

movimiento progresista y para el electorado es que se empiece a construir una alternativa, de forma que los ciudadanos puedan decir que en efecto hay en México una derecha —que gobierna a nivel federal— y una izquierda —que tiene ideas y proyectos viables para llegar a ser gobierno. De otra forma tendremos que decir, como lo hace Marco Revelli en relación a Italia, que en realidad hay dos, o tres o cuatro derechas, pero ninguna izquierda.⁴

⁴ Revelli, Marco, *Le due destre. Le derive politiche del postfordismo*, Turín, Bollati Boringhieri, 1996.

A favor de una nueva ley de partidos políticos para su funcionamiento democrático

Bernardino Esparza Martínez

La democracia interna de los partidos, depende de varios aspectos, de un control jurisdiccional, de un derecho de autoorganizarse, de la legitimidad democrática, bajo el principio de la exigencia de democracia interna y externa de los partidos políticos, de la libertad de expresión, como un derecho de los afiliados a un partido político. Todo ello por medio de la regulación estatutaria implantada en los partidos, y formalmente establecida en la norma constitucional y legal, sobre todo matizando que su estructura interna, funcionamiento y relaciones con otros partidos políticos deberán ser democráticos.

Como lo he determinado en mi libro de "Crisis democrática en los partidos políticos", (Cárdenas Distribuidor, 1ª ed. de 1999 y 2ª ed. de 2000) en México uno de los problemas más importantes en el interior de los partidos, radica en la libertad de expresión de los ciudadanos cuando forman parte del partido como afiliados, miembros, militantes o dirigentes. La libertad de expresión es la parte esencial para ejercer y expresar sus ideas como integrantes de partido, sino no se otorga, entonces no existe la democracia interna y al no existir surge incertidumbre política ante ellos y otros partidos políticos.

A mi parecer, este tipo de problema surge en razón a la atribución del poder para la toma de decisiones colectivas a un número alto de miembros de la comunidad; a la falta de respeto a las decisiones tomadas por la mayoría; al incumplimiento de las decisiones por aquellos a quienes corresponde tomarlas y por último; a la falta de

garantías de los derechos orientados a los que deciden (o que eligen a los que tomaron las decisiones). Factores que atentan contra los derechos de la libertad de expresión, asociación y reunión.

También derechos imprescindibles en el funcionamiento democrático interno de los partidos, donde sus miembros son coaccionados reprimiendo así, el libre ejercicio de sus derechos, cuyas consecuencias tienden a fomentar las tendencias a la oligarquía y a la burocracia de los partidos. Con ello, aminoran los principios democráticos planteados en un sistema de partidos, aunque el ejercicio de estas tendencias y la presencia de los partidos sean un mal necesario en la sociedad. También es cierto que el aumento de problemas de carácter político y el continuo crecimiento del poder burocrático son otro tipo de dificultades que alteran la vida interna de un partido y que exigen soluciones técnicas. A este tipo de enigmas se añaden otros externos, tales como; la sobrecarga del Estado por la falta de respuesta pronta en las peticiones del electorado, siendo que ha depositado su confianza en el partido mayoritario para ejercer supuestamente el buen gobierno. O sea, el problema atañe en su origen interno y se convierte en externo por el incumplimiento de los compromisos adquiridos de los candidatos durante las campañas políticas, cuando ejercen como funcionarios públicos.

Todo esto trae aparejado el predominio de los intereses particulares del grupo sobre los generales. Asimismo la amenaza del monopolio y la manipulación de los electores, donde los partidos obstaculizan sus tres funciones principales, la canalización, comunicación y expresión.

La primera es una propiedad que presupone la existencia de los partidos. La segunda es un categoría que lo incluye todo lo más abstracta y general; hay comunicación en las comunidades políticas que tienen partidos y en las que no gozan de partidos se procura ejercer una comunicación para su existencia, y por último, la expresión no solamente consiste en transmitir mensajes a la población, sino también respaldarlos con una presión.

En efecto, si la democracia de partidos está en crisis, o más bien siempre lo ha estado, pues a mi entender, su situación es por los cambios constantes de la historia política mundial cosa no menos inquietante.

tante. El camino acelerado de los países del este de Europa hacia lo que parece una democracia de partidos confirma esta tesis.

Sin embargo, los problemas revelados en el funcionamiento democrático interno y externo de los partidos, son cuestiones que deterioran desde su origen, el funcionamiento y la organización de los sistemas políticos con libertades democráticas, por lo cual son sistemas que están sujetos a crisis políticas y de partido constantes.

La voluntad popular es una de las características del Estado que sostienen su forma y funcionamiento en toda su estructura. No obstante, los problemas funcionales estructurales pueden ser varios, y más cuando la interrelación de la sociedad con las estructuras del Estado presentan deficiencias e ineficacias en la forma de resolver los conflictos. Uno de los problemas que afloran constantemente es el de la democracia. El problema de la democracia es aquel que precisamente surge mediante del modo de articulación de la voluntad popular en las formas de su traducción y en decisiones de dirección política del Estado con la democracia interna de los partidos políticos. Esto es el problema con quien se va a interactuar y que surge entre el sujeto político encargado de la articulación y la voluntad popular, ya que no solamente dicha voluntad está expresada a través de los partidos políticos en la representación electoral, sino que además también se encuentra montada en la vida interna de los partidos, convirtiéndose por ello, el mismo problema de las relaciones partidos/sociedad, en un problema del funcionamiento del Estado democrático. La problemática en este sentido, influye también con la ausencia de la libertad de expresión al interior de los partidos. La manifestación de las ideas coartada por la voluntad de los sujetos políticos que dominan la toma de decisiones políticas internas y externas del partido político, son por lo general aquellos grupos reducidos que ostentan los hilos conductores del poder, fomentada por la misma circunstancia de las relaciones políticas de intereses comunes, sustentadas con otros factores reales del poder. No cabe duda, entonces, que las formación de tendencias a la oligarquización y burocratización, son formas estructurales organizadas que no han desaparecido por completo, y por ende, han menoscabado de forma tal, la imagen parti-

dista, y esencialmente la estructura y funcionamiento democrático interno de los partidos.

El problema de la creación de una ley de partidos políticos para México es dependiente de los diversos aspectos jurídicos de su formación, así como de los diversos factores políticos al momento de su realización. Las situaciones elementales en la construcción de los elementos democráticos del funcionamiento de los partidos políticos mediante el proceso de transición democrática en nuestro país, ha sido incorporado a los ordenamientos jurídicos mediante diversas reformas constitucionales y legales. Reformas tales como la incorporación y reconocimiento de los partidos al texto constitucional en 1977 y los sucesivos apartados legales de las funciones de los partidos agregados a las leyes electorales desde 1911 a 1996.

Para tal efecto, entonces, debemos primero preguntarnos ¿para que queremos una ley de partidos si constantemente han sido modificadas las normas jurídicas para regular su comportamiento? En todo caso, si esta pregunta no es lo suficiente clara, entonces cabe formular otras: ¿cómo debemos estructurarla? ¿Cuáles serían los resultados de su aplicación? ¿Es necesaria realmente una ley de partidos políticos? en caso de aprobarse ¿cuáles serían los efectos jurídicos, y por ende, los políticos? ¿Qué instituciones serían las competentes para conocer de la vulneración de los preceptos jurídicos allí establecidos? ¿Es necesario que en dicha ley se mencione un procedimiento específico para hacerla cumplir?

Con el planteamiento de que si ¿es necesaria una ley de partidos políticos para México?, inicio, estableciendo una premisa para atender una variedad de supuestos que pueden bien implicar un contexto o panorama de los factores y consecuencias de su aplicación.

Los supuestos estriban principalmente, cuando consultamos la ley electoral, y encontramos o nos surge la reflexión siguiente, que si en el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su apartado "De los Partidos Políticos", se expresa o se manifiesta verdaderamente los elementos jurídicos necesarios para conceder cabalmente la participación de los partidos políticos en nuestro sistema político o bien si es necesario que el apartado

referido tenga que ser separado para ser incorporado a un texto legal independiente, mediante la creación de un nuevo ordenamiento legal; claro está con otros principios jurídicos que ampliarían la participación política de los partidos.

De tal supuesto surge la exigencia de formular ¿cuál sería la importancia de continuar con la aplicación del apartado de partidos políticos?; o es conveniente que por la realidad social y su propia exigencia de avance democrático en nuestro país, sea necesaria la creación de una nueva ley en materia de partidos

Al respecto, estimado lector si usted me preguntase ¿cuál sería mi posición por si se debe quedar como está el actual apartado de la ley electoral o por el contrario es necesaria la creación de una nueva ley? Pues, no cabría duda al responderle que mi postura es a **favor de una nueva ley de partidos**. Las razones las veremos ahora.

Necesitamos abordar el contexto histórico de la actividad partidista en México, con la introducción de la regulación jurídica de la actividad política de los partidos políticos a los ordenamientos jurídicos electorales desde 1911 a 1996 y el proceso de incorporación y reconocimiento constitucional al texto de la Constitución en 1977.

Hay dos principios fundamentales que surgen con estos hechos; el primero cuando en 1946, por primera vez en la ley electoral se concede el concepto jurídico de partido político "como asociaciones constituidas conforme a la ley por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos para fines electorales y de orientación política", para luego, mediante un segundo principio en 1977 se incorpore al texto constitucional la figura de partido político, distinguiéndoles con el significado de "entidades de interés público".

¿Por qué se mencionan estos hechos? La razón obedece, a que antes de 1911 en los ordenamientos jurídicos no había un mandato expreso para regular la actividad política partidista. Es por eso, que tal acontecimiento es importante enunciarlo como uno de los primeros antecedentes de su control jurídico. Esto nos permite situarnos en un punto imprescindible para darle respuesta a los plan-

teamientos antes enunciados, e inclusive a los nuevos que puedan aparecer por las diferentes reflexiones de las sectores de la sociedad que opinen respecto al tema de la ley de partidos, o en todo caso, con el entendido que para crear una la ley de partidos políticos es necesario, por lo menos, conocer estos dos principios tan inherentes en la función de los partidos mexicanos.

Cuando manifestamos nuestra intención por la creación de una ley de partidos políticos, debemos comprender que estos hechos son los precedentes que ayudarían a estructurar la mencionada ley. De tal suerte, según aprecio, por un lado esto nos concede las determinantes jurídicas de su elaboración, y por el otro los avances jurídicos que pudieran ser introducidos en ella, una vez que fuera aprobada la mencionada ley. Uno de los aspectos determinantes para favorecer la creación de una ley de partidos políticos, es sin duda, que a pesar de los avances de la regulación jurídica de la participación política de dichas instituciones políticas expresada en los apartados denominados de "partidos políticos" en las leyes electorales, la legislación no es plena al respecto, ya que simplemente se ha circunscrito a determinar algunos aspectos de su actividad política, restándole importancia a las propias funciones partidistas y deteriorando el avance democrático que la realidad social reclama.

Por lo anterior, debemos estar en aptitud de responder ¿para qué queremos una ley de partidos políticos? En principio, para establecer con plena claridad diversos contenidos de participación política que puedan ejercer democráticamente los partidos políticos. ¿Como cuáles? Para la incorporación de los nuevos contenidos jurídicos es fundamental separar el libro de partidos políticos que refiere el COFIPE, para luego determinar como cuáles se tendrían que incorporar a nuevo texto legal de la ley de partidos. No obstante, entre otros se pueden mencionar por ahora, los alcances de su personalidad jurídica, así como la relevancia y consecuencias del interés público de los partidos, como también los derechos de los integrantes de un partido político, y sobre todo, determinando que su estructura interna y funcionamiento serán democráticos frente a

la organización política y con los demás partidos, incluyendo las relaciones con los grupos parlamentarios y partidos.

El actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 1996 en su "Libro Segundo de los partidos políticos", conformado por una estructura de cuarenta y nueve artículos distribuidos en cinco títulos y nueve capítulos: el título primero no dispone de capítulos; el Título Segundo, contiene cuatro capítulos; el Título Tercero, es de cuatro capítulos; el Título Cuarto, por tres capítulos; y el Título Quinto, no tiene capítulos. De los cinco Títulos, dos de ellos no están organizados por capítulos, mientras que los otros tres se distribuyen los capítulos casi de forma igual, esto es el Título Segundo y Tercero con cuatro capítulos y el Título cuarto con tres.

Ahora bien, en una primera apreciación respecto al apartado de partidos, observamos que dicho apartado, regula otro tipo de instituciones políticas como son las agrupaciones políticas, que no corresponden propiamente a la estructura y funcionamiento de los partidos políticos, y que por el simple hecho de tratarse de un apartado referido exclusivamente a los partidos políticos, no debe mencionarse en él otro tipo instituciones políticas que por su propia naturaleza jurídica las hace diferentes a la naturaleza jurídica del partido pues, fragmenta el sentido sistemático del desarrollo regulatorio del apartado de partidos.

Una de las principales diferencias entre ambas instituciones políticas radica principalmente en su intervención en la vida política, mientras los partidos políticos están regulados en la ley fundamental, las agrupaciones políticas no están reguladas en la ley fundamental. Los partidos tienen la exclusividad de participar directamente en los procesos electorales federales y locales, como fin principal, y las agrupaciones políticas los hacen también, pero solamente en el ámbito federal, y de forma indirecta, pues están obligadas a suscribir un acuerdo con un partido político, cuyo interés incluye también participar en los procesos electorales pero sólo aprobándole el partido político su participación.

Ambas instituciones están sujetas a las disposiciones del COFIPE, lugar que distingue las formas de participación, por ejemplo,

no es lo mismo los requisitos que debe cumplir una organización o agrupación política para constituirse como partido político, que una asociación (u organización) política para constituirse como una agrupación política. Lo mismo sucede con los requisitos de registro, derechos, y obligaciones, en muchos de los casos cambian para uno y otro.

Con esto, creo en una primera observación, resaltar una de las diferencias, del por qué estimo que no debería estar incluido en la ley electoral el "Capítulo Segundo. De las Agrupaciones Políticas Nacionales", en la parte del "Libro Segundo", que por su mismo título solamente corresponde a "De los partidos políticos", "Título Segundo".

Así es que con el propósito de una nueva ley en materia de partidos políticos, solamente se debe incluir el tema de partidos y desprender el apartado de agrupaciones del apartado de partidos que se encuentra en el COFIPE de 1996, cuyo objeto es dejar con claridad lo que solamente corresponde a la funcionalidad de los partidos, bajo el entendido de hacer cumplir con sus fines y funciones.

Si bien puede darse esta circunstancia, seguramente surge la duda de ¿cuál sería el lugar que ocuparía el apartado de las agrupaciones políticas en el ordenamiento electoral, si en el mismo COFIPE o bien en la nueva ley de partidos? Pues, considero que en ninguno de los dos ordenamientos, lo conveniente sería crear otra ley para las agrupaciones políticas nacionales. Aunque el problema se puede presentar cuando vemos que el articulado del COFIPE en esta materia es limitado, esto es, solamente se conforma por tres artículos.

¿Cuáles serían los elementos democráticos más valiosos a considerar? ¿De qué forma pueden ser incorporados al nuevo texto legal los elementos o principios democráticos? Y ¿Qué órgano jurisdiccional se encargaría de resolver la ilegalidad o bien la ilicitud de las actividades de los partidos políticos?

Atendiendo a la primera pregunta, la respuesta es la exigencia de una estructura interna y de un funcionamiento democrático en los partidos políticos, además, de que sus relaciones con otros par-

tidos políticos deben ser democráticas (al referirme a la figura de partidos políticos, no solamente es exclusivo de ellos también es para toda organización política y con los grupos parlamentarios).

Respecto a la segunda pregunta ¿de qué forma pueden ser incorporados al nuevo texto legal los elementos o principios democráticos? La respuesta es mediante una adición al ordenamiento constitucional y al ordenamiento electoral.

Y, la última pregunta, ¿qué órgano jurisdiccional se encargaría de resolver la ilegalidad o bien la ilicitud de las actividades de los partidos políticos? La respuesta es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para el caso de la ilegalidad, y en su caso el Poder Judicial de la Federación para el caso de su ilicitud.

En consecuencia, la formación jurídica está circunscrita a una adición constitucional y legal. En ella es fundamental establecer los principios democráticos a los que los partidos políticos estarían obligados a cumplir. No obstante, cabe destacar que para conferir con claridad la creación de una nueva ley de partidos políticos lo primero que tiene que suceder es una reforma constitucional instaurando las bases constitucionales para que los partidos necesariamente se obliguen a ser democráticos en su comportamiento interno y externo, como según se propone a continuación:

TEXTO CONSTITUCIONAL

La adición en la parte final de la fracción I del artículo 41 constitucional:

TÍTULO SEGUNDO

CAPÍTULO I

DE LA SOBERANÍA NACIONAL Y DE LA FORMA DE GOBIERNO

Artículo 41, fracción I

...
"Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales". *Su estructura interna,*