están generalmente sometidos a debate social o político sino que lo fundamenta cada sector del ordenamiento jurídico dispone de un núcleo de principios específicos referentes al conjunto de interacciones con la realidad social, característicos de la comunidad a la cual está dirigido la norma.

*Racionalidad Teleológica:* siendo este donde se produce la necesaria confrontación entre los valores, principios y aspiraciones contrapuestos presentes en la sociedad en un momento dado, así como entre los intereses particulares y partidarios que los diferentes agentes sociales y grupos de presión pretenden garantizar. Tras el ineludible debate sociopolítico deberá de reflejar con claridad los acuerdos alcanzados sobre los objetivos a perseguir por la concreta decisión legislativa, en especial el objeto de la tutela, su ámbito y grado de protección deseable, y los correspondientes niveles de exigencia de responsabilidad y de sanción aplicable que se estimen procedentes en caso de incumplimiento de la norma.

*Racionalidad Pragmática:* en este tipo de racionalidad se ajustan los objetivos trazados por la Racionalidad Teleológica, a las posibilidades reales de intervención social al alcance de la concreta decisión legislativa. Ello supone verificar que la norma pueda satisfacer una serie de exigencias mutuamente entrelazadas; El mandato o la prohibición han de ser susceptibles de ser cumplidos satisfaciendo así la función de la norma como directiva de la conducta, los órganos de control social han de estar en condiciones de reaccionar al incumplimiento del mandato o la prohibición mediante la aplicación coactiva de la ley; cumpliendo así la función de esta como expectativa normativa. Esta deberá de estar bien fundamentado que de modo directo, a través del cumplimiento de la norma, o de modo indirecto, mediante su aplicación contra fáctica se van a lograr la tutela perseguida. Así mismo se ha de asegurar que la aplicación de la norma

se va poder mantener dentro de los límites acordados de exigencia de responsabilidad y de nivel de sanción.

*Racionalidad Jurídico Formal.*- esta exigencia es la encargada de asegurar que la nueva decisión legislativa se integra de una manera sistemáticamente coherente en el ordenamiento jurídico preexistente. Con el debido respeto a la legítima pretensión de la norma de innovar el cuerpo jurídico en el que se inserta las pluralidades de esta racionalidad serán, entre otras, verificar que no acude a criterios ajenos a los principios básicos del ordenamiento ni se produce lagunas, contradicciones o consecuencias indeseadas en otros sectores del ordenamiento.

Racionalidad Lingüística: esta exigencia de racionalidad, pretende preservar las habilidades comunicacionales de la norma hacia sus destinatarios esto es, que la concreta decisión legislativa este formada con la llaneza, claridad y precisión suficiente que pueda ejercer su función trasmisora del mensaje normativo. Objeto de prevención particular habrán de ser los efectos sintácticos, obscuridades semánticas, tecnicismos innecesarios.

## BIBLIOGRAFIA

AGUILAR Camín Héctor, *Subvenciones silenciosas*, Ed. Aguilar, Nuevo siglo, México 1993.

AGUIRRE Ramírez, Pedro, *Hacia Una Ley Federal de Partidos Políticos en México*, en Hernández, María del Pilar (coord.), *partidos políticos: democracia interna y financiamientos de precampañas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

AJA, E., *Propuestas para la constitucionalización de los partidos políticos*, en De Vega, P. (comp). *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Ed. Edicusa, Madrid 1977.

ALCÁNTARA Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia, *Los partidos políticos en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, España, 2001.

ALCÁNTARA, Manuel, *¿Instituciones o máquinas ideológicas?: origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*, Barcelona, Institute de Ciencies Politiques i Socials, 2004.

ALEXY Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

ANDRADE Sánchez, Francisco de, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y la finanzas de la política*, México, UNAM, 2002.

\_\_\_\_\_ *La Revolución Política y el Sistema Electoral Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1987.

\_\_\_\_\_ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos/Comentada*

ARISTÓTELES, *La Política*, Madrid, Alba, 1996.

ATIENZA Manuel, *Introducción al derecho*, Barcelona, Barcanova. 1985.

BARQUÍN Alvares, Manuel, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, t. II*, UNAM, 1987.

BASTIDA Freijedo F. J., *Notas sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos y su reconocimiento constitucional*, en jornadas sobre el título preliminar de la constitución Española Vol. III Madrid, secretaria General Técnica, Centro de publicaciones, ministerio de justicia, 1988.

BAUTISTA Plaza, David, *La Función Constitucional de los Partidos Políticos*, Ed. Comares, Granada, 2006.

BENDEL, Petra, *Los partidos político: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etcétera*, en Nohlen, Dieter et al. (comps), *Tratado de derecho electoral comparada de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.

BERNARDINO Esparza Martínez, *Crisis Democráticas en los Partidos Políticos*, 2ª, ed., Ed. Cárdenas editor distribuidor, México, 2000.

BIDART Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, ts. I y II, Buenos Aires, EDIAR, 1988.

BISCARETTI di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1987.

BOBBIO, Norberto, *Teoría General del Derecho*, 2º ed, Ed. Temis S.A. Bogota Colombia, 2002.

DIEZ-PICAZO, Luis María, *Sistema de Derechos Fundamentales*, 3ª ed, Ed. Thomson Civitas, Madrid 2008.

CARASSALE, Santiago, *Política y Derecho*, Unger, Luhmann y Habermas, Ediciones Coyoacan, FLACSO, México, 2005.

CARBONELL, Miguel, et. at., *Teoría del Neoconstitucionalismo*, Ed. Trotta, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007.

CÁRDENAS Gracia, Jaime F., *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, Fondo de Cultura económica, México, 1992.

CARPISO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, 18ª ed., Ed. Siglo Veintiuno editores, México 2004.

CASAS, Kevin y Zovatto, Daniel, *Financiamiento político en Centroamérica, Panamá República Dominicana y México, de las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA-International IDEA, 2004.

CASCAJO Castro, J. L., *Controles sobre partidos políticos*, en González Encinar J. J. (coord), *Derecho de partidos*, Ed. Espasa Capel Madrid, 1992.

CASPAR Bluntschli, Johann, El progreso en la evolución de los Partidos, en Kurt Lenk y Franz Neumann, Teoría y sociología crítica de los partidos políticos, Ignacio de Otto (Trad.) Anagrama, Barcelona, 1980.

CÓRDOVA Lorenzo, y Salazar Pedro, *Elecciones, dinero y corrupción Pemexgate y Amigos de Fox*, Ed. Cal y Arena, México, 2006.

CORREAS, Oscar, *Crítica de la Ideología Jurídica, ensayo sociosemiologico*, UNAM, México, 1993.

CUMPLIDO, Francisco, *El estatuto jurídico de los partidos políticos*, Centro de Estudios Públicos (CEP), Documento de trabajo núm. 9, 1983.

DE LA MADRID Hurtado, Miguel. *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, en "Derechos del Pueblo Mexicano", tomo II.

DE TOCQUEVILLE, Alexis, La democracia en América, Gallimard, n/1., 1961.

DEL CASTILLO Vera, Pilar, *La financiación de los partidos políticos: propuesta para una reforma, "aspectos jurídicos del financiamiento a los partidos políticos"* UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

DENQUIN Jean Marie, *Science Politique*, Presses Universitaires de France, Paris, 1985.

DERRIDA, Jacques, *Fuerza de Ley, El fundamento místico de la autoridad*, 2ª ed., Ed. Tecnos, España, 2008.

DUVERGER, Mauricio, *Los Partidos Políticos*, 7ª reimpresión, Ed. Fondo de cultura Económica, traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, 1980.

EASTON, David, *The Political System* New York, 1965.

EMILIO Chuayffet Chemor, *Algunas Reflexiones Sobre el Financiamiento a los Partidos Políticos en México* en Hernández, María del Pilar (coord.), *partidos políticos: democracia interna y financiamientos de precampañas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

IGLESIAS Bárez, Mercedes, *La ilegalización de los Partidos Políticos en el Ordenamiento Jurídico Español*, Ed. Comares, Granada, 2008.

FERNANDO Baeza, Mario, *Partidos Políticos*, CAPAEL, Diccionario Electoral 3ª ed., IIDH, San José, Costa Rica, 2003, t. I,

FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.

\_\_\_\_\_ Expectativas y garantías, Primera tesis de una teoría axiomatizada del derecho, en *Epistemología jurídica y garantismo*, Fontamara, México, 2004.

FIX Zamudio, Héctor, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Porrúa, México.

FLORES, Giménez, F, *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de Diputados, Madrid, 1998.

FRANCO González Salas, José Fernando. *Evolución del Contencioso Electoral Federal Mexicano*. Conferencia, Tribunal Federal Electoral, México 1992.

FRIEDRICH, Carl. J, *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, Fondo de Cultura Económica, México, 1946.

FUKUYAMA, Francis. *Puede las fallas institucionales explicar la Brecha entre América Latina y Estados Unidos Determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico*. Ed. Fundación Grupo Mayan, Fondo de Cultura Económica, México 2006.

GARCÍA Cotarelo, Ramón, *Los Partidos Políticos*, Sistemas, Madrid, 1985.

GARCÍA Laguardia, Jorge Mario, —*Regimen constitucional de los partidos políticos en Centroamérica*”, *Sistemas electorales y representación política en América Latina*, Madrid, Fundación Friedrich Ebert-Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1986.

GARCÍA Orozco, Antonio. *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, Editorial Adeo-Editores, S.A., Industrias Gráficas Unidas, 3a. edición, México 1989.

GARCÍA Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Ed. Alianza, 1986.

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel, *Hacia una nueva ley de partidos políticos en México*, en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el Mundo*. (Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Tribunal Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993.

GRIM, Dieter, *Los partidos políticos*, en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse y Heyde, *Manual de Derecho Constitucional*, Ed. Marcial Pons, Madrid 2001



H. P. Schneider, *Los partidos políticos en la ordenación de la República Federal de Alemania*, en De Vega, P., (comp). *Teoría y práctica de los Partidos Políticos*, Ed. Edicusa, Madrid, 1977.

HERNÁNDEZ Pilar del María, *Democracia Interna: una asignatura pendiente para los partidos políticos en México*, en Hernández, María del Pilar (coord.), *partidos políticos: democracia interna y financiamientos de precampañas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002

IGLESIAS Báñez, Mercedes, *La ilegalización de partidos políticos en el ordenamiento jurídico español*, Colección de Derecho Constitucional, Granada, 2008.

JANDA, Kenneth, —“Political Parties and Democracy”, *Theoretical and Practical Perspectives. Adopting Party Law*, National Democratic Institute for International Affairs, 2005.

JUAN Pablo, *Daños Kohlaterales: El Escándalo del Financiamiento Ilegal de la Democracia Cristiana y su Impacto en la Vida Política Alemana*, en, *El poder de la transparencia, Nueve derrotas a la opacidad*, Salazar Ugarte, Pedro (Coord), 2ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2007.

KART W. Deutsch, *Política y gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

KELSEN, Hans, *Formación de la voluntad en la democracia moderna*, en Kurt Lenk y Franz Neumann, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, trad. Ignacio de Otto, Anagrama, 1980.

KIRCHHEIMER, Otto. *El camino hacia el partido de todo el mundo*, en Lenk, Kurt Y Neumann, Franz. Eds. *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Editorial Anagrama, Barcelona, 1980.

KLAUS Von Beyme, *Los Partidos Políticos en las Democracias Occidentales*, Centro de investigaciones Sociológicas, Madrid, 1996.

KRAUZE, Enrique. *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político Mexicano (1940-1996)*. Tusquets editores, 2ª edición, México 1997.

LINE Barreiro, Lilian Soto, *Los Partidos Políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal*, en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, et at. *Tratado de derecho*

electoral comparado de América Latina, 2ª ed. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

LUCAS Verdú, P., —La relativización constitucional de los partidos políticos”, *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977.

MARTINEZ Cuevas, Ma. Dolores, *Régimen Jurídico de los Partidos Políticos*, ed. Marcial Pons, Madrid, 2006.

MARTÍNEZ Sospedra, M., *Introducción a los partidos políticos*, Ed. Ariel, Barcelona 1996.

MÉNDEZ Barraza, Alfonso, *Los Partidos Políticos en México*, tesis de grado de licenciatura, México, 1949.

MOCTEZUMA Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia Electoral*, México, UNAM, 1994.

MONTERO Zendejas, Daniel, —La desaparición del Estado, Ed Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

MORENO Diaz, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*, 9ª ed. México, 1994.

MORODO, Raúl y Murillo de la Cueva, Pablo L., *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, UNAM, México, 2001.

NAVARRO Méndez, José Ignacio, *La aportación de la justicia constitucional a la definición de modelo de partido en España*, en *La justicia constitucional del Estado democrático*, Eduardo Espin Templado, y F. Javier Díaz Revorio (coords), Valencia, Corte de Castilla-La Mancha y Tirant lo Blanch, 2000.

\_\_\_\_\_ José Ignacio, *partidos políticos y democracia interna*, Madrid Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

NIKLAS Luhmann, *El derecho de la sociedad*, Universidad Iberoamericana, México 2002.

NOHLEN, Diether, et al, *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, Fondo de cultura Económica, México, 2007.

\_\_\_\_\_ *Los Sistemas Electorales en América Latina y el Debate Sobre Reforma Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigación Jurídicas, 1993.

OROZCO Henríquez, José de Jesús, *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2004.

OTROGOSRKI, Moiseis, *La democracia y los partidos políticos*, Madrid, Ed. Trota, 2008.

PALOMBARA, Joseph Ia, *Politics Within Nations*, Nuevo Jersey, Prentice Hall, 1974.

PANEBIANCO, Ángelo, Modelos de partidos, Ed., Alianza, Madrid, 1999.

PAOLI Bolio Fráncico José, *Legislación y Proceso político: 1917-1982*, en González Casanova Pablo (coord.) *Las Elecciones en México evolución y perspectivas*, Ed. Siglo XXI e Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, México, 1985.

\_\_\_\_\_ *Constitucionalización de los Partidos Políticos En América Latina*, en Hernández, María del Pilar (coord.), *partidos políticos: democracia interna y financiamientos de precampañas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

\_\_\_\_\_ *La Transición Incompleta*, Ed. Granados Chapa Editores, México, 2006.

PERCHARD, Jacqueline, *El financiamiento por actividades específicas en México*, en Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, TEPJF-IFE-OQ-PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. II.

RALLO Lombarte, Artemi, *Garantías Electorales y Constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.

REY Martínez, F, *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, McGraw-Hill, Madrid, 1995.

RUBIO Llorente, F., *Los partidos en el proceso constituyente*, en Carpizo, Jorge (coord). *Las experiencias del proceso constitucional en México y España*, UNAM, México 1979.

SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistema de partidos*, alianza universidad de Madrid, 1987.

- SILVA-HERZOG Márquez, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta/Joaquín Mortiz, México, 1999.
- TENA Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1809*, 15ª ed. Editorial Porrúa, México 1989.
- TRUJILLO Martínez, A., *La paridad política*, en Álvarez Conde, E, et at, *Mujer y constitución en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- ULLOA, Félix, *El dinero y la democracia. Un caso de estudio*, Libros En Red, Argentina, 2004.
- VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete*, 2ª ed., serie Estudios Jurídicos, Num. 52, coord. Raúl Márquez Romero, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.
- VANOSSI, Jorge, *Teoría Constitucional*, Buenos Aires, Desalma, 2000, T. I.
- VILIAS Noriega, José, *Un esquema de Conceptualización de los partidos políticos*, Teoría y Práctica de los partidos políticos, Madrid, Ed. Cuadernos para el dialogo, 1977.
- VILLANUEVA Mukul, Eric, *Alternancia, transición y reformas estructurales en México*, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, México, 2003.
- WEBER, Marx *Economía y Sociedad*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- WOLDENBERG, José, *La construcción de la democracia*, Ed. Plaza & Janés México, 2002.
- XULIO Ferreiro Bannmonde, *El proceso de disolución de partidos políticos*, Ed. Iustel, Universidad de Salamanca, 2008.
- ZAVALA, Silvio, *Apuntes de Historia Nacional, 1808-1974*", El Colegio Nacional, Fondo de Cultura Económica, 1a. reimpression, México 1990. p. 146.
- ZOVATTO, Daniel, *La Regulación Jurídica De Los Partidos Políticos En América Latina*, UNAM, IDEA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.

## DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

GARCÍA Laguardia, Jorge Mario, —“Constitucionalización de los partidos políticos”, CAPEL, *Diccionario electoral*, 3a. ed., San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003, p. 255, t. I.

OPPENHEIM, Feliz E., *Libertad*, en Norberto Bobbio y Incola Matteucci, *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1999.

OPPO, Anna, *Partidos Políticos*, *Diccionario de política*, dirigido por Norberto Bobbio, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, 1982.

## REVISTAS Y PERIODICOS

CARPIZO, Jorge, *América Latina: ¿cambio de régimen?*, en revista *Nexos*, No. 356, México, 2007.

COMANDUCCI, Paolo. Abril de 2002. —“Formas de Neoconstitucionalismo: un Análisis Metateórico”, en: *ISONOMIA (Publicaciones Periódicas): Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* N° 16. Página 89 a 112

CORRALES Sánchez, Enrique, *Partidos*, *Diccionario Hispano Americano*, s/e., New York, t. XX s/f.

FAVORES, L, *Principios de igualdad y representación política de las mujeres, Cuotas, paridad y constitución*, en *REDC* año 17 num. 50, mayo- agosto 1997.

GONZÁLEZ Matuz, Ezequiel, *Provenir de la Ley Electoral*, *Revista Voz y Voto. Política y Elecciones*, Num. 93, 15 de Noviembre de 2000.

GUERRERO, J.L., *Algunas cuestiones sobre la constitucionalización de los partidos políticos*, en *REP (nueva época)*. Num 70, Octubre Diciembre 1990.

HENRIQUE Cardoso, Fernando, en [www.fp-es.org/oct\\_nov\\_2005/story\\_11\\_11.asp](http://www.fp-es.org/oct_nov_2005/story_11_11.asp). 27 de marzo del 2008 a las 15:30 pm

MARTÍNEZ Cuevas, M. Dolores, *La financiación de los partidos políticos en el ordenamiento jurídico español, algunas consideraciones de derecho comparado*, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, Num. 6, 2005.

MILLÁN González, Navor, —“Partidos políticos y democracia”, *Revista Iniciativa*, núm. 16, Instituto de Estudios Legislativos, p. 12, [www.cddiputados.gob.mx](http://www.cddiputados.gob.mx).

MILLÁN González, Navor, —Partidos políticos y democracia”, *Revista Iniciativa*, núm. 16, Instituto de Estudios Legislativos, p. 12, [www.cddiputados.gob.mx](http://www.cddiputados.gob.mx). Miércoles 17 de mayo del 2008 17:30 pm.

RUIZ Miguel, A, *Paridad electoral y cuotas femeninas*, en claves de razón practica, num. 94, julio-agosto 1999

SATRUSTEGUI, M., La reforma legal de los partidos, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Num. 46 Madrid, 1996

SOLOZABAL Echeverria J.J., *La constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho Constitucional y en el ordenamiento Español*, en revista de estudios políticos, Núm. 45 mayo-junio 1985.

TIMONTHY Gartonash, *Diez años después*, en letras libres no. 11 noviembre de 1999.

VILLANUEVA Mukul, Eric, Ledezma Chávez, Cutberto, *Disputa por el presupuesto controvertido*, en *Coyuntura*, No. 125, IERD, México, 2005, pp. 41-46. También: Eric Villanueva Mukul, —El presupuesto en la Corte”, en revista *Unicornio*, Suplemento Científico y Cultural de Por Esto!, No. 761, Mérida, Yuc. México,