

LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS

Angélica Hernández Reyes



Serie Amarilla
Temas Políticos y Sociales

Julio de 2008

LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS

Noviembre de 2008

Derechos Reservados:

© Marzo de 2007

ISSN 1870726-2



La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.

Presidente de la Cámara de Diputados

Dip. Zavaleta Salgado Ruth

Junta de Coordinación Política

Presidente

Dip. Larios Córdova Héctor

Integrantes

Dip. Cantú Garza Ricardo

Dip. Chanona Burguete Alejandro

Dip. Gamboa Patrón Emilio

Dip. González Garza Javier

Dip. Lavara Mejía Gloria

Dip. Marina Arvizú Rivas Aída

Dip. Rodríguez Luna Silvia

Secretario General

Dr. Haro Bélchez Guillermo Javier

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Suárez Licono Emilio

**Secretario de Servicios Administrativos
Y Financieros**

Lic. Noble San Román Rodolfo

**Director General del Centro de
Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Dr. Trejo Cerda Onosandro

Coordinación y Revisión Editorial

Lic. Velázquez Gallegos Rafael

Mtro. Noguerrón de la Roquette Pedro

Portada y Diseño Interior

Ayala López Humberto



**Comité del Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Presidente

Dip. Ríos Camarena Alfredo

Secretarios

Dip. Moreno Álvarez Mario Eduardo

Dip. Márquez Madrid Camerino Eleazar

Integrantes

Amaro Corona Alberto

Batres Guadarrama Valentina Valia

Borrego Estrada Felipe

Castillo Romero Patricia Obdulia de Jesús

Chaurand Arzate Carlos

Díaz Gordillo Martha Cecilia

Espinoza Lazcano Jaime

García Ulloa Silvano

Gutiérrez Aguilar Miguel Ángel

Jacquesy Medina José

López Adame Antonio Xavier

Macías Zambrano Gustavo

Monraz Ibarra Miguel Ángel

Navarro Sugich Carlos Alberto

Palma César Víctor Samuel

Quiñones Canales Lourdes

Sánchez Gil Carlos René

LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS

Angélica Hernández Reyes*

*Investigadora “B” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

SUMARIO. I. Introducción. II. Partidos Políticos. A. Antecedentes. 1. En México. B. Definición. C. Tipología. D. Funciones. E. Regulación. III. Ley de Partidos Políticos. A. Experiencia en América Latina. 1. Argentina 2. Bolivia 3. Brasil 4. Chile 5. Colombia 6. Ecuador 7. Perú 8. Uruguay 9. Venezuela B. Situación en México. C. Aspectos que debe contener la Ley de Partidos Políticos. Conclusiones. Bibliografía.

I. Introducción

La democracia constituye un rasgo característico de los Estados republicanos, en los cuales, los gobernados tienen el derecho de elegir a sus gobernantes e intervenir en la vida política, siendo partícipes en la toma de decisiones respecto de la forma de gobernar. Dicha intervención de la ciudadanía no se realiza en forma directa, como sucedía en los tiempos romanos, en donde se reunían en el coliseo y todos tomaban las decisiones.

En los tiempos modernos, particularmente a partir del siglo XVIII, surgen los antecedentes más remotos de los partidos políticos, los cuales buscaban ser un puente de comunicación e interacción entre la sociedad y quienes detentaban el poder público, para hacerlos partícipes en la toma de decisiones.

En el caso de nuestro país, el artículo 40 de la Constitución Federal establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, renovándose los poderes legislativo y ejecutivo mediante elecciones libres y periódicas. Y en cuanto a los partidos políticos, los define como entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, mediante el voto directo.

Dicho precepto constitucional, al igual que su Ley Reglamentaria (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), establecen la forma de regular en términos generales a los partidos políticos en cuanto a su financiamiento, la organización de las elecciones federales, la creación del organismo encargado de la toma de decisiones y funcionamiento en la materia electoral (Instituto Federal Electoral), al igual que la creación de un órgano judicial encargado de conocer y

dirimir las controversias en dicho ámbito (Tribunal Federal Electoral).

Ahora bien, es innegable que si bien en el sistema jurídico mexicano existen las disposiciones normativas que, al menos en teoría, sustentan el régimen democrático, electoral y de partidos en nuestro país, resulta incuestionable que la incipiente democracia que vive nuestro país, aunado a la problemática que se ha generado en las recientes elecciones federales, locales e incluso al interior de los propios partidos políticos, hace necesario no sólo revisar el marco jurídico vigente, sino más aún, tomar la experiencia de otros países y tratar de actualizarlo, a fin de que garantice una efectiva regulación de los partidos políticos y cumplan con los fines que tienen asignados, evitando se conviertan en un instrumento de obtención de beneficios económicos para un grupo de personas, sino que contribuyan al proceso democrático del país y participen de manera real con la sociedad, en la toma de decisiones del gobierno.

En efecto, haciendo una remembranza, durante más de siete décadas existió un partido de Estado (Partido Revolucionario Institucional), del cual emergieron los representantes del poder público mediante “procesos democráticos”, ya que únicamente habían partidos políticos que servían de comparsas para crear la imagen de que en México se cumplía con elecciones libres y se respetaba el voto.

En la última década del siglo XX y particularmente en el presente siglo, los partidos de oposición, en los procesos electorales empezaron a ganar espacios políticos, no sólo a nivel municipal y estatal, sino federal, muestra de ello, son los triunfos del Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones presidenciales de los 2000 y 2006, así como en las elecciones para diputados federales y senadores, en las cuales el PRI, el PAN y el PRD se dividieron el número de representantes, dejando de existir un partido hegemónico.

Lógicamente que han surgido nuevas disputas de todos los partidos políticos por ganar mayores espacios, muchas veces recurriendo a prácticas que atentan contra las disposiciones de la ley de la materia, verbigracia: financiamiento público y privado a los partidos, en cuanto a que se exceden de los montos autorizados o que no se encuentran debidamente sustentados; falta de transparencia y de procesos democráticos al interior de los partidos, en la elección de sus candidatos; utilización de los medios de comunicación en forma inequitativa; conformación de partidos políticos carentes de identidad

social, que únicamente tratan de obtener los beneficios económicos que les significa su registro y participación en las elecciones, pero que nada aportan al proceso democrático.

Lo anterior, ha generado una desconfianza total de la población en los partidos políticos, ya que se tiene la visión (no del todo errónea), de que únicamente sirven a unos cuantos, que no velan por los intereses de la ciudadanía que los apoya y que finalmente son quienes los eligen, además de implicar un gasto excesivo que no se justifica.

Debemos reconocer que dichos problemas no son exclusivos de nuestra democracia, ya que países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela, decidieron promulgar leyes de partidos políticos destinadas a regular y vigilar la vida interna de los mismos, en aspectos tan importantes como: financiamiento, elecciones internas, espacios en los medios de comunicación, equidad de género, requisitos para las coaliciones y alianzas, los derechos, obligaciones y prohibiciones de los partidos políticos, causas de disolución, etc., con la finalidad de que el ejercicio de los partidos sea transparente y apegado a derecho.

En consecuencia, los aspectos aquí vertidos acerca de los partidos políticos, motivaron la presente investigación con el objeto de conocer qué son los partidos políticos, cómo surgen, cuál es la función que tienen encomendada, los diversos criterios para clasificarlos, su actual regulación, y, por otro lado, se revisa la situación en otros países latinoamericanos que cuentan con ley de partidos y aspectos importantes que regulan, esperando sean de utilidad para el lector y se forme un criterio, respecto de sí en México debemos contar con una Ley de Partidos Políticos y sí contando con ésta, los partidos políticos puedan ser más responsables de su actuar en el escenario político, pero sobre todo ante los que conformamos el pueblo mexicano.

II. Partidos Políticos

A. Antecedentes

Los diversos autores en la materia, afirman que los partidos políticos surgieron en países como Estados Unidos de América, Francia y Gran Bretaña, a mediados del siglo XVIII, una vez que habían concluido procesos revolucionarios de movimientos liberales, pero no es sino

hasta mediados del siglo XIX que se considera que son constituidos como verdaderos partidos políticos.

Al respecto, Maurice Duverger sustenta la teoría parlamentario-electoral de los partidos políticos, señalando que “en 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos”.¹

A partir de la democratización del Estado Liberal y el desarrollo del parlamentarismo, se consolida el surgimiento como tal de los partidos políticos, por lo que se cree que son fruto del sistema liberal representativo. De esta manera, el politólogo francés Duverger comentó que:

“En general, el desarrollo de los partidos parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias. Cuanto más ven crecer sus funciones y su independencia las asambleas políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo; cuanto más se extiende y se multiplica el derecho al voto, más necesario se hace organizar a los electores a través de comités capaces de dar a conocer a los candidatos y de canalizar los sufragios en su dirección. El nacimiento de los partidos está ligado, pues, al de los grupos parlamentarios y los comités electorales. Sin embargo, algunos manifiestan un carácter más o menos desviado en relación con este esquema general: su génesis se coloca fuera del ciclo electoral y parlamentario, siendo esta exterioridad su carácter común más neto”.²

Explica este autor, que a raíz del surgimiento de la prerrogativa del sufragio popular, fueron adquiriendo los miembros de las asambleas legislativas mayor fuerza, importancia y complejidad. Al adquirir los miembros de las asambleas mayor importancia, comienzan a formar grupos parlamentarios, con miembros que tenían la misma ideología y fines. Posteriormente, con la ampliación del sufragio universal, a mayor número de personas, surge la necesidad de organizar las asambleas legislativas, a fin de que proyectaran mejor su fuerza electoral. Es por ello, que las clases altas o pudientes empiezan a formar partidos

¹Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, 16ª. impresión, México, 2000, p. 15.

²Ibidem, p. 15-16.

políticos, cuya finalidad era responder a la amenaza que significaba el voto universal y la existencia de masas organizadas. De esta manera, surgen los grupos parlamentarios y ya con posterioridad surgen los comités electorales, los cuales van de la mano de la legitimación del sistema establecido y del desarrollo de los derechos políticos.

1. En México

Tomando como referencia el año de 1917, en que se promulga la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede mencionar en primer lugar, la Ley Electoral del 6 de febrero de ese año, en la cual, al abordar lo relativo a la integración del Congreso Ordinario, en su capítulo VI “De los partidos políticos” (artículos 60 y 61) se recoge el texto de los artículos 53 y 54 de la Ley Electoral del 20 de septiembre de 1916, sin que se señalara la naturaleza jurídica de los partidos políticos, los requisitos para su constitución, sus derechos y obligaciones.

Posteriormente, en la Ley para Elecciones de Poderes Federales del 2 de julio de 1918, en su capítulo X, artículo 106, se establecen como requisitos para la constitución de los partidos políticos, entre otros, los siguientes: que se fundaran por una asamblea constitutiva integrada por lo menos con 100 miembros; que la asamblea eligiera una junta encargada de dirigir los trabajos del partido y que tuviera la representación política del mismo; que la asamblea hubiera aprobado un programa político y de gobierno; que no tuviera una denominación o nombre religioso ni se hubiera formado exclusivamente a favor de individuos de determinada raza o creencia; que la junta directiva publicara por lo menos ocho números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a la elección; que efectuara el registro de sus candidaturas en las condiciones y dentro de los términos fijados en la ley, así como el nombramiento de sus representantes en las diversas municipalidades. Asimismo, las mesas directivas de casilla fueron objeto de reestructuración, eliminándose la intervención en ellas de los partidos políticos³

La Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, en su capítulo III,

³Orozco Henríquez, José de Jesús y Carlos Vargas Vaca, *Partidos Políticos y Reforma Electoral*, Edit. UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996, p. 581.

artículos 22 a 39, presenta notables adelantos en la regulación de los partidos políticos. Por primera vez, se determina en el ámbito legislativo la naturaleza jurídica de los partidos políticos, considerándolos como asociaciones constituidas conforme a la ley por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política. Asimismo, sólo se reconocieron como partidos políticos a los nacionales. En cuanto a sus documentos básicos, esta ley establecía que en los estatutos de los partidos políticos, se debería determinar necesariamente: un sistema de elección interna para designar a sus candidatos; un programa y método de educación política de sus miembros; un sistema de sanciones para los supuestos en que sus miembros incurriesen 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. Por lo que hace a sus órganos fundamentales, señalaba que debían contar con una asamblea nacional, un comité ejecutivo nacional y comités directivos en cada entidad federativa. Los partidos políticos nacionales obtenían personalidad jurídica a través de su registro y entonces gozaban de todos los derechos inherentes a la misma y podían adquirir los bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines. Entre las obligaciones de los partidos políticos, se encontraban las de mantener una publicación periódica propia y tener oficinas permanentes, en tanto que, por otra parte, únicamente podían participar en las elecciones los partidos políticos legalmente constituidos, por lo que ya no se permitían las candidaturas independientes.

Por decreto de 21 de febrero de 1949, la mencionada ley electoral fue reformada, destacando el establecimiento del requisito para la constitución de los partidos políticos nacionales consistente en hacer una declaración de principios y, en consonancia con éstos, formular su programa político y los medios a adoptar para la resolución de los problemas nacionales. Posteriormente, la Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951, estableció que los partidos políticos eran auxiliares de los organismos electorales y compartían con ellos la responsabilidad en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en materia electoral. En cuanto al mínimo de asociados para poder constituir un partido político nacional, se estableció el de 30 mil afiliados en toda la República, cantidad que fue elevada a 75 mil afiliados con motivo de la reforma de 7 de enero de 1954.

El 20 de junio de 1963, se reforma el artículo 54 constitucional, previéndose la figura de los diputados de partido, incorporándose en la ley fundamental la noción de partido político. A su vez, el 28 de diciembre de ese mismo año, se expiden reformas a la mencionada ley electoral de 1951, destacando el establecimiento de exenciones impositivas en beneficio de los partidos políticos nacionales, dando origen al financiamiento público indirecto.

El 5 de enero de 1973, se expide una nueva Ley Federal Electoral, estableciéndose para los partidos políticos, entre otros aspectos, un régimen más amplio y detallado de derechos y obligaciones. Posteriormente, por decreto del 1o. de diciembre de 1977, se adiciona el artículo 41 constitucional, incorporando plenamente a los partidos políticos al derecho constitucional mexicano y configurando un auténtico sistema de partidos. Entre otros aspectos, se establece la naturaleza jurídica de los partidos políticos, ubicándolos como entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y 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 conformidad con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Asimismo, se ordena que los partidos políticos puedan usar en forma permanente los medios de comunicación social y cuenten equitativamente con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular en los procesos electorales federales y su derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

“A su vez, el 30 de diciembre de 1977 se publicó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, destacándose, entre otros aspectos, que la acción de los partidos políticos debía dirigirse a fomentar las discusiones sobre intereses comunes y objetivos nacionales, a fin de crear vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos”.⁴ De igual manera, en dicho ordenamiento, se distinguió entre registro definitivo y registro condicionado, y se permitió que los procedimientos internos de los partidos políticos tendientes a renovar dirigentes y postular candidatos fueran públicos. Asimismo, se reguló detalladamente la constitución de frentes y coaliciones para postular candidatos en las elecciones

⁴Orozco Henríquez, José de Jesús, *Op. cit.*, p. 583.

federales. Se puede afirmar que las reformas político electorales de 1977, representan un gran avance en la regulación jurídica de los partidos políticos, al grado de que muchas de las disposiciones previstas en tal normativa continúan vigentes y representan el fundamento constitucional de la reglamentación en la legislación electoral actual.

Es por ello, que el arranque de reformas importantes en materia electoral se ubica en 1977, toda vez que por primera vez se logró consensar con la mayoría de los partidos políticos, abriendo así las puertas para el libre desarrollo de las opciones organizadas y para su asistencia al mundo electoral. Posteriormente, hubo reformas en 1986, 1990 (el 15 de Agosto, se promulga el COFIPE), 1993, 1994 y la más profunda y extensa fue la de 1996. Desde 1977 y hasta 1996, se reformaron seis grandes temas: 1) el régimen de los partidos, 2) la conformación del Poder Legislativo, 3) los órganos electorales, 4) la impartición de justicia electoral, 5) las condiciones de la competencia electoral, y 6) la reforma política en la capital de México. Posteriormente, hubo otras dos reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2003 y el 30 de junio de 2005, que entraron en vigor el 1o. de enero de 2004 y el 1o. de julio de 2005, respectivamente. La primera de estas modificaciones tuvo como finalidad incrementar los requisitos para obtener el registro como partido político nacional, en tanto que la segunda, estableció la regulación tendente a permitir que los ciudadanos mexicanos que residan en el extranjero puedan ejercer su derecho al voto, exclusivamente para la elección de presidente de la República.

Finalmente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que había sido reformado ya en varias ocasiones y con reformas que habían sido trascendentales para la vida política de nuestro país, es sustituido por el “nuevo COFIPE”, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de enero de 2008⁵. En su artículo tercero transitorio se abroga el COFIPE del 15 de agosto de 1990, así como sus reformas y adiciones, dicho ordenamiento consta de 394 artículos, en los que se prevé: los derechos y obligaciones de los ciudadanos mexicanos; los requisitos de elegibilidad; los sistemas electorales; los requisitos para representación proporcional en ambas

⁵Si se desea conocer más sobre el proceso legislativo paso a paso del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se recomienda consultar la siguiente liga: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cofipe.htm>

Cámaras. Respecto de los partidos políticos: su constitución, registro, derechos, obligaciones, tiempos en radio y televisión, financiamiento, fiscalización de los recursos, régimen fiscal, frentes, coaliciones y fusiones, y, la pérdida de su registro. Posteriormente, regula el actuar del Instituto Federal Electoral, su estructura, atribuciones; el catálogo general de electores, el padrón electoral, las listas nominales, la credencial para votar, las comisiones de vigilancia, el Servicio Profesional Electoral, el registro de candidatos, las campañas electorales, la integración de casillas, la designación de representantes, el día de la jornada electoral, el escrutinio, el cómputo, los mexicanos en el extranjero, faltas electorales, procedimientos, entre otras disposiciones.

Por otro lado, de manera adicional el 22 de noviembre de 1996, se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), la cual también ha sido reformada en un par de ocasiones. Se trata de una ley de orden público, reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual regula los medios de impugnación en materia electoral. Esta ley al igual que el COFIPE, fue sustituida por una nueva que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 1° de Julio de 2008, la cual adopta las modificaciones implantadas en el “Nuevo COFIPE” en lo relativo a medios de impugnación en materia electoral⁶.

B. Definición

Los partidos políticos constituyen uno de los ejes fundamentales de los estados democráticos en el mundo, en el que los gobernantes son elegidos por el sufragio de los gobernados, ya que los partidos constituyen la representación de la ciudadanía en los reclamos de sus aspiraciones y necesidades frente al poder público. En los tiempos modernos, han existido diversas definiciones que tratan de explicar el significado de “partidos políticos”, coincidiendo los autores en sus rasgos esenciales, con pequeñas variaciones dependiendo del lugar en que se les ubique.

Es importante analizar estas definiciones, por tratarse del tema sobre el cuál gira la presente investigación, por lo que a continuación

⁶Si se desea conocer más sobre el proceso legislativo paso a paso de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se recomienda consultar la siguiente liga: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsmime.htm>

revisaremos su sentido etimológico, gramatical y doctrinal, para que en base en ello, podamos elaborar una definición propia.

La acepción “partido” proviene del latín *partire*, teniendo como uno de sus significados “la acción de cortar o separar una parte de algo”. Y el vocablo “político” “proviene del latín *politicus* y éste del griego *políticos*, que a su vez deriva del adjetivo *polis* (ciudad). Por lo tanto, se desprende la concepción de lo político “como aquella persona dedicada a la acción de la política”.⁷ Si tuviera que atenderse al sentido gramatical y etimológico de lo que es el partido político, tendría que concluirse que es un grupo de personas que se separa de un todo, que podría interpretarse como la sociedad, con el objeto de dedicarse a la política; es decir, a la intervención en la organización y funcionamiento de las estructuras e instituciones políticas, siempre con el ánimo de participar activamente en las decisiones del sistema al que pertenecen. Y en cierta forma, dicha concepción es correcta, toda vez que precisamente los partidos políticos, como se explicará más adelante, constituyen la unión de un grupo de personas que tienen un proyecto de nación y una ideología en común, que la mayoría de las veces resulta contrario al sistema adoptado por el gobierno o la plataforma ideológica de otros partidos políticos, pero que en el fondo no es algo malo, ya que de esta forma se dan alternativas a la sociedad para que pueda elegir entre ellas la más viable para la consecución de sus intereses individuales y colectivos, aunque siempre con la idea de que el estado en general, sea el que logre un crecimiento en todos sus ámbitos: económico, político, social, cultural, deportivo, etc.

Ello explica que, en el caso del estado mexicano, existen en la actualidad ocho partidos políticos debidamente registrados y que participan en los procesos electorales a nivel federal, estatal y municipal, cada uno con sus propios estatutos, ideales, ofertas políticas, aunque todos ellos en la búsqueda de un objetivo común: servir de puente de comunicación entre la sociedad y los gobernantes, como entidades de interés público, porque en última instancia son creados por el pueblo y para servir al pueblo.

El problema radica cuando dichos partidos políticos tienen fragmentaciones a su interior, como sucede actualmente en el Partido de la Revolución Democrática (PRD), en el cual existe una marcada

⁷Esparza Martínez, Bernardino, *Crisis Democrática en los Partidos Políticos*, 2ª ed., Edit. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2000, p. 20-21.

tendencia entre quienes abanderan la causa del presidente “legítimo”, Andrés Manuel López Obrador y aquellos que tratan de mantener la esencia izquierdista de dicha organización partidista.

En este contexto, y a efecto de contar con un panorama más amplio acerca de lo que son los partidos políticos, a continuación se citan sólo algunas de las definiciones:

Hans Kelsen, refiere que “los partidos son factores en la formulación de la voluntad estatal que agrupan a los hombres que coinciden en la misma opinión, asegurándoles su participación en la marcha de los grupos de interés constituidos en partidos políticos. Por esta razón, la democracia no es posible sino como transacción y compromiso entre esos grupos opuestos”.⁸

El tratadista Miguel Carbonell, define a los partidos políticos como “grupos organizados que se proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder a fin de hacer valer el programa político económico y social que comparten sus miembros”.⁹

En opinión del constitucionalista Ignacio Burgoa, los partidos políticos “representan corrientes de opinión de la ciudadanía sobre la problemática general de un pueblo y confrontan, valorizan y censuran la conducta de los titulares de los órganos del Estado (...) es el laboratorio donde se formulan las directrices de un gobierno, cuyos funcionarios las desarrollan si, habiendo sido postulados por él, obtienen la mayoría de sufragios”.¹⁰

Desde un punto de vista sociológico, Max Weber estima que los partidos son “las formas de socialización que, descansando en un reclutamiento (formalmente libre), tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades, ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales, o ambas cosas)”.¹¹

⁸Carbonell, Miguel, *Diccionario de Derecho Constitucional*, Edit. Porrúa, México, 2002, p. 444.

⁹Idem.

¹⁰Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 5ª ed., Edit. Porrúa, México, 1997, p. 333.

¹¹Weber, Max, *Economía y Sociedad*, 2ª ed., Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1962, p. 32.

Bernardino Esparza Martínez sostiene “que el partido político puede considerarse como un conjunto de personas asociadas para favorecer en común el bien de la nación mediante la conquista del poder o la influencia sobre el mismo, vía la aplicación de determinados principios sobre los cuales están todos de acuerdo”.¹²

Del análisis de los conceptos transcritos, encontramos diversos puntos coincidentes, a señalar:

Los partidos políticos son la agrupación de individuos, lo que a contrario sensu entendemos que un partido político no puede ser unipersonal. Lógicamente que el número de sus miembros variará en función del impacto que tenga en la sociedad, de la identificación que tenga la población con sus ideales, su plan de acción y su tradición. Así, habrá partidos políticos pequeños, que únicamente representan comparsas de los grandes; y otros de gran arrastre popular, que son los que realmente tienen la posibilidad real y directa de acceder al poder a través de sus representantes. Pero en todo caso, para que puedan existir y sobrevivir en la vida política de los pueblos, deben tener un mínimo de miembros, en los términos que señale la legislación respectiva, pues de lo contrario, estarán condenados a desaparecer.

Sus miembros tienen una visión en común, es decir, precisamente la unión entre ellos se da en razón de que su corriente ideológica, sus valores y la forma de entender al poder y acceder a él es uniforme. Así, por ejemplo, un partido de oposición tendrá una visión de estado y de la forma de entender los problemas sociales y darles solución diversa a la que tiene un partido de derecha. Pero inclusive, aún entre los partidos de izquierda existen diferencias, ya que algunos tienen corrientes fundamentalistas, que dificultan el diálogo con el gobierno, ya que buscan la confrontación y no el entendimiento con razones.

Su objetivo fundamental es servir como un instrumento al servicio de la sociedad, que posibilite a ésta acceder al poder público y participar activamente en la toma de decisiones. Es importante destacar que dicho objetivo, muchas veces se desvirtúa al momento de que los representantes del partido político acceden a los puestos de elección popular, ya que se olvidan que deben estar al servicio de quienes los gobiernan, por lo que en tal supuesto, los partidos políticos solamente constituyen un trampolín para que unos cuantos disfruten y abusen del poder público, lo cual sucede con mucha frecuencia en nuestro país.

¹²Esparza Martínez, Bernardino, *Op. cit.*, p. 18-19.

Un aspecto adicional, es que los partidos políticos constituyen una clara manifestación de la vida democrática de un Estado, ya que en aquellos países con dictaduras, no es concebible la existencia de dicha institución, puesto que el dictador o gobernante se mantiene en el poder por tiempo indefinido, aún en contra de la voluntad popular, ya que no hay procesos electorales en los que periódicamente se dé oportunidad a la ciudadanía de elegir mediante su voto libre, secreto y directo a sus gobernantes.

Tal regla, sin embargo, tiene sus excepciones, ya que por ejemplo, en Cuba, aunque en teoría existen partidos políticos y elecciones, y se trata de una nación republicana, lo cierto es que Fidel Castro se mantuvo en el poder por casi medio siglo, siendo reelegido indefinidamente por el pueblo, supuestamente, aunque es de todos conocido que todo el aparato estatal se encargaba de lograr que así fuera.

Pero tal fenómeno no es exclusivo de otros países, ya que en el caso de México, durante más de setenta años se vivió un fenómeno similar con un partido de Estado como lo fue el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual se erigió en el poder recurriendo a prácticas que han sido fuertemente cuestionadas.

Finalmente, la existencia de los partidos políticos no puede concebirse sin su reconocimiento jurídico por parte del Estado, que en el caso de nuestro país se tiene a nivel constitucional; a nivel federal en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y en el ámbito estatal con la diversa legislación electoral que al efecto han expedido las legislaturas locales.

De esta manera, con base en las ideas esgrimidas por los diversos tratadistas, defino a los partidos políticos como la agrupación de individuos reconocidos jurídicamente por el Estado, con una visión ideológica y valores políticos comunes, a través de las cuales los gobernados acceden indirectamente al poder -por medio de los representantes que eligió a través del voto- y toman participación en las decisiones adoptadas por los gobernantes en la vida política, económica, social y cultural, en beneficio de la sociedad en general.

C. Tipología

Existen diversos criterios para clasificar a los partidos políticos, siendo los más importantes los que se explican a continuación:

a) Por su origen:

Parlamentario.- Nacen de la unión de los comités por la base y los grupos parlamentarios por la cima, cuando, entre ellos, se establece una relación estable y permanente.

Exterior.- Son aquellos partidos creados a partir de instituciones o grupos sociales preexistentes, en los cuales la dirección suele gozar de preeminencia respecto del grupo parlamentario y aunque el partido tienda a ganar autonomía institucional, la institución fundadora suele conservar notable influencia sobre el mismo.

Por fusión o escisión.- “Surge cuando se produce una división interna, por la razón que sea, lo suficientemente grave en un partido preexistente como para que una parte del mismo lo abandone para fundar una nueva agrupación. O por el contrario, que dos o más formaciones preexistentes adopten la decisión de proceder a integrarse en una nueva”.¹³ Ejemplo de ello, sería lo que ocurrió con el Partido de la Revolución Democrática, cuyo origen se dio como resultado del abandono de las filas de militantes del Partido Revolucionario Institucional, que no estuvieron de acuerdo con las decisiones adoptadas por dicho partido.

b) Por los fines que persiguen, Weber distingue tres tipos de partidos:

De patronazgo.- Tienen por objeto la obtención de prebendas y cargos para los dirigentes y miembros del partido. En opinión de V. O. Key Jr., estos partidos pueden verse desde dos perspectivas: por una parte, como la respuesta del gobierno a las peticiones de un grupo de interés, que desea una política particular en la distribución de los cargos públicos; y por la otra, como un método para financiar la actividad del partido. “Las funciones sociales y amistosas de la organización se llevan a cabo durante todo el año; en el transcurso de las campañas, cuando se distribuye la propaganda, se organizan los electores, las reuniones, los votos en las asambleas del partido y otras muchas más tareas relativas a la campaña, es cuando el trabajo llega a su punto culminante. A pesar de que el trabajo lo realizan muchos voluntarios sin sueldo,

¹³Martínez Sospedra, Manuel, *Introducción a los Partidos Políticos*, Edit. Ariel, Barcelona, 1996, p. 29.

sus esfuerzos no son tan efectivos".¹⁴

Estamentales o de clase.- Su fin es expresar políticamente los intereses de un estamento o clase y son dirigidos por los intereses organizados correspondientes.

Ideológicos.- Se basan en una intuición del mundo, que se crea en torno a principios abstractos o fines obtenidos concretos. En tal categoría pueden englobarse, el Partido Comunista de la extinta URSS, con una tendencia marcadamente socialista, así como el PSUM en nuestro país, que emergió en el escenario político en la década de los ochenta, de la misma ideología.

c) Según el tipo de representación:

De representación individual.- Son los partidos que agrupan núcleos reducidos de personas calificadas por su riqueza, influencia o posición social, los cuales resultan viables en condiciones de baja politización y reducida participación de la población en la política.

De integración.- Se caracterizan por ser instrumentos de movilización y politización masivas, cuyo sello distintivo es la integración de ciudadanos y grupos en la política del partido y, mediante ésta, en la política general. Este tipo de partidos contiene dos tipos: el partido de *integración democrático* y el partido de *integración total*, diferenciándose en que éste último es portador de una visión del mundo y exige una adhesión total.¹⁵

d) Por su tipo de legitimación y base social, Blondel diferencia cuatro clases de partidos.

Tribuales o de clientela.- Son la respuesta de las élites tradicionales o la modernización y suponen su adaptación a las necesidades de la lucha política en el seno de un marco político moderno.

Étnicos.- Son aquellos que expresan políticamente un grupo social diferenciado en el seno de un Estado multiétnico.

Religiosos.- En algunos países latinoamericanos existen este tipo de partidos, con algunas tendencias religiosas muy marcadas.

¹⁴Key Jr., V. O., *Política, Partidos y Grupos de Presión*, Edit. Luis Legaz Lacambra, Madrid, 1962, p. 531.

¹⁵Martínez Sospedra, Manuel, *Op. cit.*, p. 30.

Expresamente la comunidad religiosa y su surgimiento es más probable si se reúnen dos condiciones: firme organización de la iglesia, peso socialmente de la misma, pero papel no preponderante. En el caso de nuestro país, este tipo de partidos, al día de hoy, no podrían existir, ya que de conformidad con los artículos 24 y 130 de la Constitución Federal y la Ley Federal de Asociaciones Religiosas y Culto Público, existe una separación Estado-Iglesia, además de que se prohíbe a los ministros del culto religioso votar y ser votados, aunque recientemente han existido pronunciamientos y presiones por parte de los representantes de la iglesia católica, para que se les permite intervenir activamente en la vida política del país. O inclusive, existen algunos partidos como el PAN en que tácitamente se inclinan por una tendencia de apoyo a la religión católica, como lo demostró el ex-Presidente Vicente Fox Quesada en las visitas del Papa Juan Pablo II a nuestro país, o los millonarios donativos efectuados por el actual gobernador del Estado de Jalisco a diversas iglesias.

De clase.- Son partidos que se refieren específicamente a la clase obrera y que exigen el desarrollo del proletariado industrial, la impugnación del orden social capitalista y la no emergencia de otros separatismos competitivos.

e) Por su estructura interna:

Partidos de cuadros.- Es el tipo primitivo de partido político, producto de la ideología liberal. Se dirige a encuadrar una minoría selecta de ciudadanos, los notables, con vistas a la obtención de los sufragios por la vía de la utilización de la influencia de sus miembros; el reclutamiento se funda en la calidad, no en la cantidad, la estructura del partido es muy laxa, la disciplina escasa, la ideología poco consistente y el grupo parlamentario goza de un alto grado de autonomía.¹⁶

Partidos de masas.- Son los que aparecen con la estructuración política de la ideología socialista y se dirigen a obtener la adhesión del mayor número posible de ciudadanos, teniendo las características contrarias a los partidos de cuadros.

Partido de masas electoral (catch-all).- Son los partidos típicos de la moderna política europea y, aun cuando cuentan con una estructura interna similar a la de los partidos de masas, su ideología está

¹⁶Duverger, Maurice, *Op. cit.*, p. 93.

escasamente definida, su disciplina con frecuencia carece de rigidez, y en caso de los partidos de orientación conservadora, la dirección se encuentra confiada a un grupo de notables.

f) En función del factor ideológico:

Partidos especializados.- Son aquellos cuya ideología sólo está referida a los aspectos propiamente políticos de la vida social, sin afectar o referirse a las restantes actividades de la vida humana, aceptando que las mismas escapan al control del poder político.

Totalitarios.- Son los partidos cuya ideología ofrece una visión integral del mundo, una cosmovisión, que engloba absolutamente todos los aspectos de la existencia humana, que aspira a modelar. La ideología así ofrecida presenta rasgos semireligiosos y exige una adhesión total, porque aspira a la obtención de un control igualmente total de la vida de los afiliados. El ejemplo típico de estos partidos se dio en los países europeos socialistas, antes de la Perestroika impulsada por el ex presidente soviético Mijáil Gorvachov, ya que por ejemplo en la URSS existía el Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), el cual tenía una visión claramente marxista-leninista, el cual pugnaba porque la tendencia comunista fuera la única que prevaleciera en todo el mundo, puesto que le permitiría a la clase proletaria acceder al poder y reivindicar sus derechos frente a la clase capitalista.

De carácter intermedio.- Son los que, teniendo una ideología que trata de explicar fenómenos que van más allá de lo meramente político, no alcanzan a ofrecer una cosmovisión.

g) Por su consistencia organizativa:

Partidos fuertemente institucionalizados.- Son los que cuentan con una implantación social fuerte, una sólida estructura organizativa, personal profesional a su servicio, han desarrollado una fuerte organización de partido y, en consecuencia, un patriotismo de partido sólido y una disciplina notable; cuentan con una base social determinada y estable y, por ende, tienen un alto grado de autonomía relativa respecto del contexto en el que se mueven y las fuerzas sociales que les respaldan. Un ejemplo típico en nuestro país es el PRI, el que lleva casi ochenta años de existencia, el cual cuenta con una estructura

sólida y una identificación con la sociedad, que le ha permitido sobrevivir a los cambios políticos, e inclusive, pese a haber perdido en las dos últimas elecciones federales la primera magistratura, es el que gobierna el mayor número de entidades federativas y municipios.

Partidos débilmente institucionalizados.- Son los que adolecen de fallos notables en el control de su base social, en su estructura orgánica, en su identificación de partido, cuentan con una débil disciplina interna y un control débil de la organización por los órganos centrales, que tienen un grado de autonomía relativo bajo respecto de su entorno y son altamente permeables a las influencias y presiones externas. Como ejemplo, podemos citar al PRD, que a raíz de las elecciones federales del 2006, en las cuales perdieron la contienda por la Presidencia de la República, se han venido suscitando una serie de situaciones que han dejado entrever la falta de liderazgo en su interior, un divisionismo entre sus corrientes internas y una carencia de organización, tal como sucedió en el presente año con la elección de su Comité Ejecutivo, cuyos resultados hasta el día de hoy, son cuestionados no únicamente por los observadores externos, sino por sus propios militantes.

h) Por razón de su tamaño:

Partidos de vocación mayoritaria.- Poseen o son susceptibles de poseer la mayoría parlamentaria y, en consecuencia, cuentan con la expectativa razonable y próxima de formar gobierno por sí solos. Es común de los sistemas bipartidistas y de partido dominante.¹⁷ Este tipo de partido, solía darse en la época en que gobernó el Partido Revolucionario Institucional, ya que era un partido de estado, que poseía no sólo la primera magistratura, sino era mayoría absoluta en las Cámaras de Diputados y de Senadores.

Partidos grandes.- Son los partidos que cuentan con el apoyo electoral importante, pero su tamaño es tal que no pueden conservar esperanzas razonables de obtener por sí solos la mayoría parlamentaria. El ejemplo típico actual es lo que sucede en México con el PRI, el PAN y el PRD, ya que son los tres partidos grandes, ya que entre todos ellos gobiernan a nivel federal, estatal y municipal; sin embargo, ninguno de ellos tiene la mayoría en las Cámaras baja y alta.

¹⁷Ibíd., p. 309.

Partidos medios.- Son partidos de tamaño intermedio que, por lo general, no tienen posibilidad de formar gobierno por sí solos, y sólo pueden aspirar a entrar en él en la condición de socios de alguna coalición. Puede afirmarse que en México no existen partidos medios, ya que generalmente los que se alían en coaliciones, son los partidos pequeños con alguno grande.

Partidos pequeños.- Son los de tamaño reducido, que expresan minorías significativas, cuya importancia depende de su potencial de coalición.¹⁸ En México contamos con este tipo de partidos, como por ejemplo, el Partido Verde Ecologista de México, el Partido del Trabajo y el Partido Nueva Alianza, los cuales han sido objeto de severas críticas por considerarse que únicamente buscan la obtención del financiamiento para campañas, que sirven de comparsas en los procesos electorales, ya que por sí mismos nunca pueden aspirar a ganar algún cargo de elección popular, por lo que se ven en la imperiosa necesidad de formar alianzas con algún partido fuerte o con otros pequeños para obtener el mínimo de sufragios que les permitan sobrevivir en el escenario político.

D. Funciones

Partiendo de la base de que “función” es una forma de la actividad, tenemos que los partidos políticos realizan cuatro funciones primarias, a saber:

Postulación de proyectos políticos de carácter global.

Los partidos políticos son los entes que se encargan de establecer un programa, ideología y plan de acción creados en función de los intereses de la colectividad. Ello explica, por ejemplo, que en el caso de nuestro país, como en otros países del mundo, la Constitución Federal considere que los partidos políticos son entidades de interés público. Es pues, en sí, una de las funciones más importantes que están destinadas a cumplir los partidos políticos, ya que a través de la visión particular que tienen sobre los problemas que aquejan a la colectividad y la forma de solucionarlos, lo que les otorga identidad y provoca que los votantes lo elijan como una alternativa que legitime su voz.

¹⁸Key Jr., V. O., *Op. cit.*, p. 418.

b) Agregación y jerarquización de intereses.

“Los partidos políticos transforman y reducen a la unidad las demandas sociales, seleccionándolas, agrupándolas y articulándolas de acuerdo con un orden de valores, estableciendo, por ello, una coherencia dentro de la vida política de la sociedad”.¹⁹

Como se ha mencionado con antelación, los partidos políticos constituyen un puente de comunicación entre la sociedad y el gobierno, ya que son los entes públicos a través de los cuales el orden normativo estatal los reconoce como interlocutores válidos para que puedan tomar voz y hacer suyas las necesidades colectivas más importantes, como pueden serlo: la salud, la justicia, la creación de fuentes de empleo, el respeto hacia la ecología, el bienestar económico, la seguridad pública, la vivienda, los servicios públicos, etc.

En otras palabras, los partidos políticos representan las diversas posturas que puede adoptar una parte de la sociedad, dependiendo del status social, económico, cultural y político en que se ubique, así como de las necesidades que tenga. Así por ejemplo, las clases sociales altas seguramente se enfocarán más en la búsqueda de que su partido político garantice la continuidad de su posición, ponderando en que exista una estabilidad y paz social. En contraparte, las clases bajas se identificarán más con los partidos que pugnen por la transformación de las instituciones que les permitan un mejoramiento de su calidad de vida, una elevación de su nivel económico, fuentes de trabajo, entre otras.

Pero sea cual fuere la posición que adopten los partidos políticos, a fin de cuentas se trata de que ellos aglutinen las demandas sociales y las retomen en sus programas de trabajo y plataforma política, porque podrán diferir en alguna cuestión ideológica o en el “cómo” llevarlo a cabo, pero no en el “qué”, ya que ello representa salvaguardar los intereses de la sociedad.

Una vez que el partido político tiene conocimiento de las demandas sociales, el siguiente paso consiste en agruparlas en el orden que estime prioritario de conformidad con su propia ideología. Así, por ejemplo, en el caso del Partido Verde Ecologista de México, su planteamiento principal es defender la ecología, en beneficio no sólo de la naturaleza, sino de la salud de los propios gobernantes y gobernados, postura que lógicamente es válida, no obstante lo cual queda en un segundo plano

¹⁹Martínez Sospedra, Manuel, *Op. cit.*, p. 25.

frente a necesidades públicas más apremiantes.

c) De comunicación y de orientación.

Ésta se refiere a la función de comunicación y de orientación de los órganos políticos de poder, en su calidad de grupos de opinión pública. De igual manera, ejercen una permanente labor de control de su actuación.

Los partidos son instituciones que median entre la sociedad civil y el Estado, constituyendo un enlace entre el sistema político del que forman parte y el resto de los sistemas sociales. Gracias a su funcionamiento, las autoridades estatales reciben de manera ordenada las peticiones ciudadanas y mediante ellos pueden difundir sus posiciones y políticas entre los mismos, lo que de otra forma no podría llevarse a cabo, ya que los reclamos de los gobernados se harían de manera desordenada y sin la claridad suficiente, además de que no tendría el peso necesario, pues no es lo mismo que en lo individual cada gobernado manifieste algún reclamo, que lo haga el partido político representando la voluntad de un millón de electores.

De esta manera, los partidos políticos “inevitablemente facilitan el acceso de los ciudadanos al sistema de gobierno y, en consecuencia, se constituyen en un mecanismo de integración de los ciudadanos en el sistema mismo, son un instrumento de socialización política, en su caso de movilización de los ciudadanos”.²⁰

d) Función electoral.

Dicha función implica, en primer término, formar la opinión política de los ciudadanos, para que éstos los favorezcan con sus votos, con base en la explicación de sus postulados, principios y plataforma política. En segundo término, conlleva la elección de los candidatos a ocupar los cargos públicos, quienes deben ceñirse a los mandatos y la disciplina que los propios partidos les imponen. Y finalmente, permiten la organización de las elecciones, lo que de otra forma sería inimaginable.

e) La selección y reclutamiento de personal político.

²⁰Ibídem, p. 26.

Los partidos políticos seleccionan a los líderes que abanderarán su representación y que debe ser muy cuidadosa, ya que una buena elección les permitirá contar con mayores probabilidades de ganar las elecciones en que intervengan, para lo cual deberán rodearse de un público ilustrado e intelectual.

E. Regulación

Los partidos políticos encuentran su fundamento en la Constitución Federal, Título Segundo, Capítulo I (De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno), artículo 41, fracciones I y II, en donde se establecen aspectos básicos como su calidad de entidades de interés público, sus fines, prerrogativas y el financiamiento público, en la fracción III se tratan los aspectos relativos al derecho que tienen de usar tiempo en medios de comunicación. Asimismo, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), principalmente en su Libro Segundo (De los partidos políticos), en donde se abordan en seis capítulos diversos, los siguientes puntos: disposiciones generales (artículos 22 y 23); constitución, registro, derechos y obligaciones (artículos 24 a 40); obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia (artículos 41 a 45); asuntos internos de los partidos políticos (artículos 46 y 47); acceso a la radio y televisión, el financiamiento y otras prerrogativas (artículos 48 a 76); financiamiento de los partidos políticos (artículos 77 y 78); fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales (artículos 79 a 86); régimen fiscal (artículos 87 a 89); franquicias, postales y telegráficas (artículos 90 a 92); frentes, coaliciones y fusiones (artículos 93 a 100) y pérdida del registro (artículos 101 a 103).

En consecuencia, los partidos políticos son 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 él, encontrándose diseminados territorialmente y estructurados de forma permanente y estable. En México, a dichas organizaciones se les reconoce personalidad jurídica, tal como lo señala el COFIPE en el artículo 22, una vez que llevan a cabo su registro de acuerdo a los requisitos que señala la ley, el cual actualiza en su esfera jurídica no sólo una serie de derechos y obligaciones, sino que la propia Constitución les otorga el carácter de entidades 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 confiere.

A través de los partidos políticos, los ciudadanos participan en la vida 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 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".

Para que una organización de ciudadanos pueda adquirir la categoría de partido político, requiere cumplir con una serie de requisitos previstos en el COFIPE, lo cual le permitirá gozar de derechos y prerrogativas y lo comprometerá a cumplir con las obligaciones que les corresponden a los partidos políticos. El artículo 24 del citado Código Electoral, establece que para que una agrupación política nacional pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir con los siguientes requisitos: a. Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; y, b. Contar con tres mil afiliados en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos afiliados, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

La declaración de principios de los partidos políticos debe prever, como aspectos mínimos, lo siguiente:

- a) La obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de 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 de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que este Código prohíbe financiar a los 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 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 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 (artículo 26 del COFIPE).

De manera adicional, los estatutos son el documento básico que más aspectos debe contemplar, como mínimo debe establecer 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) Los 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 los siguientes:

- I. Una asamblea nacional o equivalente, que será la máxima autoridad del partido;
- II. Un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido, con facultades de supervisión y en su caso, de autorización en las decisiones de las demás instancias partidistas;
- III. Comités o equivalentes en las entidades federativas; y
- IV. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales, de precampaña y 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 resolución de conflictos internos nunca serán más de dos, a efecto de que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita (artículo 27 del COFIPE).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 22, apartado 3, del COFIPE, la denominación de “partido político nacional” se reserva, para los efectos del propio Código, a las organizaciones políticas que obtengan y conserven su registro como tal.

De tal forma, al tratarse de un mínimo, los partidos políticos se encuentran en libertad de elaborar la estructura que estimen pertinente,

atendiendo a las bases antes precisadas, y en todos los casos con un criterio de descentralización, así como el funcionamiento a través de órganos colegiados y cargos unipersonales en la representación y dirección del partido; en la mayoría de los casos con atribuciones claramente precisadas en la normativa interna.

En la práctica, el funcionamiento de todos los órganos de los partidos políticos no ha sido uniforme, e incluso ha originado que en algunos casos las diferencias entre los integrantes de un partido político lleguen a ser del conocimiento tanto del TEPJF, en el supuesto de que se estime que existe la afectación de un derecho político-electoral de alguno de los miembros del partido (lo que ha dado lugar a diversos criterios por parte del referido órgano jurisdiccional federal), como del IFE, en el caso de la presentación de una queja, que en algunos casos ha dado lugar, al acreditarse alguna irregularidad en la aplicación de la normativa interna, a una sanción administrativa de carácter económico.

En la legislación electoral se establece que entre los órganos con los que debe contar un partido político nacional, y que deben estar previstos en sus estatutos, cuando menos, se encuentran los siguientes: a) una asamblea nacional o equivalente, que es la máxima autoridad del partido; b) un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido; c) comités o equivalentes en las entidades federativas, y 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 y de campaña.

Por otro lado, en el artículo 38, párrafo 1, inciso s del COFIPE, se dispone como obligación de los partidos políticos garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades políticas. Asimismo, en la misma normativa electoral, se establece que es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre 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, el artículo 219 señala que:

“1. 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 Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido”.

Tal equidad de género, sin duda, tiene su punto de partida en la garantía de igualdad tutelada en el artículo 4º constitucional, el cual determina que el varón y la mujer son iguales ante la ley, lo que implica que, en el ámbito electoral, las mujeres deben tener las mismas oportunidades que los hombres, para votar y ser votados y en general, tener injerencia en los cargos públicos y la vida política nacional.

En materia de financiamiento público, conforme a la normativa vigente en México, las prerrogativas de los partidos políticos nacionales son: a) Tener acceso a la radio y televisión en los que marca la Constitución y el COFIPE; b) Participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades; c) Gozar del régimen fiscal que se establece en el COFIPE y en las leyes de la materia; y d) Usar las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones (artículo 48).

Los incisos b), c) y d), se refieren a las prerrogativas que propiamente constituyen formas de financiamiento público indirecto,²¹ mismo que consiste en los diversos apoyos que pueden recibir los partidos políticos por parte de las instituciones y organismos estatales para realizar actividades u obtener servicios por los cuales deberían, en principio, cubrir su costo, pero que en virtud de esta ayuda no tienen que erogar el monto de los mismos.

La prerrogativa de acceso permanente y gratuito a la radio y la televisión de que gozan todos los partidos políticos nacionales, regulada detalladamente en la normativa electoral federal, tiene como propósito fundamental darles la oportunidad de difundir masivamente sus

²¹Castillo Vera, Pilar del, *La financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Edit. Siglo XXI, México, 1985, pp. 228 y ss.

principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales. Esta prerrogativa comprende un tiempo regular mensual, así como transmisiones adicionales durante los periodos de campaña electoral.

Respecto al tiempo en radio y televisión de los partidos políticos durante campañas electorales, el IFE destinará a los partidos políticos, en conjunto, cuarenta y un minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión y los siete minutos restantes, serán utilizados para los fines propios del Instituto y de otras autoridades electorales (artículo 58).

En cuanto al financiamiento público, su monto total 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, en tanto que el 70% restante se distribuye de acuerdo con el porcentaje de la votación nacional emitida, obtenido por cada partido político con representación en las cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados por mayoría relativa inmediata anterior.

La determinación del monto total que anualmente debe distribuirse por este concepto, se realiza a través del siguiente procedimiento: El Consejo General del IFE 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.

Por lo que respecta al financiamiento privado, son cuatro las fuentes privadas diferenciadas de financiamiento a los partidos políticos, a saber:

Por militancia, la cual comprende, en primer término, las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y las aportaciones de sus organizaciones sociales, cuyos montos y periodicidad son determinados libremente por cada partido político. Asimismo, abarca las cuotas voluntarias y personales que los candidatos de cada partido a puestos de elección popular aporten exclusivamente para sus campañas, las que en todo caso tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido.

Por simpatizantes, el cual incluye todas las aportaciones o donativos, en dinero o especie, efectuados en favor de los partidos políticos, en forma libre y voluntaria, por las personas físicas o morales

mexicanas con residencia en el país, siempre y cuando no estén comprendidas dentro de las categorías expresamente prohibidas en el código electoral.

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.

Rendimientos financieros, que se generan a través de los fondos o fideicomisos que pueden crear los partidos políticos con su propio patrimonio o con aportaciones que reciban por cualquier fuente o modalidad permitida por la ley²²

En cuanto a los topes de gastos de campaña, en la legislación electoral 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 de los Estados Unidos Mexicanos, 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 y obtención del sufragio.

Respecto del financiamiento privado, el COFIPE establece reglas en el artículo 78, apartado 4, que señala:

“4. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:

- a) El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente

²²Arenas Bátiz, Carlos Emilio y Orozco Henríquez, José de Jesús, *Derecho Electoral*, “*Enciclopedia Jurídica Mexicana*”, Edit. Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, T. IX, México, 2002, p. 214, 215.

para sus campañas conforme a las siguientes reglas:

- I. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado; y
 - II. Cada partido político determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados así como las aportaciones de sus organizaciones.
- b) Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido. La suma de las aportaciones realizadas por todos los candidatos de un mismo partido queda comprendida dentro del límite establecido en el párrafo 5 de este artículo.
- c) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el párrafo 2 del artículo 77. Las aportaciones se deberán sujetar a las siguientes reglas:
- I. Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones, en dinero o en especie, de afiliados y simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior;
 - II. De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que se harán constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, registro federal de contribuyentes del aportante. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido;

III. Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al punto cinco por ciento del monto total del tope de gasto fijado para la campaña presidencial;

IV. Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda, los límites establecidos en la fracción anterior, y

V. Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación;

d) El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. Para efectos de este Código, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos; y

e) Los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros, sujetos a las siguientes reglas:

I. Deberán informar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso respectivo, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato respectivo, acompañando copia fiel del mismo, expedida por la institución de banca privada con la que haya sido establecido.

II. Las cuentas, fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político considere conveniente, pero sólo podrán hacerlo en instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano en

moneda nacional y a un plazo no mayor de un año.

III. En todo caso, las cuentas, fondos o fideicomisos no estarán protegidos por los secretos bancario o fiduciario, por lo que el Instituto podrá requerir en todo tiempo información detallada sobre su manejo y operaciones; y

IV. Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.

5. En todo caso, la suma que cada partido puede obtener anualmente de los recursos provenientes de las fuentes señaladas en los incisos a), b) y d), y los obtenidos mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, no podrá ser mayor al diez por ciento anual del monto establecido como tope de gasto de campaña para la elección presidencial inmediata anterior”.

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 de la República (Aguascalientes, Estado de México e Hidalgo), así como en el Distrito Federal, la normativa electoral local llega a sancionar con la nulidad de la elección el que no se hayan respetado los límites a los gastos que en una campaña electoral se pueden realizar.

En cuanto a la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, se ha tratado de fiscalizarlos con el objeto de que exista la debida transparencia y la utilización de los recursos en los términos establecidos en la ley de la materia, correspondiéndole a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Consejo General del IFE, 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.

Sin embargo, con frecuencia la búsqueda de recursos económicos por parte de los partidos políticos tiende a generar situaciones adversas para el sano desarrollo de los sistemas de partidos y, eventualmente, propicia fenómenos que no respetan fronteras. Las argumentadas insuficiencias económicas de los partidos, han generado inequidad en las condiciones de la competencia electoral, con lo que se limita una representación partidista congruente con la sociedad plural

contemporánea; por lo tanto, en el “nuevo COFIPE” fue necesario proteger dos valores fundamentales: la equidad en la competencia electoral y la necesaria transparencia en el origen y aplicación de los recursos económicos de los partidos políticos.

Para procurar la protección de estos valores, se necesitó garantizar que dichas entidades de interés público contaran con recursos cuyo origen sea lícito, claro, conocido por ellos mismos y por la ciudadanía. Por ello, el constituyente permanente estableció que debería prevalecer el financiamiento público sobre el privado, con el fin de disminuir el riesgo de que intereses ilegítimos pudieran comprometer los verdaderos fines de los partidos, enturbiar el origen de sus recursos y hacer menos equitativa la contienda.

En congruencia con lo anterior, tomando en cuenta que la sociedad y el propio Estado están interesados en que se observen cabalmente las disposiciones jurídicas encaminadas a la legal ministración de los recursos económicos, así como la correcta aplicación de sus ingresos, es necesario que los recursos de los partidos políticos (tanto públicos como 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 señalarían los procedimientos para la verificación y vigilancia del origen y uso de todos los recursos de los partidos políticos.

En el orden jurídico electoral mexicano, con las bases que se establecen en la Constitución, se prevé un sistema de fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas con el cual se busca que se sometan al imperio de la ley todos los actos que tengan relación con aquéllos; pretendiendo dar transparencia tanto a su origen como al destino de los mismos. Para ello, se le encomienda al IFE, a través de sus órganos, la tarea permanente de vigilar y controlar que se acaten debidamente todas las obligaciones que a tales entes corresponde con motivo del financiamiento para la realización de sus actividades.

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 tendientes a transparentar el origen de los recursos de los partidos políticos; habida cuenta que con un sistema de control y vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos políticos se logrará fortalecer los principios de legalidad y transparencia. Para

lograrlo se creó la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Ahora bien, los partidos políticos están obligados a presentar un informe anual, a más tardar dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, en el que se rinda informe detallado de los ingresos totales y gastos ordinarios que hayan realizado durante el ejercicio correspondiente.

De igual forma, los partidos políticos deben presentar, por cada una de las campañas que hayan realizado con motivo de las elecciones, un informe de campaña especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente. Los partidos políticos presentarán un informe preliminar, con datos al 30 de mayo del año de la elección, a más tardar dentro de los primeros quince días de junio del mismo año y los informes finales serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al de la jornada electoral; y en cada informe será reportado el origen de los recursos que hayan utilizado para financiar los gastos a los que les resulta aplicable el tope acordado por el Consejo General del IFE para cada elección, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

La Unidad de Fiscalización cuenta con sesenta días para revisar los informes anuales y de precampaña, y con ciento veinte días para revisar los informes de campaña. Tiene la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes. Los partidos políticos pueden impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, la resolución o dictamen que emita el Consejo General.

Ahora bien, con relación al sistema disciplinario para los partidos políticos, se pueden identificar tres procedimientos distintos que se distinguen por la materia o conducta que se estima susceptible de ser investigada y sancionada, de acuerdo con el COFIPE.

Un primer tipo de procedimiento es el denominado “sancionador ordinario”, que está previsto para cualquier tipo de infracción administrativa que, en principio, no se relacione con alguna violación a las disposiciones jurídicas que regulan los recursos que reciban los partidos políticos y su destino.

El segundo procedimiento es el “especial sancionador”, el cual procede cuando se contravienen las normas relativas al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, sobre propaganda

política o electoral establecidas para los partidos políticos y, contra los que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, en cuyo caso, la denuncia debe ser presentada ante el IFE. Este procedimiento ha dado mucho que decir en las últimas elecciones, ya que al parecer estas disposiciones no han logrado que los partidos políticos respeten lo que la ley señala respecto de la propaganda política en medios de comunicación y sobre actos anticipados de campaña, ya que se podría asegurar que en la última elección, estas disposiciones al respecto, fueron violadas por casi los ocho partidos políticos que existen en nuestro país, por lo que sería conveniente darle una revisada, para ver si dichas disposiciones legales cumplen de manera cabal con la finalidad con la que fueron creadas.

El tercer tipo de procedimiento, se establece como el “Procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos” cuyo desarrollo, análisis y formulación del dictamen corresponde a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, por infracciones en materia de financiamiento. Este procedimiento se refiere exclusivamente a aquellos casos en que, con motivo de la presentación de los informes anuales y de campaña que están obligados a rendir los partidos políticos, la Unidad de Fiscalización advierta alguna irregularidad, pero no cuando ésta es de su conocimiento a través de una queja o cuando la propia Unidad, en forma oficiosa, inicia el procedimiento respectivo, al vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan los partidos políticos, se aplique estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley.

En otro orden de ideas, un partido político puede desarrollar sus actividades solo, o unido temporalmente con otro u otros, constituyendo para este último caso frentes, coaliciones o fusiones.

De acuerdo con los artículos 93, apartado 1, y 94 del COFIPE, los partidos políticos nacionales tendrán derecho a constituir frentes para alcanzar los objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, a través de acciones y estrategias específicas y comunes. Para integrar un frente se requiere que dos o más partidos políticos celebren un convenio en el cual hagan constar la duración de dicho frente, las causas que lo motivan, los propósitos que persigue, así como la forma en que convengan el ejercicio común de sus prerrogativas. Este convenio deberá presentarse ante el IFE, quien resolverá, dentro

del término de diez días hábiles, si cumple los requisitos legales y, en su caso, dispondrá su publicación en el DOF para que surta sus efectos. Los partidos políticos nacionales que integren un frente conservarán su personalidad jurídica, su registro y su identidad.

Por otra parte, los partidos políticos podrán formar coaliciones, las cuales permiten a los partidos políticos unirse para incrementar sus posibilidades de ganar una elección, pero también deben garantizar para los electores una propuesta política consolidada por la cual votar, y en torno de la misma los partidos coaligados actuarán temporalmente como si formaran una sola organización.

De acuerdo con la elección de que se trate y con la extensión territorial que abarque la coalición, ésta podrá ser total o parcial. Las coaliciones parciales sólo podrán formarse para las elecciones de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa. Uno de los requisitos para constituir una coalición parcial, es el de postular un máximo de 200 candidatos a diputados, y si se trata de senadores, se deberán registrar hasta un máximo de 20 candidatos. La coalición por la que se postule presidente de la República es total, en virtud de que, por disposición de la ley, tendrá efectos en la totalidad de las circunscripciones plurinominales, entidades federativas y distritos electorales comprendidos dentro del territorio nacional; es decir, los partidos políticos coaligados deberán postular candidatos para todos los puestos federales de elección.

El convenio de coalición debe establecerse, por lo menos, lo siguiente: a) Los partidos nacionales que la forman; b) la elección que la motiva; c) el procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición; d) Se deberá acompañar la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno que sostendrá su candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes; e) El señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos; y, f) Para el caso de la interposición de los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, quién ostentaría la representación de la coalición.

Respecto de las candidaturas de las coaliciones electorales, el COFIPE establece algunas prohibiciones que son aplicables a cualquier tipo de coalición: a) los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte; b) ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como tal por alguna coalición, y c) ninguna coalición podrá postular como candidato a quien ya haya sido registrado en ese carácter por algún partido político.

El procedimiento para el registro de una coalición total es sustancialmente el siguiente: 1. Presentar convenio de coalición al presidente del Consejo General del IFE, acompañado de la documentación pertinente, a más tardar treinta días antes de que se inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate. Durante las ausencias del presidente del Consejo General el convenio se podrá presentar ante el secretario ejecutivo del Instituto; 2. El presidente del Consejo General integrará el expediente e informará al Consejo General. 3. El Consejo General resolverá a más tardar dentro de los diez días siguientes a la presentación del convenio. 4. Una vez registrado un convenio de coalición, el Instituto dispondrá su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

De acuerdo con el artículo 354 del COFIPE, entre las sanciones que el IFE puede aplicar a los partidos políticos nacionales que incumplan con las obligaciones a su cargo, se encuentra la suspensión de su registro como partido político, e incluso la cancelación del mismo. Entre las causas de pérdida de registro expresamente previstas en la ley (artículo 101 del COFIPE), se encuentran las 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 COFIPE.

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 señala el COFIPE.

Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos.

Haberse fusionado con otro partido político, en los términos del artículo 32 del COFIPE.

El IIFE es el órgano encargado de llevar el control de las organizaciones políticas, de manera especial a través de su Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (artículo 129 del COFIPE); la cual cuenta, entre otras, con las siguientes atribuciones:

- a) Conocer de las notificaciones que formulen las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales o como agrupaciones políticas y realizar las actividades pertinentes.
- b) Recibir las solicitudes de registro de las organizaciones de ciudadanos que hayan cumplido los requisitos establecidos en el COFIPE, para constituirse como partido político o como agrupación política, e integrar el expediente respectivo para que el secretario ejecutivo lo someta a la consideración del Consejo General.
- c) Inscribir en el libro respectivo el registro de partidos y agrupaciones políticas, así como los convenios de fusión, frentes, coaliciones y acuerdos de participación.
- d) Ministrar a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas el financiamiento público al que tienen derecho, conforme a lo señalado en el COFIPE.
- e) Llevar a cabo los trámites necesarios para que los partidos políticos puedan disponer de las franquicias postales y telegráficas que les corresponden.
- f) Apoyar las gestiones de los partidos políticos y las agrupaciones políticas para hacer efectivas las prerrogativas que tienen conferidas en materia fiscal.
- g) Realizar lo necesario para que los partidos políticos ejerzan sus prerrogativas de acceso a los tiempos en radio y televisión, en los términos establecidos por la Base III del artículo 41 de la Constitución General de la República y lo dispuesto en el COFIPE.
- h) Elaborar y presentar al Comité de Radio y Televisión las pautas para la asignación del tiempo que corresponde a los partidos políticos en dichos medios, conforme a lo establecido en el COFIPE y en el

Reglamento aplicable que apruebe el Consejo General.

- i) Llevar el libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos y de sus representantes acreditados ante los órganos del Instituto a nivel nacional, local y distrital, así como el de los dirigentes de las agrupaciones políticas.
- j) Llevar los libros de registro de los candidatos a los puestos de elección popular.
- k) Acordar con el secretario ejecutivo del Instituto, los asuntos de su competencia.
- l) Asistir a las sesiones de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos sólo con derecho de voz y actuar como secretario técnico en el Comité de Radio y Televisión.

Finalmente, en el artículo 36, párrafo 1, inciso i, del COFIPE, se dispone que es derecho de los partidos políticos nacionales establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado mexicano y de sus órganos de gobierno.

Como podemos observar, la regulación en materia de partidos políticos que se encuentra en el COFIPE es muy vasta y regula todos los aspectos necesarios, para que los partidos políticos puedan funcionar adecuadamente en la vida política de nuestro país, ya que contiene:

Disposiciones para regularse a sí mismos (constitución, registro, estatutos, declaración de principios, programa de acción, fines, asuntos internos)

Disposiciones para regular su actuar en antes, durante y después de las elecciones (prerrogativas, derechos y obligaciones, estas últimas también en materia de transparencia; franquicias y postales telegráficas, frentes, coaliciones, fusiones)

Formas de financiamiento (público y privado)

Tiempos de publicidad (radio y t.v.)

Fiscalización de sus recursos

Régimen fiscal

Pérdida de registro

Reglas sobre cuotas de equidad y género

Sanciones, procedimientos (sancionador ordinario, especial sancionador y quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos)

A pesar de estar regulado, los temas que siguen siendo materia de controversia son: gastos de campaña; las obligaciones en materia de transparencia, sobre todo en lo relativo al financiamiento; la fiscalización de los recursos y el incumplimiento por parte de los partidos en cuanto a las cuotas de género. Por ello, se hace necesario revisar si las disposiciones contenidas en el Código sobre estos temas son suficientes y únicamente ha hecho falta que el Instituto Federal Electoral, sancione el incumplimiento de las mismas o si es necesario impulsar alguna reforma, a fin de que existan mejores mecanismos para su control y cumplimiento, ya que se considera que no es necesaria la expedición de una Ley de Partidos Políticos, sino revisar a fondo las disposiciones del COFIPE, hacer que sean cumplidas, y, en todo caso, poner más candados al actuar de los partidos políticos.

III. Ley de Partidos Políticos

A. Experiencia en América Latina

Ya entrando al tema que nos ocupa, comentaremos que en nuestro continente hay varios países que cuentan con legislación en materia de partidos políticos, tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela, de las cuales destacaremos a manera general aspectos importantes:

1. Argentina

La Constitución de ese país dentro de su artículo 38, reconoce a los partidos políticos, regulando aspectos centrales de su organización y la manera en que funcionan:

“Artículo 38.- Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas.

El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes.

Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio”.

Por su parte el artículo 37, prevé la cuestión de género dentro de los mismos partidos políticos, que señala:

“Artículo 37.- Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio.

La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios, se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral”.

Por lo que respecta a la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, número 23.298, ha sido modificada en varias ocasiones, pero se destaca que en su artículo 5o. es considerada como una ley de orden público.

Dentro del artículo 1º, se garantiza a los ciudadanos el derecho de asociación para agruparse en partidos políticos y, a su vez, a las agrupaciones se les garantiza el derecho para su constitución, organización, gobierno propio y libre funcionamiento, así como para contar con personalidad jurídica, con la que podrán actuar los distritos electorales, o como confederación de partidos. La propia ley tiene un apartado en el que establece los requisitos para el reconocimiento de la personalidad jurídica de los partidos, haciendo distinción si se trata de partidos de distrito, nacionales o confederaciones, fusiones y alianzas transitorias, lo que deberá solicitarse ante el juez competente tratándose de los de distrito, y ante un juez federal con competencia electoral, tratándose de partidos nacionales y de confederaciones, fusiones y alianzas.

De manera adicional, a los partidos políticos les es aplicable el Código Electoral Nacional, Ley número 19.945, ordenada mediante decreto 2.135/83, la cual ha sido modificada en varias ocasiones. El Código Electoral hace referencia a los partidos políticos en sus artículos 55, 56, 60 y 61 y se aplica de manera supletoria.

Asimismo, son aplicables la Ley número 24.012 y su reglamentación número 1246/2000, en relación al enfoque de género; la Ley número 25.600 y su decreto 990/02, regulan el tema de Financiamiento de los partidos políticos.}

En este país, podemos observar que aún cuando existe una Ley de Partidos, hay disposiciones dispersas que regulan diversos aspectos fundamentales en el ejercicio de los mismos.

2. Bolivia

A raíz de las reformas constitucionales de 2004, ha cambiado la condición jurídica de los partidos políticos. En la actualidad, de acuerdo con el artículo 222, la “representación popular” se ejerce mediante los partidos políticos, conjuntamente con las “agrupaciones ciudadanas” y los “pueblos indígenas”, observando que a estas últimas, se les ha elevado al mismo nivel que los partidos políticos. Los pueblos indígenas actualmente son sometidos a los mismos requisitos que los partidos, a fin de que participen en las elecciones. Para tal fin, deben contar con personalidad jurídica reconocida por la Corte Nacional Electoral y de esta manera, puedan obtener el financiamiento estatal:

“Artículo 222.- Representación popular. 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”.

Estas agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas pueden –de acuerdo con el artículo 224 Constitucional-, postular directamente candidatos a todos los cargos de elección popular.

La Ley de Partidos Políticos se aprobó en junio de 1999, aunque se buscó consensarla mucho tiempo atrás. Establece entre otras cosas, los requisitos para organizar a los partidos, los órganos encargados de fiscalizarlos, los principios democráticos, que deben estar en la base del funcionamiento partidario, entre otros.

Finalmente, esta ley cuenta con dos reglamentos, uno relativo a la fiscalización de los recursos y, el otro, al control jurisdiccional de los procesos electorales internos de los partidos políticos, aunque éste último no se aplicó, toda vez que la Ley de Partidos fue modificada e invalidó el reglamento, por lo que tuvo que aprobarse otro.

3. Brasil

La Constitución Política Brasileña hace referencia a los partidos políticos en su artículo 17, que señala:

“Artículo 17. Es libre la creación, fusión, incorporación y extinción

de partidos políticos, resguardando la soberanía nacional, el régimen democrático, el pluripartidismo, los derechos fundamentales de la persona humana y observando los siguientes preceptos.

- I. el carácter nacional;
 - II. la prohibición de recepción de recursos financieros de entidades o gobiernos extranjeros o de subordinación a éstos;
 - III. la rendición de cuentas a la Justicia Electoral;
 - IV. el funcionamiento parlamentario de acuerdo con la ley.
1. Se garantiza a los partidos políticos la autonomía para definir sus (sic) estructura interna, organización y funcionamiento, debiendo establecer sus estatutos, normas de disciplina y fidelidad al partido.
 2. Los partidos políticos, una vez adquirida la personalidad jurídica en la forma de la ley civil, registrará sus estatutos ante el Tribunal Superior Electoral.
 3. Los partidos políticos tienen derecho a recursos del fondo de los partidos y acceso gratuito a la radio y a la televisión, en la forma de la ley.
 4. Está prohibida la utilización por los partidos políticos de organización paramilitar”.

Por su parte, la Ley de los Partidos Políticos número 9.096/95, regula su organización, las finanzas y contabilidad, el acceso a la radio y a la televisión, además de disposiciones generales, entre otras.

El partido político en este país, cuenta como en México con personalidad jurídica, de acuerdo con la ley civil, solicitándolo al archivo del registro civil de las personas jurídicas de Brasilia, cuyo requisito es que cuente con por lo menos 101 miembros fundadores con domicilio electoral en al menos, un tercio de los Estados. Una vez adquirida la personalidad, el partido tiene que buscar el apoyo mínimo de electores para que pueda obtener el carácter de nacional. Cabe aclarar que en este país no hay partidos con carácter estatal o provincial, sólo nacionales. Los partidos políticos, son autónomos en cuanto a la definición de su estructura interna, organización, funcionamiento, estatutos y disciplina partidarias.

Finalmente, el estatuto del partido, se debe registrar ante el

4. Chile

Los partidos políticos tienen su fundamento Constitucional, en el artículo 19, número 15, que regula la libertad de asociación, que señala:

“Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:

...

15. El derecho a asociarse sin permiso previo.

Para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley.

Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación.

Prohíbense las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado.

Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana; la nómina de sus militantes se registrará en el Servicio Electoral del Estado, el que guardará reserva de la misma, la cual será accesible a los militantes del respectivo partido; su contabilidad deberá ser pública; las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero; sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernan y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución. Las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin ajustarse a las normas anteriores, son ilícitos y serán sancionados de acuerdo a la referida ley orgánica constitucional.

La Constitución Política garantiza el pluralismo político. Son inconstitucionales los partidos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como aquellos que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de

acción política. Corresponderá al Tribunal Constitucional declarar esta inconstitucionalidad.

Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en la Constitución o en la ley, las personas que hubieren tenido participación en los hechos que motiven la declaración de inconstitucionalidad ya referida, no podrán participar en la formación de otros partidos políticos, movimientos u otras formas de organización política, ni optar a cargos públicos de elección popular, ni desempeñar los cargos que se mencionan en los números 1 a 6, del artículo 54 de la CP, por el término de cinco años, contado desde la resolución del Tribunal. Si a esa fecha las personas referidas estuvieren en posesión de esas funciones o cargos, los perderán de pleno derecho.

Las personas sancionadas, en virtud de este precepto, no podrán ser objeto de rehabilitación durante el plazo señalado. La duración de las inhabilidades se elevará al doble en caso de reincidencia”.

Como podemos observar, de la redacción de este artículo se desprende que la ley orgánica será la que regule la organización y funcionamiento de los partidos políticos. Esta ley es la número 18.603, la cual ha sido modificada en varias ocasiones, que lleva el nombre de Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos y regula en 63 artículos las actividades de los mismos, requisitos para su constitución, su afiliación, el financiamiento, la fusión de partidos, la disolución, las sanciones que les son aplicables, así como los tribunales competentes y las normas que rigen el procedimiento.

Por su parte, la Ley Orgánica Electoral número 18.700, regula las candidaturas a presidente de la República, senadores y diputados, y la Ley Orgánica de Inscripciones Electorales y del Servicio Electoral número 18.556, regula las atribuciones de ese organismo autónomo en lo relativo a las facultades en la materia de candidaturas; la Ley Orgánica del Tribunal Calificador de Elecciones, número 18.460, establece las atribuciones de este organismo jurisdiccional como segunda instancia, en lo que se refiere a la aceptación o rechazo de candidaturas formuladas al director del Servicio Electoral.

5. Colombia

La Constitución colombiana regula los partidos políticos en los artículos 4 y 107, en relación al derecho de asociación con fines

políticos; en los artículos 107 y 108 en relación a los distintos tipos de organizaciones de carácter partidista que participan en las elecciones; los principios de organización y funcionamiento; en el artículo 108 la forma en que se les reconoce la personalidad jurídica y la pérdida de la misma, así como los derechos inherentes a ella; en el artículo 109 y 111 en relación al financiamiento del Estado, deberes y prohibiciones, derecho de acceso a espacios publicitarios y espacios en radio y televisión pagados por el Estado; en el artículo 110, la prohibición a quienes desempeñan funciones públicas de hacer contribuciones a los partidos; en el artículo 112, en relación a los derechos especiales que se garantizan a los partidos y movimientos que hagan oposición al gobierno; en el artículo 219 en relación a la prohibición a los miembros de la fuerza pública de ejercer el sufragio y de intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos y finalmente en el artículo 265, en relación a las funciones del Consejo Nacional Electoral relativas a los partidos políticos.

Mediante el acto legislativo núm. 01 de 2003, se prohíbe la doble afiliación política, así mismo se introdujeron otras modificaciones importantes como el régimen de listas y candidaturas únicas, las reglas sobre umbral y el régimen de bancadas en las corporaciones de elección popular, entre otras.

De igual manera, en materia de partidos políticos, rigen el “Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, financiación de partidos y campañas electorales”, modificada en 2000 y el decreto 2241 que contiene el Código Electoral.

La Ley 996, conocida como “Ley de Garantías Electorales”, define el marco legal acerca del debate electoral a la Presidencia de la República y reglamenta, entre otras cosas, la inscripción de candidatos a la Presidencia de la República, el acceso de los candidatos a financiación estatal previa a la fecha de las elecciones, el monto máximo de las contribuciones por parte de particulares, el manejo de los recursos, la contabilidad y los sistemas de auditoría, la vigilancia por parte del Consejo Nacional Electoral y las sanciones, el acceso a medios de comunicación social y participación en política de los servidores públicos.

El decreto 01 contiene el Código Contencioso Administrativo que regula el procedimiento judicial y la acción pública de nulidad electoral. De acuerdo con esta acción judicial, todos los ciudadanos gozan del derecho de solicitar a los jueces administrativos la anulación

de cualquier elección, cuando consideren que se llevó a cabo con violación de normas superiores de derecho. En caso de que prospere dicha demanda, los jueces de lo contencioso administrativo podrán ordenar la realización de un nuevo escrutinio o la celebración de nuevas elecciones.

6. Ecuador

La Constitución Política, contempla en los artículos 114, 115 y 116 el marco jurídico de los partidos políticos.

“Artículo 114.- Se garantizará el derecho a fundar partidos políticos y participar en ellos en las condiciones establecidas en la Ley. Los partidos políticos gozarán de la protección del Estado para su organización y funcionamiento”.

“Artículo 115.- Para que un partido político sea reconocido legalmente e intervenir en la vida pública del Estado, deberá sustentar principios doctrinarios que lo individualicen, presentar un programa de acción política en consonancia con el sistema democrático; estar organizado en el ámbito nacional y contar con el número de afiliados que exija la ley.

El partido o movimiento político que en dos elecciones pluripersonales nacionales sucesivas, no obtenga el porcentaje mínimo del cinco por ciento de los votos válidos, quedará eliminado del registro electoral”.

“Artículo 116.- La ley fijará los límites de los gastos electorales. Los partidos políticos, movimientos, organizaciones y candidatos independientes, rendirán cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales.

La publicidad electoral a través de los medios de comunicación colectiva, sólo podrá realizarse durante los cuarenta y cinco días inmediatamente anteriores a la fecha de cierre de la campaña electoral. La ley sancionará el incumplimiento de estas disposiciones”.

De manera adicional, el artículo 98 establece el derecho de los partidos políticos reconocidos, para presentar candidatos a elección popular. En cuanto a cuestión de género, el artículo 102 establece la obligación del Estado de promover y garantizar la participación equitativa de mujeres y hombres en los partidos políticos.

El artículo 117 establece como garantía que los partidos políticos, que no sean parte del gobierno, constituyan una oposición que pueda hacer propuestas en cuanto a políticas gubernamentales. Por su parte, el artículo 128 establece el derecho de los partidos para formar un bloque legislativo, siempre y cuando cuenten con un número de diputados que represente por lo menos el 10% del Congreso. Los que no lleguen a tal porcentaje, podrán unirse con otros para formarlo.

La Ley de Partidos Políticos señala que sólo pueden participar en elecciones los candidatos afiliados a un partido político legalmente reconocido, el procedimiento para que sean reconocidos (presentar una declaración de principios ideológicos, un programa de gobierno, una lista de dirigentes del partido, un número de afiliados inscritos en el padrón electoral, así como un logotipo, emblema y demás símbolos de identificación del partido ante el Tribunal Supremo Electoral), entre otras cosas.

La Ley de Elecciones da la definición de partidos como sujetos políticos; faculta al Tribunal Supremo Electoral para juzgar en materia de cuentas de los partidos políticos; establece las reglas para el proceso de designación de los vocales del Tribunal Supremo; establece la competencia del Tribunal para velar por el cumplimiento de la Ley de Partidos; incorpora la regla que otorga a los partidos políticos el derecho a presentar candidatos, de entre sus afiliados o independientes, en las elecciones; establece los procedimientos para la proclamación e inscripción de los candidatos propuestos por los partidos políticos; determina las personas que en representación de un partido político pueden actuar en los procesos de impugnación; establece los derechos de los delegados o representantes de los partidos políticos en las diferentes etapas del proceso electoral; establece la protección de que gozan los delegados y representantes de los partidos políticos durante el proceso electoral, y establece los periodos en que puede hacerse publicidad electoral, las infracciones y sanciones electorales.

La Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral, como su nombre lo indica: es mediante este ordenamiento que

se controla el financiamiento de los gastos de campaña, se establecen topes para los mismos, se controlan los ingresos y gastos electorales y se regula la rendición de cuentas de los partidos políticos.

7. Perú

La Constitución Política de Perú, se refiere a los partidos políticos en su artículo 35, al señalar:

“Artículo 35°.- Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.

La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general”.

La Ley de Partidos Políticos, conocida como la Ley número 28094, le reconoce derechos y obligaciones a los partidos políticos, en 41 artículos, buscando contar con un sistema democrático de partidos, ya que contiene principios generales aplicables a los partidos, centrandose su atención en tres temas: la constitución y el reconocimiento de los partidos políticos, la democracia interna y el financiamiento de los partidos y su acceso a los medios de comunicación.

La Ley Orgánica de Elecciones número 26859, del 1o. de octubre de 1997, regulaba los requisitos y el procedimiento para la inscripción de partidos políticos; sin embargo, no regulaba la conformación de los partidos políticos, por ello, se crean las leyes de Elecciones Municipales (número 26864) y la Ley de Elecciones Regionales (número 27683) y la Ley de Elecciones Parlamento Andino, que regulan lo relativo a la inscripción de candidaturas.

8. Uruguay

La Constitución Política de éste país no define lo que es un partido político, pero sin embargo, en el artículo 39, se contempla el derecho

de asociación, que señala:

“Artículo 39.- Todas las personas tienen el derecho de asociarse, cualquiera que sea el objeto que persigan, siempre que no constituyan una asociación ilícita declarada por la ley”.

De manera adicional, el artículo 322 establece las facultades de la Corte Electoral.

“Artículo 322. Habrá una Corte Electoral que tendrá las siguientes facultades, además de las que se establecen en la Sección III y las que le señale la ley:

- A) Conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales.
- B) Ejercer la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica sobre los órganos electorales.
- C) Decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan, y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum”.

Los partidos políticos una vez que cumplen con los requisitos establecidos en las leyes, son declarados como tales ante la Corte Electoral; a partir de ese momento, son considerados como personas jurídicas, sin necesidad de cumplir con ningún otro trámite. Los partidos políticos en Uruguay tienen el carácter de nacional, aunque sus actividades pueden extenderse a todo “el territorio” de la República, de acuerdo con lo que señala el artículo 1o. de la Constitución.

El objeto del partido político es la acción electoral: la presentación de candidatos (que deben ser ciudadanos: esto de acuerdo con lo establecido en el artículo 77, párrafo 1 de la Constitución) para todos los cargos electivos, tanto nacionales como departamentales, promoviendo el sufragio tanto de los ciudadanos, que es obligatorio, como el de los electores no ciudadanos.

Los partidos deben elegir sus candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República mediante elecciones internas sobre las bases constitucionales (artículo 77.12 de la Constitución) que fueran reglamentadas por la Ley núm. 17.063 de 24 de diciembre de 1998.

Estas elecciones deben considerarse también primarias porque son una etapa ineludible y necesaria en el proceso de las elecciones nacionales y departamentales, tal como está previsto por la Constitución.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos regula en 55 artículos, aspectos generales sobre la elección, candidaturas, suplencias de los mismos, plazos para el registro, la distribución de los circuitos en urbanos, suburbanos y rurales, la regulación de las comisiones receptoras de votos, conteo de votos, reglas sobre el escrutinio, instancias ante las que se pueden impugnar los resultados y los recursos electorales, entre otros.

9. Venezuela

Dentro de la Constitución Política de aquel país, se prevé acerca de los partidos políticos en el artículo 67, que señala:

“Artículo 67. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular, serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes. No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado.

La ley regulará lo concerniente al financiamiento y las contribuciones privadas de las organizaciones con fines políticos, y los mecanismos de control que aseguren la pulcritud en el origen y manejo de las mismas. Así mismo regulará las campañas políticas y electorales, su duración y límites de gastos propendiendo a su democratización.

Los ciudadanos y ciudadanas, por iniciativa propia, y las asociaciones con fines políticos, tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos y candidatas. El financiamiento de la propaganda política y de las campañas electorales será regulado por la Ley. Las direcciones de las asociaciones con fines políticos, no podrán contratar con entidades del sector público”.

Dentro del artículo 293 se establecen las funciones del Poder Electoral, entre las que se encuentra la competencia para organizar las elecciones de las organizaciones con fines políticos, así como la de inscribir y registrar a las organizaciones con fines políticos y velar

porque cumplan las disposiciones sobre su régimen previstas en la Constitución.

La Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, establece el régimen de constitución, funcionamiento y extinción de los partidos políticos. Por su parte, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, establece el derecho a postular candidatos a las elecciones, a participar en las campañas electorales y regula el financiamiento en las campañas electorales.

B. Situación en México

En nuestro país, se viven tiempos de cambio, en que la democracia, aún cuando se encuentra en una fase inicial, se enfrenta a nuevos retos para su consolidación, que hace necesario, entre otras cosas, una revisión al marco normativo de los partidos políticos, en aras de ir corrigiendo todos aquellos aspectos que en años recientes han demostrado que representan un obstáculo para que dichas entidades de interés público cumplan cabalmente con la misión que tienen, de ser un instrumento para la consolidación de la democracia y un medio para la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en la vida política, económica y social del país.

Si bien en la actualidad, tanto la Constitución Federal, como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen una regulación sobre los procesos electorales, se carece de una Ley de Partidos Políticos, por lo que se hace necesaria analizar la conveniencia de contar con ella, en la que se regule la vida interna de los partidos, las formas en que se financian, los derechos, obligaciones y prohibiciones que tienen, así como la forma de cancelar su registro, como sucede en otros países.

Existen tres antecedentes de iniciativas de ley sobre el tema en comento, correspondiendo la primera de ellas al ex senador priísta Carlos Chaurand Arzate y actualmente Diputado Federal (PRD), quien partiendo del problema de la insatisfacción ciudadana respecto al quehacer de los partidos, pretendió regular la vida interna de los partidos; reajustar los criterios para la gestación de partidos nuevos, bajando los criterios de la reforma electoral de 2003; innovar en materia de justicia constitucional, intrapartido y reducir los tiempos de campaña.

El segundo esfuerzo por crear una Ley de Partidos Políticos correspondió al Diputado Federal Raymundo Cárdenas Hernández (PRD), quien partiendo de problemas concretos, como el desprestigio de la política, la imagen de corrupción en los partidos políticos, la herencia del viejo régimen político (dinero y política), el impacto de la globalización y los elevados costos de publicidad, pretendió impulsar la equidad en el financiamiento de los partidos, así como fijar reglas de los nuevos partidos, inclusive planteó que se cancele el hecho de que particulares contraten espacios de publicidad para candidatos.

El problema de las dos inactivas de referencia, es la visión de ambos que se ubicó en la elección intermedia del año 2003, en un intento importante pero limitado, ya que el abordaje es más sobre el proceso electoral que en el énfasis en los actores políticos, ya que únicamente la primera iniciativa aborda la vida interna de los partidos.

El último intento de iniciativa de ley sobre la materia apuntada corresponde al Diputado Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo (PAN), quien en la presente Legislatura, en la sesión de la Comisión Permanente del 23 de julio del 2007, presentó una iniciativa de Ley Federal de Partidos Políticos, reglamentaria del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que deroga diversas disposiciones del COFIPE, en cuya exposición de motivos expone que la baja calidad de la democracia en nuestro país se debe en parte al sistema de partidos que es altamente disfuncional; esto como el resultado de nuestra “democracia votada”, la cual no ha podido transformar el fondo de la política nacional, reflejada fundamentalmente en una agenda gubernamental compleja, dinámica y plural e influenciada por la globalización.

Dentro de las debilidades de la democracia mexicana, el Diputado de la Torre Jaramillo, resalta: una inadecuación de las viejas instituciones políticas del autoritarismo en la joven democracia, lo que por supuesto, las hace disfuncionales; una cultura política propia de aquella época autoritaria o semiautoritaria; el alejamiento de los actores políticos y ciudadanos de una cultura de la legalidad; el empoderamiento de los poderes fácticos; y, una incapacidad de los políticos para diseñar el futuro del país.

La propuesta del Diputado Federal pretende ser radical, proponiendo federalizar las elecciones, en el sentido de que el IFE organice las elecciones locales y que para los nuevos partidos políticos

se modifiquen los umbrales para la obtención del registro, del acceso a las prerrogativas y al propio Congreso de la Unión. De manera adicional, busca establecer una Procuraduría Federal del Militante, porque se ha demostrado que la justicia intrapartidaria es realmente inexistente, con lo cual se contribuiría a reducir el proceso de judicialización de la política, aminorando la carga de trabajo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Propone que a los partidos de reciente registro no se les otorguen prerrogativas, ya que previo a su constitución son consideradas Agrupaciones Políticas Nacionales y éstas tienen para su sostenimiento el 2% anual del total del financiamiento de lo que recibe un partido político, lo que significaría, que una vez que exista la maduración política nacional de una agrupación, se atreva a convertirse en partido, con lo cual se eliminaría que la constitución de un nuevo partido político sea vista como un negocio.

Por otro lado, se reintroduce la figura de la candidatura común, con la intención de medir la fuerza política de cada uno de los partidos que vayan en coalición en alguna elección federal.

En suma, dicha iniciativa trata de regular de manera rigurosa la entrada de los partidos políticos y que se sustente en una “solidez institucional, llevando una doble acción de transparencia, la política, ésta bajo los padrones nacionales de afiliados que serán entregados al Instituto Federal Electoral, así como también con las elecciones internas para sustituir las equívocamente llamadas “precampañas”, la elección interna de los partidos será intra, esto es entre militantes, simpatizantes y adherentes a diferencia de la precampaña que es externa al partido y apunta más hacia las características de una campaña electoral en sentido amplio”.

Estos son los tres intentos que se han dado en nuestro país, para que se expida una Ley de Partidos Políticos. En caso de que así sea, se tendría que analizar y revisar a fondo el contenido del COFIPE y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, a fin de que su contenido y normas estuviesen debidamente determinadas y delimitadas, tanto para los partidos políticos como para las autoridades encargadas de vigilarlos y fiscalizarlos.

Tal vez después de revisar estas tres iniciativas, nos preguntaríamos ¿porque los partidos políticos han sido tan poco activos en relación con este tema?, ya que en otros temas han suscrito un sin número de

iniciativas; todos supondríamos que este tema les interesaría mucho, por lo que nos sorprende su poco entusiasmo de expedir una Ley de Partidos Políticos. Probablemente si lo analizamos a fondo, la principal razón, es que a los partidos políticos no les interesa realmente que se les regule a su interior, toda vez que hasta el día de hoy, han tenido manga ancha para llevar a cabo sus actividades, así que ¿porque les interesaría echarse la soga al cuello?. Los partidos políticos manejan muchos intereses y ven como peligro el establecimiento de una Ley de Partidos Políticos, por lo que no existen muchas iniciativas que lo propongan y, tal como lo he comentado a lo largo del presente trabajo, considero que no es necesaria, ya que la experiencia en otros países latinoamericanos se ha resuelto mediante una Ley de Partidos Políticos.

C. Aspectos que debe contener la Ley de Partidos Políticos

A pesar de la opinión de la suscrita, si se toma como referencia la experiencia de otros países, así como los intentos que se han hecho por expedir una Ley de Partidos Políticos en nuestro país, consideramos que ésta debería de contener al menos los siguientes aspectos: definiciones; aspectos generales; fines y objetivos de los partidos políticos; formas de constitución y reconocimiento de las asociaciones políticas y partidos políticos; derechos y obligaciones de los partidos políticos y de los militantes; normas para los dirigentes de los partidos; organización, funcionamiento y actividades de los partidos políticos; aspectos de democracia interna; elecciones internas y denominación de candidatos; requisitos para coaliciones, fusiones y alianzas; reglas para candidaturas comunes e independientes; extinción y cancelación de personalidad jurídica; pérdida de registro (disolución de los bienes, por pérdida del registro); patrimonio, financiamiento y fiscalización de los partidos políticos; infracciones y sanciones; procedimientos para las infracciones; propaganda política; transparencia y rendición de cuentas; reuniones públicas y manifestaciones.

Esta Ley de Partidos Políticos en todo caso tendría como finalidad: generar mayor confianza y credibilidad en los ciudadanos; general las condiciones para que se promueva la participación de los ciudadanos en la vida democrática; transformar realmente a los partidos políticos en instituciones comprometidos con los valores y principios democráticos; promover la cultura política democrática y participativa; contribuir a la

integración de la representación nacional; y, hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, entre otros.

Conclusión

Puede afirmarse que, en términos generales, el reto para todo ordenamiento (constitucional o legal) que pretenda regular la democracia interna de los partidos políticos y, de manera especial, de cualquier órgano jurisdiccional al que competa garantizarla, es lograr un equilibrio o armonización entre dos principios o valores fundamentales aparentemente contrapuestos, como es el derecho de los afiliados a la participación democrática en la formación de la voluntad partidaria y el derecho de los partidos políticos a la libre autorganización, en cuyo respeto se debe preservar la existencia de un ámbito libre de interferencias de los órganos del poder público en la organización y el funcionamiento interno de los partidos, en el entendido de que, a diferencia de lo que ocurre con otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos ese derecho de autorganización tiene un límite (también previsto en la Constitución y la ley) consistente en el derecho de los propios afiliados a participar democráticamente en su organización y funcionamiento.

En el caso de México, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal ha sostenido que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, es un medio indirecto idóneo para promover la democracia interna de los partidos políticos, a través de la tutela de los derechos de los ciudadanos a votar y ser votados en las elecciones, así como de asociarse y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, como ha ocurrido con motivo de la impugnación de los actos de las autoridades electorales en el ejercicio de sus atribuciones, o bien, directamente, en contra de los actos de los órganos partidarios una vez que se han agotado los medios de defensa internos previstos estatutariamente.

De tal forma, a través del conocimiento y resolución de casos concretos, el Tribunal Electoral ha ido estableciendo ciertos criterios que finalmente inciden en la concepción de ciertos principios necesarios para considerar la existencia de una democracia interna en los partidos políticos; sin embargo, han existido críticas por parte de los propios dirigentes o representantes de los partidos políticos, e incluso se ha llegado a plantear una iniciativa de reforma legal en materia electoral a efecto de prohibir expresamente cualquier “intromisión” de la autoridad electoral (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o Instituto Federal Electoral) en las decisiones internas de dichos institutos políticos.

Ante tal situación, conscientes del alcance de los derechos político-electorales fundamentales del ciudadano y su protección judicial que garantiza nuestra Constitución, resultaría muy conveniente que en caso de que se pretendiera expedir una Ley de Partidos Políticos, previamente se consensara con todos los partidos políticos y se establecieran reglas precisas sobre los temas que debe de contener, a efecto de dar mayor certeza a los ciudadanos en general sobre sus derechos político-electorales.

Sin embargo, el planteamiento que nos hicimos al inicio del presente trabajo, sobre sí ¿es necesaria la existencia de una Ley de Partidos Políticos en México?, reitero, como lo hice a lo largo del presente trabajo, que no, ya que como pudimos observar, la regulación en materia de partidos políticos contenida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es muy completa, prevé muchos de los aspectos que contienen las leyes de partidos políticos en otros países y de manera adicional, el hecho de que se pretenda regular la vida interna de los partidos políticos, puede hacer argumenten que se violentan su derechos al pretender intrrometerse en su régimen interno.

A pesar de ello, los temas que siguen siendo materia de controversia son: gastos de campaña; las obligaciones en materia de transparencia, sobre todo en lo relativo al financiamiento; la fiscalización de los recursos y el incumplimiento por parte de los partidos en cuanto a las cuotas de género. Por ello, se hace necesario revisar sí las disposiciones contenidas en el COFIPE sobre estos temas son suficientes y únicamente ha hecho falta que el Instituto Federal Electoral, sancione el incumplimiento de las mismas o si es necesario impulsar alguna reforma, a fin de que existan mejores mecanismos para su control y cumplimiento.

En conclusión, creo que debemos de trabajar sobre la legislación que ya tenemos, pues el hecho de contar con una Ley de Partidos Políticos, no garantiza que éstos funcionen de manera adecuada, tal como se puede observar mediante la experiencia de algunos países latinoamericanos que cuentan con estas leyes y con una serie de disposiciones legales que regulan otros aspectos del actuar de los partidos políticos, como financiamiento, fiscalización, cuotas de género, etc., por lo que las leyes de partidos políticos, no han resuelto el problema, por lo que reiteramos que la ecuación Ley de Partidos Políticos no es igual a un Sistema de Partidos funcional o Sistemas Democráticos.

Bibliografía.

Arenas Bátiz, Carlos Emilio y Orozco Henríquez, José de Jesús, Derecho Electoral, "Enciclopedia Jurídica Mexicana", Edit. Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, T. IX, México, 2002.

Burgoa Orihuela, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 5ª ed., Edit. Porrúa, México, 1997.

Carbonell, Miguel, Diccionario de Derecho Constitucional, Edit. Porrúa, México, 2002.

Castillo Vera, Pilar del, La financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Edit. Siglo XXI, México, 1985.

Cotarelo, Ramón, En torno a la teoría de la democracia, Edit. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

Duverger, Maurice, Los Partidos Políticos, Edit. Fondo de Cultura Económica, 16ª. Impresión, México, 2000.

Esparza Martínez, Bernardino, Crisis Democrática en los Partidos Políticos, 2ª ed., Edit. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2000.

Kelsen, Hans, Esencia y valor de la democracia, trad. Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra, México, Colofón, 1992.

Key Jr., V. O., Política, Partidos y Grupos de Presión, Edit. Luis Legaz Lacambra, Madrid, 1962.

Martínez Sospedra, Manuel, Introducción a los Partidos Políticos, Edit. Ariel, Barcelona, 1996.

Orozco Henríquez, José de Jesús, Evolución del derecho electoral en México durante el siglo XX, Edit. UNAM, México, 1998.

Orozco Henríquez, José de Jesús y Carlos Vargas Vaca, Partidos políticos y reforma electoral, Edit. UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996.

Roiz, Javier, La democracia vigilante, Edit. Centro de Investigaciones

Posdoctorales, Caracas, 1998.

Weber, Max, Economía y Sociedad, 2ª ed., Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1962.

Woldenberg, José, La construcción de la democracia, Edit. Plaza & Janés, México, 2002.

LEYES CONSULTADAS:

1. Constituciones Políticas y leyes electorales de:

Argentina
Bolivia
Brasil
Chile
Colombia
Ecuador
México
Perú
Uruguay
Venezuela

2. Otras leyes:

Código Federal Electoral
Código Civil Federal
Código Penal Federal

