

## HACIA UNA NUEVA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

Estamos concluyendo un siglo que merece calificarse como el siglo de los partidos políticos, ya que en él se funda la Revolución mexicana y con ella se da marco legal a estas organizaciones políticas que desde siempre habían existido en nuestro país. En este siglo, igualmente, ya contamos con la consagración constitucional de los partidos políticos y con más de una decena de leyes electorales que tratan de establecer las disposiciones más fundamentales de los partidos.

A partir de 1977 la Constitución mexicana otorga personalidad jurídica a los partidos y los considera como entes de interés público, ya que sólo ellos son los actores de los procesos electorales y, en consecuencia, del régimen republicano de nuestro país.

¿Cómo pueden estas organizaciones ser tan fundamentales para el ejercicio de los derechos políticos, así como para la concreción de la forma republicana de gobierno? Pareciera que la democracia, la República y los derechos políticos giran en torno a estas entidades de interés público.

No obstante, la legislación en materia de partidos políticos se reduce a un solo libro del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el cual, si bien se regula con detenimiento algunos aspectos de la creación, fusión y desaparición de los partidos políticos, éstos requieren de una más exhaustiva regulación, así como una revisión de la legislación accesoria, que enmarque debidamente la compleja realidad de los partidos.

Aunque el libro segundo del COFIPE se dedica a la constitución, registro, fusión, coalición, derechos y obligaciones de los partidos políticos, sus disposiciones son insatisfactorias para regular todo lo concerniente a tales entidades de interés público. Si bien el interés público ha permitido que los partidos políticos gocen de un régimen de apoyo y subsidio, no hay una normativa que, a la altura de las circunstancias, dé

solución a los problemas sobre su financiamiento (Gil Recasen: 1991, pp. 60-65). Pero lo más importante de todo es que a pesar de su personalidad y de su importancia, los partidos políticos sólo tienen acceso a los recursos específicos de la ley electoral, limitándolos en el ejercicio del juicio de amparo, ya que se ha decidido por el Poder Judicial Federal que: "los partidos políticos no tienen derechos protegidos por la ley" (*S.J.F.*, 5a. ép., 1919, t. IV, p. 622). Asimismo, los partidos políticos no están capacitados para pedir investigación por parte de la Suprema Corte de Justicia aunque haya violaciones al voto público, tal como se establece en el artículo 27 constitucional y se ha determinado a través de la tesis de jurisprudencia número 117 de la compilación correspondiente a 1917-1985.

De esta manera, todo lo relativo a los partidos políticos se ha departamentalizado en la estructura del Poder Ejecutivo Federal, el cual es un elemento más de concentración de poder político en la persona del presidente de la República.

Resulta necesario dar un marco normativo más amplio que, quizás, separado del COFIPE constituya una ley ordinaria sobre partidos políticos. En dicha ley deben establecerse los alcances de su personalidad jurídica, así como la relevancia y consecuencias del interés público de los partidos. Otro aspecto de relevancia es el relativo a los derechos de los integrantes de un partido frente a la organización política del mismo.

Así como existen deficiencias en la defensa de los partidos políticos, la ley es absolutamente omisa por lo que respecta a los derechos y la defensa de los integrantes de un partido político. Considero que debido a la importancia de estas organizaciones en el ejercicio de los derechos políticos de un ciudadano, se necesitan contemplar normativamente medios de defensa para que, en el caso de una violación de sus derechos por parte de la dirigencia de un partido, éstos estén garantizados por la ley y sea la autoridad electoral la que en primera instancia pueda solucionar muchas controversias y otorgar remedio legal a esas infracciones, sin descartar, por supuesto, recursos ante los tribunales federales.

Creo que la experiencia de los Estados Unidos sobre la justiciabilidad de los partidos políticos y de las cuestiones políticas conexas es un paradigma que debiéramos seguir, por lo que desearía comentar en este trabajo la rica experiencia de ese país en materia electoral.

Después de casi 35 años en la presidencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos, John Marshall falleció en 1835 dejando múltiples precedentes judiciales con los cuales había fortalecido al gobierno fede-

ral y al Poder Judicial en particular. El entonces presidente Andrew Jackson designó a su procurador general, Roger B. Taney, como sucesor de Marshall, quien serviría en la presidencia de la Suprema Corte de 1836 a 1864.

La ideología observada por Taney a lo largo de su carrera judicial fue totalmente contraria al legado de Marshall. Taney fue defensor de los “derechos de los estados”, por lo que fue proclive a disminuir las facultades del gobierno federal en favor de las atribuciones de los estados.

No obstante que en México el nombre de Taney fue menos conocido frente al gran prestigio y respeto que Marshall inspiró en los publicistas, no cabe duda que los argumentos y casos judicialmente decididos por Taney fueron, en su mayoría, los que motivaron a Ignacio L. Vallarta en la elaboración de sus *votos*; el gran pecado que los juristas mexicanos no perdonaron a Taney fue su intervención en el caso *Dred Scott v. Sandford* que en 1857 confirmó el régimen esclavista en los Estados Unidos. Fue tan ominosa la decisión que aun el Congreso Constituyente mexicano tuvo ocasión de condenarlo cuando en el año de 1857 se proscribía la esclavitud en México y judicialmente se toleraba en los Estados Unidos. Quizá por ello, el nombre de Taney nunca fue pronunciado abiertamente.

Taney describió una teoría de no justiciabilidad sobre “cuestiones políticas”. Esta teoría fue definida en el caso *Luther v. Borden* (1849) por el cual la Suprema Corte de ese país se declaró incompetente para decidir sobre la legitimidad de las autoridades electas en un estado.

Martin Luther fue un personaje político prominente cuando en el estado de Rhode Island se vio involucrado en las luchas políticas para gobernador. Dichos estados tenían una Constitución colonial, por lo que en 1842 Thomas Dorr promovió un proyecto de Constitución que reemplazaba la vieja organización en el estado e insertaba la libertad en el sufragio, entre otras características. La Constitución de Dorr fue votada por referéndum y se dio el caso de que en el mismo territorio hubiera dos formas de gobierno y de organización: por un lado, el gobierno emanado del antiguo orden constitucional establecido en la carta constitutiva, y, por otro, el gobierno derivado de la nueva Constitución acorde con la federal, encabezada por el propio Dorr.

Ante esta duplicidad de gobiernos, el gobernador derivado de la carta colonial estableció la ley marcial el 27 de junio de 1842 dejando en manos del comandante John Child el cuidado de esta grave situación. Por su parte, Child ordenó al jefe de la milicia en el distrito de Providence, Luther Borden, que arrestara a un grupo de simpatizantes y colabora-

dores cercanos del gobierno de Dorr. De esta manera, Borden procedió a arrestar a Martin Luther, allanando para esto su domicilio.

Al celebrarse elecciones para gobernador en el estado mencionado, el proceso electoral fue fundamental en su *Carta* o Constitución, promulgada desde la época colonial, ya que no había expedido una Constitución propia acorde con la federal. El gobierno electo de acuerdo con la *Carta* tuvo gran oposición por los federalistas encabezados por Martin Luther, quienes argumentaron que dichas elecciones estaban viciadas, puesto que su marco legal infringía la nueva Constitución federal, particularmente el principio declarado como la “cláusula republicana”, que se enuncia en la sección 4a. del artículo IV de la mencionada Constitución, por la cual se determina que: “los Estados Unidos garantizarán a cada estado de la Unión una forma republicana de gobierno [...]”, de tal suerte que el gobierno emanado de una carta expedida por el Parlamento inglés, incluso durante el coloniaje de las provincias americanas, no podía constituir un gobierno republicano, ya que esta forma se había originado a partir de la independencia de ese país y de la nueva Constitución de 1787.

Al llegar este caso a la Suprema Corte de Justicia, Roger Taney basó su fallo en el argumento de que según el principio constitucional de la forma republicana de gobierno, compete al Congreso de los Estados Unidos velar por su observancia, ya que éste califica las elecciones de los representantes de ese estado, por lo que correspondería a ese poder el reconocer la legitimidad de los gobernadores, siendo su decisión definitiva y debiendo ser obedecida por los demás poderes federales.

La teoría de las cuestiones políticas, según la expuso Taney, descansa en el principio de que el Poder Judicial sólo puede conocer de un asunto cuando un poder se ha extralimitado en sus funciones o actúa en violación a una prohibición constitucional; supuestos que no se actualizaban en el caso Luther y que, en consecuencia, no correspondía al Poder Judicial resolverlos. Pero además, Taney expuso un argumento que propició la conclusión de que al presidente de la Suprema Corte le preocupó sobremanera las posibles consecuencias de un fallo, por el cual se declarara ilegítima a una autoridad estatal. Efectivamente, Taney mencionó que si la Corte decidiera la controversia planteada por Luther de:

que el gobierno establecido por la *Carta* no tuviera existencia legal durante el lapso mencionado, entonces las leyes aprobadas por la legislatura durante ese periodo serían anuladas, los impuestos equivocadamente recaudados, los salarios y honorarios a sus empleados ilegal-

mente pagados, su cuenta pública indebidamente consolidada y, las decisiones judiciales anuladas (Gunther: 1980, 1696).

De esta manera fue sentado el precedente de no justiciabilidad de cuestiones políticas que implicaran el reconocimiento de legitimidad por parte de la Suprema Corte. No obstante, dada la importancia de dicha rama de gobierno y del legado de Marshall, la Suprema Corte de ese país se ha visto envuelta persistentemente en cuestiones de gran contenido político. Por ejemplo, en las elecciones federales de 1877 donde contendieron el republicano Rutherford Hayes contra el demócrata Tilden, tuvo que formarse una comisión electoral que calificara las elecciones y determinara quién había resultado electo presidente. En dicha comisión estuvieron integrantes de la Suprema Corte, y el voto del ministro Joseph Bradley fue decisivo para otorgar la victoria a Hayes.

Sin embargo, ante el peso del precedente de las “cuestiones políticas” que hizo más rígido el acceso a la justicia a nivel federal, se desarrolló en los tribunales estatales una aceptación para conocer en juicios, diversos asuntos relativos a las elecciones y los distritos electorales. En el caso *People v. Thompson* fallado por la Suprema Corte de Illinois en 1895, se estableció la distribución de distritos electorales mediante ley, aunque una cuestión política sí podía ser decidida judicialmente cuando estuvieran involucradas violaciones a los derechos políticos de las partes. Lo mismo sucedió en el caso *Ragland v. Anderson* de 1907, decidido por la Suprema Corte de Kentucky.

Después de estas decisiones, en el presente siglo pareció confirmarse la tesis de las “cuestiones políticas” a través del caso *Colegrove v. Green* (1946). En este caso la Suprema Corte, a través del ministro Félix Frankfurter, declinó entrar al fondo del asunto pues envolvía al Poder Judicial en un “juego político” insostenible; sin embargo, la interpretación dada a la sección 1 de la enmienda XIV de la Constitución norteamericana, por la cual se obliga a todos los estados a garantizar, dentro de su jurisdicción, la igualdad de todos los individuos ante la ley, ayudó a la Suprema Corte de ese país para que fuera avanzando en su propia jurisdicción y conociera gradualmente de asuntos en los que se involucraban aspectos políticos o electorales.

Una ley electoral de 1901 del estado de Tennessee propició dicha interpretación, en un caso que involucró la discriminación en los derechos políticos de las ciudades con población de color, frente a las zonas rurales mayoritariamente de población blanca. Dicho caso fue el de *Baker v. Carr* (1962), y eliminó la tradicional tesis de no justiciabilidad de

las “cuestiones políticas”. La ponencia del ministro William Brennan determinó los elementos para la argumentación sobre este aspecto. La consecuencia más importante del caso, expuesta posteriormente por Herbert Wechsler, fue en el sentido de consolidar al Poder Judicial Federal y a la Suprema Corte de los Estados Unidos como el intérprete máximo del texto constitucional, ya que la propia Constitución obliga al Poder Judicial al conocimiento de todos los “casos y controversias” que surjan de ella, según reza el artículo III. De esta manera, el ministro Brennan se refirió a que la Suprema Corte sólo podría abstenerse de decidir casos como el presente, siempre y cuando la propia Constitución confiara su resolución a otras ramas de gobierno del mismo nivel que el Poder Judicial. Siendo omisa al respecto, la Suprema Corte no puede evadir su obligación de interpretar la enmienda XIV en favor de la igualdad ante la ley de los electores en un estado.

Lo anterior constituye una excepción a los criterios sostenidos por Taney, ya que lejos de involucrar una actitud carente de jurisdicción por falta de atribución expresa, resulta una consolidación del papel de la Suprema Corte como intérprete de la Constitución aceptando su competencia por exclusión; es decir, según Brennan, como la resolución de estos casos no se le confía expresamente a ningún otro poder, corresponde al Judicial resolverlo.

En el fallo de *Baker v. Carr*, los ministros disidentes argumentaron la tesis de la “autorrestricción y disciplina” que la Suprema Corte debiera observar en los casos de constitucionalidad de las leyes, tratando de fijar con ello el criterio de no decidir los casos que fueran controvertidos políticamente y que forzaran a la Suprema Corte a decidir cuestiones embarazosas.

Por último, otro elemento en la decisión de casos con tintes políticos se determinó con la existencia y aplicación de un “estándar” o concepto que fuera judicialmente asequible y manejable. En efecto, la Suprema Corte ha declarado inconstitucional a la legislación electoral de algunos estados que han otorgado ventajas durante las campañas a los partidos nacionales, como sucedió en las decisiones de *Williams v. Rhodes* (1968) y *American Party of Texas v. White* (1974); asimismo, se han declarado inconstitucionales algunas leyes electorales de los estados que han restringido el voto a ciudadanos por ser personas de servicio doméstico, o recién llegados al territorio de ese estado, empleados federales o por no haber pagado el impuesto especial para las elecciones.

Otra gran excepción en la doctrina de las cuestiones políticas lo es el argumento que decidió el caso *Powell v. McCormack* (1969). Al presunto

diputado Adam Clayton Powell le fue rechazada su credencial como diputado, por la aparente realización, durante su campaña, de algunos actos considerados ilícitos, como abuso de poder y desviación de fondos; de esta manera, su credencial de diputado no fue negada por faltas estrictamente electorales, como lo sería el fraude o por contravención a los requisitos legales, sino por actos diversos efectuados de ilicitud, con cierta relación a su elección. Powell demandó al Congreso por su expulsión inconstitucional de la Cámara de Representantes, exigiendo además el pago de su salario como diputado. Este caso fue conocido por la Suprema Corte, la cual consideró inconstitucional, al aceptar la pretensión de Powell y “reinstalando” al diputado en su curul.

A partir de 1964 la Suprema Corte decidió algunos casos como el de *Reynolds v. Sims*, en los cuales establecía el “estándar” o criterio de “una persona, un voto”, queriendo precisar con ello que la distribución electoral debe observar una estricta igualdad poblacional, de tal manera que ninguna ley electoral favoreciera, mediante el establecimiento de los distritos, una desigualdad del elector, y que el peso de su sufragio sobre los resultados electorales sea prácticamente el mismo, con independencia del distrito en el cual resida. Este principio de un voto por cada persona ha conocido la regla de que las leyes electorales deben observar una igualdad poblacional en los distritos con un margen de diferencia del 10%.

En el caso *Maryland Committee v. Tawes*, decidido durante el mismo año de 1964, el criterio de “un voto por cada persona”, se extendió a modificar todo el proceso electoral, que la ley de ese estado establecía ese requisito para la elección del Senado local. Como es sabido, en la mayoría de los Estados Unidos sus legislaturas están integradas por dos Cámaras al igual que el Congreso federal y, en consecuencia, existe un Senado que para el caso descrito de Maryland, estaba integrado por un senador electo por cada condado. Lo anterior infringía igualmente el precedente de *Reynolds*, ya que había condados o municipalidades con gran desigualdad poblacional, por lo que la Suprema Corte decidió que la base electoral para el Senado de este estado, no deberían ser los condados individualmente considerados, sino los habitantes dentro de cada condado.

Independientemente de estar de acuerdo con esta última decisión de la Suprema Corte, ya que tradicionalmente las cámaras de Senadores pretenden la igualdad de representación en entidades desiguales económica, política y poblacionalmente, lo anterior sirve de referencia para destacar el criterio de que las decisiones de cuestiones políticas fragua-



das a partir de la mitad del siglo XIX, ha sido abandonado después de un siglo, con base en las interpretaciones que la propia Suprema Corte ha hecho del artículo III y de la enmienda XIV de la Constitución norteamericana. Taney no conoció la existencia de la enmienda antes mencionada ya que fue producto de la guerra civil que postergó al país vecino a partir de 1861.

De tal manera que los principios constitucionales de no discriminación (bajo ningún pretexto racial o sexual), así como el de igualdad ante la ley, han sido los promotores de la decisión contraria a la expuesta por Taney; es decir, a la justiciabilidad de las cuestiones políticas.

No obstante, México continúa aplicando puntualmente los precedentes de Ignacio L. Vallarta, quien se basó en las argumentaciones de Taney y, a pesar de que en nuestro país se proscribía la esclavitud y toda forma de discriminación racial desde nuestra independencia, mucho antes que en los Estados Unidos, no hemos avanzado en nuestra jurisprudencia con relación a la justiciabilidad de las cuestiones políticas y electorales, pues hemos desechado la brillante intervención de José María Iglesias, quien a través de la tesis de incompetencia pudiera haber arrojado más luz al respecto.

La existencia de tribunales electorales en México ha demostrado que toda violación a elecciones es una violación a la legislación electoral y, por tanto, un problema justiciable. La cuestión que todavía queda en el aire es: ¿cuál es la diferencia entre un tribunal administrativo y otro perteneciente al Poder Judicial Federal? Personalmente no encuentro ninguna diferencia sustancial como para justificar la existencia de aquellos tribunales administrativos fuera de la estructura del Poder Judicial.

Por ello, para avanzar en nuestra democracia se requiere de una ley específica que contemple y cuide los derechos dentro y fuera de los partidos políticos, así como que el Poder Judicial se dedique a aplicar dicha ley con la interpretación que sólo dicho poder puede darle, plasmándola en jurisprudencia. Los modestos avances de los tribunales electorales en los años de su experiencia, muestran que de mil casos, no ha habido ninguna anulación de un proceso electoral, lo cual quizá sea verdad, pero que, dados los precedentes históricos, resulta difícil de aceptar enteramente.