



## **El sistema de partidos políticos**



**Lic. José Fernando Ojesto Martínez Porcayo**

*Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

### **El sistema jurídico de partidos**

El presente trabajo más que pretender hacer un estudio individual del desarrollo de todos y cada uno de los partidos políticos en México, en cuanto a sus aspectos internos, tales como su creación, evolución, ideología o programas de acción entre otros; tiene por objeto analizar estas agrupaciones desde una posición global, enfocada a las facultades que histórica y políticamente han ido adquiriendo por mandato constitucional y legal, y en consecuencia, la naturaleza de su participación en los procesos electorales, así como las funciones sociales que desempeñan independientemente de tales procesos.

Lo anterior obedece a que resulta de interés conocer las modificaciones que, en lo general, se han producido en el ámbito de influencia de los partidos políticos inmersos en el contexto de un régimen que, de igual forma, ha sido objeto de transformaciones a lo largo de este siglo, en aras de conformar y optimar un sistema democrático que responda a las necesidades y reclamos de una sociedad que, afortunadamente, está cada día más consciente de los beneficios que genera la participación ciudadana en los comicios, de manera razonada, responsable y comprometida.

En tal virtud, la exposición se divide en dos apartados limitados en función del tiempo, históricamente hablando; en el primero se hará referencia a la evolución de las atribuciones de estas organizaciones

políticas desde principios de siglo hasta 1996, y el segundo abordará la situación prevaleciente en la actualidad, como consecuencia de las últimas reformas al marco jurídico que rige la materia electoral.

## **Evolución histórica**

La participación de los partidos políticos en los procesos electorales se regula por primera vez en nuestro país el 19 de diciembre de 1911, fecha en la que el Presidente Madero promulgó una nueva ley electoral en la cual se consignaba que dichos partidos tenían, además de la facultad de registrar candidatos a los puestos de elección popular, el derecho de vigilar el legal desarrollo del proceso electoral; para este efecto la ley les daba la facultad de impugnar los actos de la autoridad electoral desde la conformación del padrón electoral, pasando por la integración de los órganos receptores del voto, así como el derecho de presentar protestas el día de la elección a través de sus representantes en las casillas, hasta poder hacer valer las causales de nulidad contenidas en la ley para solicitar la anulación del proceso electoral.

Posteriormente, en la ley electoral expedida por Manuel Avila Camacho el 31 de diciembre de 1945, la cual entró en vigor el 7 de enero de 1946, por primera vez se estableció una definición legal de los partidos políticos en nuestro país, siendo de destacar que a partir de entonces a éstos ya no se les confirieron únicamente facultades electorales de postulación de candidatos y de vigilancia legal del proceso electoral, sino que su esfera jurídica se vio ampliada con la titularidad de un acervo jurídico que podríamos llamar cívico-democrático; al respecto el artículo 22 establecía: “Los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política”.

Esta ley consigna por primera vez la creación de un organismo federal que centraliza la tarea electoral y del cual forman parte comisionados de los partidos políticos. En su artículo sexto establecía que la vigilancia del proceso electoral se efectuaría a través de una comisión federal de vigilancia electoral, con lo que se incluyó en el patrimonio jurídico de los partidos, el derecho de formar parte del órgano encargado de las elecciones federales.

El acervo jurídico de estas formas de asociación se ha venido ampliando hasta nuestros días, y sus derechos y obligaciones han ido formando lo que actualmente se conoce en la doctrina mexicana como un sistema o régimen de partidos políticos.

En 1951 la ley electoral expedida por don Miguel Alemán estableció textualmente que:

La efectividad del sufragio constituye la base del régimen representativo democrático federal y, por lo tanto, la responsabilidad en la vigilancia y desarrollo del proceso electoral corresponde por igual al Estado, a los partidos legalmente registrados y a los ciudadanos mexicanos, en la forma y términos que establece la presente ley.

Además, en el artículo 68 de esta Ley, se empieza a dibujar el sistema de partidos políticos con la introducción del principio de que sólo éstos podían registrar candidatos a los puestos de elección popular.

Veintidós años después, el 2 de enero de 1973, el Presidente Luis Echeverría Álvarez expidió una Ley Federal Electoral, que entró en vigor el 5 del propio mes y año, y que en su artículo 17 confirmó los fines de los partidos políticos que se contemplaban ya desde las leyes de 1911, 1946 y 1951 agregando uno más, el de orientación política.

Lo novedoso de esta ley radica en que amplía el marco de derechos de los partidos políticos registrados al transformarlos de auxiliares de los organismos electorales, en corresponsables de vigilar que el proceso electoral "se desarrolle conforme a los preceptos constitucionales y disposiciones de esta ley".

Durante el sexenio del Lic. José López Portillo, en 1977, por primera vez se estableció la definición de los partidos políticos a nivel constitucional al señalar en su artículo 41 textualmente lo siguiente:

Los partidos políticos son entidades de interés público, la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Como se ve, estas medidas en conjunto propiciaron la ampliación de la vida jurídica de los partidos políticos nacionales regulando, cada vez más, una actividad cotidiana ampliada y no meramente circunscrita a la actividad electoral; destacando la educación cívica y política del pueblo a través de los partidos políticos y una presencia nacional uniforme y centralizada de éstos, tendiente a evitar localismos e influencias caciquiles. En resumen, el fortalecimiento de los partidos políticos fue el principal motivo de esta reforma constitucional.

Congruente con la reforma constitucional mencionada, la LOPPE, como se le conoció a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, de 28 de diciembre de 1977, introdujo una definición más dinámica y moderna de los partidos políticos, encauzando a éstos a tener un papel más activo y protagónico en la sociedad; el artículo 21 claramente determinó que los partidos políticos nacionales formarían "un sistema de partidos", los que gozarían de personalidad jurídica y tendrían derecho a las garantías que ampliadamente les concedía la ley.

En el ordenamiento de referencia al hacerse permanente a la Comisión Federal Electoral, de la cual por disposición de los artículos 36 fracción III, 37, 76 y 77, formaban parte los partidos políticos nacionales, se le definió como un

órgano autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales, las contenidas en esta ley y demás disposiciones que garantizan el derecho de organización política de los ciudadanos mexicanos y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

Como resulta indiscutible, si era facultad de los partidos políticos nacionales pertenecer a la Comisión Federal Electoral y si ésta era

la titular de la atribución de velar por el cumplimiento del principio de legalidad en relación con los derechos de organización de los ciudadanos y de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, es indudable que el partido político nacional que integrara la Comisión Federal Electoral, participaba de los derechos que ella tuviera como parte integrante de ese todo constituido por la universalidad jurídica denominada Comisión Federal Electoral, independientemente de la utilidad o beneficio que esto le produjera en lo individual.

Durante el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid, el 11 de diciembre de 1986, se reformó el artículo 60 Constitucional, estableciendo que:

... corresponde al gobierno federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además, estableció los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley. . .

Como se puede observar, con esta reforma constitucional se estableció como derecho de los partidos políticos la corresponsabilidad en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales y, al introducir por primera vez medios de impugnación en materia electoral, se ordena a la ley secundaria que los actos de los organismos electorales se ajusten a la Constitución y a la ley, elevándose así el principio de legalidad en materia electoral a rango constitucional.

El 12 de febrero de 1987 se publicó el Código Federal Electoral, el cual en su artículo tercero establecía:

... corresponde a las autoridades federales, estatales y municipales y a la Comisión Federal Electoral, comisiones locales electorales, comités distritales electorales y mesas de casilla, en el ámbito de sus respectivas competencias, vigilar y garantizar el desarrollo del proceso electoral, la efectividad del sufragio y la autenticidad e imparcialidad de las elecciones federales.

Cabe destacar que esta ley, además de dar intervención a los partidos políticos nacionales, partidizó a los órganos electorales federales, pues se les concedió voz y voto a los partidos conforme a su fuerza electoral, dándose el caso de que el partido mayoritario tuvo hasta 16

comisionados en cada órgano electoral, lo que le producía por sí solo, y sin la necesidad de contar con el voto de los comisionados de la autoridad o de los otros partidos, la dirección del proceso electoral.

Esta ley reitera la definición de partido político como una entidad de interés público que se había mantenido desde la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, otorgándole, además, en el artículo 39 el derecho de ejercer la corresponsabilidad que la Constitución y ese código les confieren en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

Asimismo, en el artículo 162 se definía la naturaleza jurídica de la función de organizar las elecciones, diciendo que ésta era de orden público, y que correspondía tanto al gobierno federal, como a los ciudadanos y a los partidos políticos dada su calidad de corresponsables.

Durante el régimen del Presidente Carlos Salinas de Gortari, el 5 de abril de 1990, se publicó la reforma al artículo 41 Constitucional, siendo importante destacar que, si bien en esta reforma se despartidizó a los organismos electorales y se matizó la preponderancia del Poder Ejecutivo en la Dirección del Instituto Federal Electoral que se creaba con la innovación de los consejeros magistrados, también es cierto que se puso énfasis en que la estructura de dicho Instituto contaría con órganos de vigilancia que se integrarían "mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales". Asimismo, se estableció que el órgano superior del Instituto se integraría por consejeros y consejeros magistrados designados por los poderes legislativo y ejecutivo, así como por representantes nombrados por los partidos políticos. Resulta de especial relevancia el principio de legalidad que la Constitución consagró en los siguientes términos:

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

Por otra parte, el 15 de agosto de 1990, se publicó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, conocido como COFIPE, el cual en su artículo 1º establecía que tenía por objeto reglamentar las normas constitucionales relativas al sistema de medios de

impugnación para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales.

Este Código reitera la corresponsabilidad de los partidos políticos en las tareas electorales, estableciendo que el Consejo General del Instituto es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y constitucionales de la materia, así como de velar por que los principios de imparcialidad, independencia, certeza, objetividad y legalidad, guíen todas las actividades del Instituto. En la integración de este órgano superior se previó la inclusión, con derecho a voz y voto, de representantes de los partidos políticos.

En 1994, se reformó de nueva cuenta el artículo 41, suprimiendo a los consejeros magistrados del órgano superior del Instituto Federal Electoral y en su lugar se establecieron seis consejeros ciudadanos. Al adecuarse a esta reforma la ley reglamentaria, se suprimió el derecho de voto a los partidos políticos dentro de los órganos electorales, iniciándose el proceso conocido como "ciudadanización" de la autoridad federal electoral.

Finalmente, en la reforma constitucional electoral de 1996, se estableció en la exposición de motivos, que con la misma se pretendió que el sistema de justicia electoral "se consolide como uno de los instrumentos con que cuenta nuestro país para el desarrollo democrático y afirmar el estado de derecho, con lo cual se trata de conseguir un sistema integral de justicia electoral", dicho sistema, decía la exposición de motivos, "incluirá el control constitucional y propiciará el absoluto respeto a la legalidad". Como es de observarse, al instaurarse este nuevo sistema para la resolución de los conflictos electorales, se tuvo en cuenta la preservación del Estado de derecho y la observancia del principio de legalidad; esto es, que las autoridades que intervengan en la materia electoral se sujeten estrictamente a lo ordenado por la Constitución y la ley.

### **Situación actual**

Como se ha expuesto anteriormente, durante el transcurso del siglo que está a punto de concluir, en nuestro país la participación de los partidos políticos en los procesos electorales ha ido evolucionando a

través de las diversas reformas constitucionales que, en la materia, han ocurrido a partir de 1911.

Así los partidos políticos, cuyas facultades inicialmente se limitaban al registro de candidatos a puestos de elección popular y a la vigilancia del legal desarrollo del proceso electoral, al paso del tiempo fueron viendo ampliadas sus atribuciones, corresponsabilizándose del desarrollo de los procesos electorales; teniendo acceso a los medios de comunicación, y formando parte de los órganos electorales federales, dotándolos así de elementos tanto materiales como jurídicos para que estas organizaciones políticas sean las protagonistas de los procesos electorales, al grado de llegar a tener, en un tiempo, la dirección de éstos, aun en detrimento de los propios ciudadanos.

Hoy en día, en virtud de la apertura democrática que vive nuestro país, los partidos políticos desempeñan un papel de gran importancia en los procesos electorales, tendiendo a privilegiar el respeto absoluto a la voluntad ciudadana externada a través del voto.

Estos organismos políticos se encuentran investidos de una naturaleza jurídica privilegiada al ser considerados como entidades de interés público, no son asociaciones privadas como en el derecho anglosajón, ni órganos del Estado, como alguna vez fueron considerados por la doctrina jurídica alemana, sino que son asociaciones intermedias entre los ciudadanos y las instituciones. Su carácter no corresponde al de personas morales de derecho público como son los organismos descentralizados, pero tampoco su estatuto es de derecho privado.

Por lo anterior, tienen un régimen jurídico especial integrado básicamente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y las legislaciones locales referentes a la materia.

El papel que socialmente desempeñan los partidos políticos, incluso fuera de los procesos electorales, resulta de gran relevancia, dado que a través de ellos se pueden representar los intereses de los ciudadanos en el ejercicio de acciones vinculadas con derechos difusos, que son aquellos que por no pertenecer efectivamente a ningún grupo,

aparentemente carecen de representación y por tanto implican una participación solidaria para su defensa y preservación.

Resulta importante destacar que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, cuyas reformas más recientes fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el 22 de noviembre de 1996, regula en su libro segundo a los partidos políticos, conteniendo entre los aspectos más relevantes los siguientes:

Unicamente podrán hacer uso de la denominación de partido político aquellas organizaciones políticas que obtengan su registro como tal. por parte del Instituto Federal Electoral.

Los partidos políticos tienen derecho a participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, lo cual los hace corresponsables de que éstos se efectúen en términos de la Constitución y la Ley de la materia.

De igual manera, es derecho de dichos partidos recibir financiamiento público, el cual deberá destinarse, entre otros fines, a la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática del país, contribuyendo a la integración de la representación nacional. Esto hace que los partidos políticos se constituyan en escuelas de la democracia, en virtud de que tienen el privilegio, y a la vez la obligación, de ser difusores de la cultura cívica.

En las elecciones, los partidos políticos tienen en exclusiva la facultad de postular candidatos a los puestos de elección popular, con lo cual estas organizaciones tienen el monopolio del acceso al poder público, toda vez que en nuestro sistema no le está reconocido a ningún otro tipo de organización política el derecho de postular candidatos para tal efecto.

En nuestro sistema político, los partidos están facultados para formar frentes, los cuales tienen como propósito alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral mediante acciones y estrategias comunes. Esta facultad hace que los partidos políticos se constituyan en verdaderos canales de expresión en contra de determinadas decisiones políticas, mediante el ejercicio de la acción popular, la cual es un instrumento democrático que en realidad no se ha utilizado en nuestro país.

De igual manera, los partidos políticos se encuentran facultados para nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral, lo cual les autoriza para supervisar el legal desempeño de este organismo y, por ende, de los procesos electorales.

Entre las prerrogativas con que cuentan los partidos en nuestro país, está el acceso permanente a los medios de comunicación, concretamente radio y televisión, para difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales; también gozan de un régimen fiscal especial, y disponen de las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

No obstante que se ha mencionado en líneas anteriores que los partidos políticos tienen derecho a financiamiento público, es importante abundar al respecto. Dicho financiamiento se divide en tres conceptos consistentes en: gastos para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para el sostenimiento de actividades específicas, y para gastos de campaña, recibiendo las ministraciones, por este tercer concepto únicamente durante los años de elección, por un monto equivalente al primero de estos rubros durante el mismo año.

Esta cantidad resulta significativa en virtud de que durante el año de 1997, en que se celebraron elecciones federales en nuestro país, el monto total asignado a los partidos políticos ascendió a la cantidad de \$2 111 493 862.23, la cual resulta superior a las asignadas en el presupuesto de egresos de la Federación, correspondiente al ejercicio fiscal del mismo año, para las siguientes Secretarías de Estado: Reforma Agraria \$1 631 460 mil pesos, Comercio y Fomento Industrial \$1 504 862 mil pesos, Turismo \$922 090 mil pesos, y Contraloría y Desarrollo Administrativo \$470 246 700.00 pesos.

En nuestra legislación se prevé que los partidos políticos nacionales podrán fusionarse mediante la celebración de un convenio en que se establezcan las características del nuevo partido; cuál de los partidos conserva su personalidad jurídica y su registro y, en su caso, el partido o los partidos que quedarán fusionados. Dicho convenio deberá presentarse para su aprobación ante el Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral a más tardar un año antes del día de las elecciones.

En la integración del Poder Legislativo Federal, los partidos políticos tienen derecho a la asignación, por el principio de representación proporcional, del 40 por ciento de las diputaciones y del 25 por ciento de las senadurías, toda vez que por el citado principio se nombran 200 de los 500 diputados que integran la correspondiente Cámara y 32 de los 64 miembros que integran la Cámara de Senadores.

Este hecho hace aún más evidente que en el sistema de partidos, estas organizaciones políticas cuentan con prerrogativas que llegan a exceder los intereses directos de los ciudadanos, en virtud de que la propuesta de los candidatos por el principio de representación proporcional se efectúa mediante un sistema de listas regionales que formulan los partidos políticos sin considerar, necesariamente, la opinión de la ciudadanía.

En conclusión, los partidos políticos, dada su naturaleza jurídica como instituciones de interés público intermediarias entre la sociedad y el gobierno, desempeñan un papel preponderante que la ley les otorga en el funcionamiento del sistema electoral mexicano, siendo incluso corresponsables del funcionamiento del Instituto Federal Electoral. Por lo anterior, estas entidades son un centro de imputación normativa que aumenta con la responsabilidad de ser los medios a través de los cuales la sociedad puede acceder y optimar un sistema político democrático en el que la transparencia y la confiabilidad sean características permanentes, para, de esta manera, coadyuvar al fortalecimiento político y social del país.