

# Los sistemas de control de los partidos políticos en el sistema electoral mexicano

Jean Paul Huber Olea y Contró\*

DE ACUERDO con lo establecido por el artículo 41 de la Constitución mexicana, la naturaleza jurídica de los partidos políticos es la de ser “entidades de interés público” cuyos fines son el promover la participación ciudadana en la vida democrática, contribuyendo a la formación de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, ser la vía de acceso de éstos al ejercicio del poder público. Quizás lo anterior no se nada nuevo, pues como hemos dicho es la naturaleza de los partidos políticos que se encuentra establecida en la Constitución, y de la cual se hace referencia en múltiples foros, declaraciones de líderes y autoridades de estado, etcétera. Sin embargo, aun cuando sea un tema tan mencionado, conviene hacer algunas referencias en torno a su análisis, para poder ubicar de manera adecuada el entorno sobre el que verse el presente ensayo.

De acuerdo con lo establecido por la fracción primera del artículo 41 constitucional, la primera nota que determina qué es un partido político es el carácter de entidad, tal locución implica y se alude a las entidades que intervienen en los sectores en los que se di-

vide la administración pública, y muy particularmente el sector paraestatal, establecido en el artículo 90 constitucional, sin embargo por la propia tarea que realizan éstas y la que realizan los partidos políticos de acuerdo a su finalidad, se desprende lógicamente que la locución “entidad” en su acepción dentro del derecho administrativo no corresponde a la de los partidos políticos. De acuerdo con su significado gramatical la palabra entidad implica una “colectividad considerada como unidad, o aquellos que constituyen la esencia de una cosa”, y de acuerdo con una interpretación jurídica, entidad podemos considerarla como “ente”, es decir “ente jurídico”, que por ley tiene existencia jurídica obedeciendo a un objetivo y fin que sustenta su existencia, tomando en cuenta que las propias normas jurídicas existen como consecuencia de las necesidades de regulación de circunstancias reales, atendiendo a objetivos y fines específicos. En este orden de ideas, los partidos políticos, como entidades, podemos afirmar que son, de acuerdo con el sentido gramatical de la palabra, colectividades del elemento humano del Estado mexicano, que

---

\* Licenciado en Derecho por la UNAM, Director General de Huber & Asociados Consultoría Jurídica, Política y Electoral.

son consideradas por la ley como unidad, como creación del derecho, es decir, como persona moral, que de acuerdo con los principios básicos, estatutos y programa de acción, en que se estructuran, la ley les otorga un régimen jurídico especial para el cumplimiento de sus fines.

Ahora bien, una vez definido el primer elemento que compone la naturaleza de los partidos políticos, nos encontramos con el segundo, que sin desdeñar la importancia del primer elemento, es el de mayor trascendencia para los partidos políticos; nos referimos a la de ser entidades de "interés público". Esta expresión denota la verdadera trascendencia de los partidos, ya que sin ella, éstos serían una persona moral como otras muchas de las existen en nuestro país de acuerdo a las legislaciones civil y mercantil.

La expresión "interés público" o el régimen que implica que alguna actividad o persona jurídica realice actos o actividades de interés público ya sea por su propia naturaleza consubstancial o bien por el carácter de la actividad realizada, implica una identificación plena o sinonimia con el régimen de actividades que en la doctrina del Derecho Constitucional y Administrativo se denomina "orden público".

En primer lugar, para poder precisar lo que implica el orden público, es menester recordar que éste es una especie de orden social, y que por tanto es imprescindible hablar del orden social antes de referirnos al orden público. El orden social podemos concebirlo como el arreglo de todas las fuerzas y elementos de la sociedad de manera sistematizada, de acuerdo a todos y cada uno de los elementos que desarrollan en un conglomerado social, y en el caso de las sociedades organizadas jurídicamente, el orden jurídico

hace la organización o reconoce la organización ya existente con la finalidad de establecer normas de conducta para preservar el orden y lograr los fines que la propia sociedad se establece. En otras palabras, el orden jurídico tiene como finalidad con relación al orden social, el establecimiento y reconocimiento de normas que sustenta un orden para que de esta manera se rija el rumbo de la vida social. Es entonces el orden jurídico, la herramienta que regula las distintas relaciones que se dan dentro de una sociedad y de acuerdo con las distintas relaciones sociales, las normas jurídicas que las regulan dan origen a las normas de derecho público y de derecho probado. Las primeras las que regulan las relaciones de supraordinación y supra a subordinación y las segundas las relaciones de coordinación. En este orden de ideas podemos decir que el orden público se encuentra inserto dentro del orden social, es decir, podemos considerar al orden social como un género y al orden público como una especie dentro del orden social. A mayor abundamiento, debemos mencionar que las relaciones que se originan y desarrollan dentro del orden social atienden a dos esferas de operatividad, atendiendo a que la propia sociedad está constituida por individuos en lo particular y por la colectividad, la cual está compuesta por todos los individuos; es por ello que el orden social tomando en cuenta la forma de estructuración del elemento humano se divide en dos grandes aspectos: el orden social privado y el orden social público, es decir, el orden privado y el orden público. Para poder determinar con precisión la diferencia entre orden público y orden privado, es necesario tomar en cuenta cuál es la finalidad que busca una determinada actividad y a qué necesidades va en-

caminada a satisfacer, por lo que si una determinada actividad social se desarrolla para satisfacer necesidades de los individuos considerados en su aspecto individual, y existe una norma jurídica que reconoce y estructura esa actividad con la finalidad de satisfacer las necesidades de los sujetos en particular, debemos concluir que estaremos en presencia del orden privado. Dicho lo anterior podemos concluir que el orden público consistirá en aquellas actividades desarrolladas de acuerdo con el arreglo composición social y sistematización de las actividades de acuerdo con el reconocimiento del derecho, que vayan encaminadas a satisfacer necesidades colectivas, a procurar el bienestar de la colectividad o de la sociedad considerada en su conjunto, tomando en cuenta a tal conglomerado como un elemento humano para la vida y composición de una entidad jurídico política como lo es el Estado mexicano, sino además como justificación de la existencia del propio Estado y fin último en la satisfacción de sus necesidades, por lo que podemos mencionar en consecuencia que “existen tres tipos de orden público: el nacional o federal, el estatal *stricto sensu* y el municipal. De lo anteriormente expuesto se concluye que cualquier desajuste en el orden social pública afecta, *ipso facto*, a la sociedad misma, poniéndola en riesgo de sufrir un daño, de no ver satisfecha alguna necesidad suya o de imposibilitarla para obtener un bien; en cambio, si se quebranta el orden social privado, las víctimas directas que resientan ese quebrantamiento serán los particulares, entre quienes exista establecido dicho orden”.<sup>1</sup>

Una vez precisados tanto el concepto de entidad y la excepción aplicable a los partidos políticos así como la implicación del

concepto de orden público podemos definir a los partidos políticos como entidades de interés público, es decir, como personas morales o entes jurídicos cuya existencia atiende a satisfacer ciertas necesidades del Estado mexicano considerado éste de acuerdo con el elemento humano que lo compone en su totalidad, que van encaminadas a dar vigencia o positividad a las estructuras en las que se ha organizado, atendiendo al sistema democrático, representativo y popular.

Las ideas expuestas con anterioridad respecto de la naturaleza de los partidos políticos, cobran plena vigencia al observar los fines justifican la existencia de los partidos políticos a saber:

1. Promover la participación del pueblo en la vida democrática.
2. Contribuir a la integración de la representación nacional.
3. Ser el medio de acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Es por estos fines que los partidos políticos se les define como entidades de interés público y es por ello que la propia Constitución y la ley de la materia como lo es el COFIPE, establece un régimen jurídico especial para los partidos, aportando los elementos necesarios para que cumplan con los fines que justifican su existencia, tales medios los podemos clasificar en tres grandes apartados: financiamiento público, acceso a los medios de comunicación y campañas electorales. Estos tres grandes rubros han sido considerados por el legislador para imprimirle mayor dinamismo y otorgarle la importancia y trascendencia que juegan los partidos políticos en nuestro sistema democrático, tan es así, que desde la creación del COFIPE a finales de 1990 y sus reformas de 1994 y 1996, incluyendo la actual de 1999

que aún se encuentra en el Congreso de la Unión se ha reflejado un interés para otorgar mayores beneficios a los partidos políticos para que éstos realicen sus tareas, tratando de que el otorgamiento de los recursos sea de manera más equitativa para elevar el nivel de competencia electoral, proponiendo al mismo tiempo mecanismos más estrictos que de manera paulatina van encaminados a transparentar o por lo menos a intentar que el manejo de los recursos que le son otorgados se manejen de manera transparente, es decir, sin duda ni de su procedencia ni de su aplicación o uso, ni de su comprobación. Este esfuerzo que pone de manifiesto la acción de los denominados por Ferdinand Lasalle, factores reales de poder, que se traducen en la tarea del Poder Legislativo por ir haciendo los ajustes necesarios en la legislación para lograr un régimen jurídico más acabado y que responda a la realidad, es una tarea no solamente noble, sino plausible que refleja intenciones equilibradoras y de madurez política y cívica de todos los actores que intervienen en el quehacer nacional, aunque en ocasiones existan resistencias al cambio, situación entendible más no justificable por ser un aspecto inherente a la sustancia del ser humano con la que con frecuencia se debe lidiar.

No obstante lo anterior y aun cuando hemos señalado los grandes esfuerzos y avances que se van logrando paulatinamente en los sistemas de control de los partidos políticos en lo que se refiere al ejercicio de su actividad, y que tales avances sean vitoreados y aplaudidos con júbilos fabricados y oficialistas tanto como júbilos sinceros de reconocimiento, hemos observado que se ha pecado de observar demasiado la paja en el ojo ajeno y se ha ignorado, y en la actualidad se sigue ignorando, la viga en el propio, pues en la

medida que se incrementan las reglas para fiscalizar a los partidos políticos en sus actividades y por el manejo de los recursos que le son otorgados componiendo un complejo sistema cada vez más depurado y avanzado, nos encontramos que nuestro sistema electoral no solo tiene lagunas, sino vacíos de normatividad absoluta provocando con ello una anarquía total y sin medida en la que viven los partidos políticos y que mientras no sea cubierto este aspecto y regulado por la legislación difícilmente podremos preciarlos de tener un modelo de sistema electoral que sirva de manera total y eficiente a la democracia en México.

Una vez precisado el género del problema, es necesario realizar el apunte sobre el que versa esta anarquía dentro de nuestro sistema electoral en donde existe una ausencia de control sobre los partidos políticos: nos referimos al ejercicio del control jurídico sobre los aspectos internos de los partidos políticos y muy en particular al régimen de sus elecciones internas.

El tema de las elecciones internas de los partidos políticos es quizás uno de los temas más delicados sino es que es el más delicado de todos, porque enseguida cuando se aborda, no faltarán dirigentes, miembros directivos, afiliados o simpatizantes de los partidos políticos que argumenten que los asuntos de las elecciones de un partido son internos y solo le competen al propio partido. Este argumento que puede parecer atendible, respetable y sustentado en una base sólida, tiene todas estas características excepto el de ser una opinión con base sólida sin embargo no deja de ser respetable y atendible, por que sí bien es cierto que los partidos políticos son personas morales que se gobiernan al interior por sus estatutos y con-

forme a las reglas que se implantan ellos mismos para darse su gobierno interior, y ello bastaría para no implantar un sistema de tal naturaleza, ya que es la propia legislación quien les marca única y exclusivamente los aspectos generales que deben de comprender sus normas estatutarias. Sin embargo este punto de vista considerado desde la óptica de una persona moral como lo son los partidos políticos de manera individual, sin tomar en cuenta su circunstancia, sólo en ese caso sería sustentable, pero si concebimos a los partidos políticos y los ubicamos en su justa dimensión, en el sentido de no solamente tomarlos en cuenta como personas morales, sino como entidades de interés público acorde a lo ya expresado en líneas anteriores, la necesidad de establecer sistemas de control en lo que se refiere a sus elecciones internas se hace imperante y urgente, pues de lo contrario nuestro sistema electoral que concibe y aglutina algunos elementos de la democracia en México seguirá funcionando bajo un esquema sustentado en bases apoyadas en disfunciones lógicas e intelectuales, pues no podemos concebir ni ceder ni permitir la existencia de un sistema electoral donde las elecciones que se organicen por las autoridades electorales para la renovación de los órganos fundamentales del Estado se hagan con mecanismos cada vez más estrictos que garanticen el respeto del sufragio ciudadano, teniendo como principales actores y protagonistas a los partidos políticos, y por otra parte sean los propios protagonistas que tienen una intervención fundamental en estos procesos, los que carezcan de marcos normativos y sistemas de control del sufragio al interior tanto para elegir a sus dirigencias como para seleccionar a sus candidatos, no podemos concebir a un pre-

dicador demócrata que sea un practicante de la dictadura, y de no regularse este aspecto nuestro sistema electoral y en gran medida nuestro sistema democrático seguirá siendo en lo que se refiere a sus actores y protagonistas, predicador de la democracia y en el mejor de los casos practicante de la dictadura sino es que de la anarquía.

El anterior planteamiento es necesario considerarlo tomando en cuenta la trascendencia del papel que desempeñan los partidos políticos y del carácter constitucional que compone su naturaleza jurídica y su justificación final, pues si en nuestro régimen jurídico, existen mecanismos para controlar a las personas morales cuando realizan actos que no se ajustan a sus normas estatutarias, como sucede en los ámbitos del derecho civil y del derecho mercantil, y el juzgador puede intervenir para restablecer el orden jurídico analizando y decretando la nulidad de asambleas de personas morales que atienden única y exclusivamente al orden privado, con mayor razón deben crearse las facultades necesarias para que se controlen la aplicación de las normas estatutarias de los partidos políticos siendo que éstos inciden sobre el orden público, de acuerdo a los siguientes lineamientos:

A) Facultades controladoras respecto de la violación a estatutos. Este rubro debe considerar que las entidades de interés público o partidos políticos cuentan con un régimen jurídico interno que gobierna su actividad y que siguen lineamientos de la legislación federal y constitucional, sin embargo, a semejanza como ocurre con la protección y vigilancia de las garantías de legalidad y muy particularmente con la de fundamentación y motivación de los actos de autoridad, establecida en el artículo 16 constitucional, debe

tomarse en cuenta que un acto interno de los partidos políticos que no se ajusten a los estatutos, estará violando indirectamente las normas legales y constitucionales que regulan a los partidos políticos. En congruencia con ello existe la facultad del Consejo General del IFE, de aprobar la procedencia constitucional y legal de las modificaciones que realicen los partidos políticos a sus estatutos, pero fuera de este caso el control que realiza el Instituto y que pudiera realizar el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en caso de controversia es el único y muy limitado que existe hasta el momento.

B) Normas de control en la elección de sus dirigencias. En fechas pasadas se renovaron las dirigencias nacionales de los tres principales partidos políticos de nuestro país, y a nuestro juicio en congruencia con las ideas expuestas en este ensayo, uno de estos partidos se vio involucrado en la nulidad de la elección de su dirigencia nacional, independientemente de los impactos políticos que tal situación tengan y que para efectos de nuestro estudio poco nos interesa, lo que debe señalarse, es que aun cuando dicho partido político cuente con una reglamentación sobre sus elecciones internas, no existe ningún mecanismo que garantice que la aplicación de dicho reglamento se haga con la imparcialidad y la técnica en el manejo de la ciencia jurídica relativa al derecho electoral que pueda asegurar que la nulidad de una elección no obedeció a motivos políticos tanto de las planillas participantes, como de las personas que integren las comisiones que velen por las garantías que deben observarse en todo proceso electoral, por lo tanto, se hace necesario abrir la competencia que tiene el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que éste en

última instancia sea el que pueda determinar si la decisión de anular una elección se tomó por haberse acreditado las causales de nulidad de la votación cuando se haga por elección abierta, o bien se haya incurrido en algún vicio en la aplicación de normas estatutarias del partido político que corresponda, cuando la elección se haga por un mecanismo diverso a una elección abierta, todo ello por supuesto, se haga a instancia de parte.

C) Homologación mínima de normas estatutarias con algunas normas de la legislación federal. Independientemente de que los partidos políticos se gobiernen a través de sus estatutos, es necesario para el control más eficaz de su actividad interna en lo que se refiere a la elección de su dirigencia y sus candidatos, que además de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pueda conocer a petición de parte en última instancia de una controversia que se suscite por la aplicación de normas estatutarias, que los estatutos de cada partido de manera mínima sean homologados en aquellos aspectos en que vaya a conocer el tribunal, de acuerdo con la legislación electoral aplicable en los procesos electorales federales, tomando en cuenta esta circunstancia reafirmaría la certeza en las elecciones internas de los partidos, pues si en un proceso electoral donde está en juego la integración de la representación nacional, se puede anular el voto por configurarse ciertas circunstancias, es necesario que de manera mínima en los estatutos de cada partido se contemplen los supuestos normativos de nulidad, a reserva de que éstos puedan ser ampliados conforme a la potestad intrínseca de los partidos de autogobernarse a través de sus estatutos previa aprobación del IFE.

Creemos, a nuestro juicio, que estos tres elementos son los necesarios para lograr un control efectivo sobre las actividades que realicen los partidos políticos, el cual se hace necesario en virtud de que son entidades de interés público y atendiendo a la importancia de la finalidad que justifica su existencia, aun cuando estas propuestas no sean del todo convenientes a los intereses de pequeños grupos en el interior de los partidos políticos, sin embargo, tanto la función que desempeñan los partidos políticos el elemento humano que conforma la población del Estado mexicano y las tareas que desempeñan, están muy por encima de cualquier interés por legítimo que sea de un pequeño grupo de personas que actúen en el interior de algún partido político.

Por último sólo debemos concluir que los avances que se han hecho a través de las diversas modificaciones que ha sufrido la legislación electoral son de admirar por propios y extraños, y que sin duda alguna paulatinamente ha ido implantando mecanismos que buscan equilibrar de manera equitativa

la competencia electoral, sin que ello impli que que sea una obra acabada; sin embargo, no podremos hablar y poner de ejemplo al sistema electoral mexicano, como un modelo de ejercicio de uno de los elementos de la democracia, si no contamos con los elementos necesarios que permitan llevar a cabo un estricto control respecto del régimen interno de los partidos políticos, para que éstos puedan ser considerados no sólo como actores y predicadores de la democracia del Estado, sino que sean verdaderos ejemplos de la práctica de la democracia en su interior, observando no solamente los principios que rijan a los procesos electorales federales en sus elecciones internas, sino que además, sean verdaderos ejemplos del sostenimiento y del ejercicio del principal aspecto que identifica un régimen democrático, el Estado de derecho.

NOIA

<sup>1</sup>Ignacio Burgoa Orihuela, *El juicio de amparo*. Porrúa, México, p. 723.



Miniatura de Benito Juárez