

## RELATORÍA

### MESA 7. PARTIDOS POLÍTICOS: DEMOCRACIA INTERNA Y FINANCIAMIENTO DE PRECAMPAÑAS

María del Pilar HERNÁNDEZ

En esta mesa se recibieron 19 ponencias provenientes de diversos países como Argentina, Costa Rica, España, Italia y México, todas ellas expuestas por sus autores durante el desarrollo de los trabajos, así como dos comunicaciones que se adicionarán a la Memoria general de este congreso.

Los trabajos se iniciaron la mañana del doce de febrero, bajo la presidencia del doctor Antonio Cançado Trindade, presidente de la Corte Dios Pineda Guadarrama, presidente del Colegio Nacional de Ciencias Políticas de México, y relatoría del licenciado Francisco Delgado Estévez.

El profesor italiano Luca Mezzetti expuso su trabajo titulado “Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia agli albori del XXI secolo”; propuso nueve postulados que resumen las condiciones relacionadas con el éxito de la reforma constitucional liberal, entre los que destacan:

1. Los resultados de la consolidación democrática están condicionados por el régimen precedente.
2. La modalidad de la transición (por ruptura o transacción) no incide en el éxito de la consolidación democrática.
3. La economía de mercado es una condición necesaria, pero no suficiente, de la democracia.
4. Las perspectivas favorables del desarrollo democrático guardan relación directa con el éxito del desarrollo económico.
5. La consolidación democrática ha encontrado serias dificultades en presencia de grupos definidos e históricamente antagonistas, como sucede con la presencia de nacionalidades en conflicto.

El presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, doctor José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, presentó la ponencia “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, donde destacó la funcionalidad de este juicio para proteger los derechos de los militantes de los partidos políticos en México, que cada vez más se irradia a cuestiones propias de la democracia interna.

El diputado Jorge Alberto Lara Rivera, en su trabajo “La organización y los procesos en el Partido Acción Nacional”, afirmó que el tema de la vinculación de los estatutos de los partidos políticos con el régimen constitucional debe ser abordado con una metodología que asuma los fines políticos de esos institutos y que, a la vez, permita garantizar los derechos constitucionales mínimos de los ciudadanos que deciden participar en ellos.

En un análisis pormenorizado dio a conocer la evolución que el Partido Acción Nacional ha tenido en su vida interna, llegando hasta la elaboración de un Código Ético, jurado por los miembros de dicho partido, que pretende generar un vínculo de correspondencia entre los medios y los fines de ese instituto político, sin que ello signifique una enajenación de los valores de los servidores públicos.

Pedro Aguirre Ramírez, presidente de la Fundación Social por la Democracia de las Américas, en su ponencia “Hacia una Ley Federal de Partidos Políticos en México”, realizó una crítica a los partidos que se han convertido en negocios particulares, lo que hace necesario instrumentar mecanismos jurídicos que limiten tales prácticas.

Con base en un análisis de comparación jurídica de la legislación electoral de países como Alemania, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela, propuso la elaboración para México de una Ley Federal de Partidos, cuyos contenidos mínimos deben nuclearse en torno a:

1. Facilitar las condiciones para participar en la contienda electoral, escalonando los requisitos de registro, financiamiento y diputados de representación proporcional.
2. Regular la vida interna de los partidos políticos, imponiéndoles como obligatorio establecer fórmulas claras y democráticas para la elección de candidatos y dirigentes, con injerencia completa del IFE en estos procesos, cuidando que los militantes puedan inter-

poner recursos de queja ante el Tribunal Federal Electoral cuando se sientan afectados en sus derechos.

3. Fiscalizar el uso de recursos públicos de manera muy estricta, mediante el establecimiento de un organismo autónomo que se encargue de este tema.
4. Obligar a los partidos a promover una cultura democrática.

El profesor costarricense Rubén Hernández Valle, en su trabajo “La democracia interna de los partidos políticos”, consideró como necesarios para tal fin los siguientes aspectos:

1. La elección de los dirigentes de forma más abierta.
2. Selección de candidatos a puestos de elección popular mediante el sistema de asamblea corporativa o mediante elecciones intermedias (convenciones) o a través de elecciones primarias (abiertas o cerradas), en la que se puedan establecer correctivos (ratificación por convención o voto preferencial) que no siempre dan resultados efectivos. Respecto de este punto, sugirió prohibir a los dirigentes la participación en primarias, así como ordenar que una parte del financiamiento se reparta de manera equitativa entre las distintas corrientes partidarias que compiten.
3. Determinación de la plataforma política.
4. Financiamiento de los partidos, examinando la oportunidad de que aquél se otorgue a las diversas corrientes internas, exclusivamente para la contienda electoral o, en su caso, para otras actividades.
5. Representación equitativa de los géneros, señalando que en Costa Rica el 40% de las candidaturas deben ser de mujeres, incluyendo las presidenciales, el sistema no ha funcionado porque no se controla la forma en que los partidos confeccionan sus listas.
6. Mecanismos de control heterónomo de los actos de los partidos, para evitar la expulsión injustificada o la elección de candidatos en contra de estatutos.

Leonardo Valdés Zurita, consejero electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal, presentó la ponencia “La democracia interna de los partidos en México: la selección de candidatos del PRI a puestos de elección popular, en el marco del cambio de sistema de partido hegemónico”. En su participación, reconoció la importancia de los partidos políticos como expresiones del sistema democrático de gobierno, pun-

tualizando que, sin embargo, la selección de candidatos resulta conflictiva y conduce a enfrentamientos que terminan en fracturas o en el surgimiento de nuevos partidos. Por lo anterior, se pronunció porque en lo inmediato se fijen los principios democráticos que deben observar los partidos, tanto en sus estatutos como en sus procedimientos para la elección de sus dirigentes y candidatos, así como la necesidad de un recurso para que las autoridades electorales puedan conocer y resolver conflictos generados en esos procesos.

Emilio Chuayffet Chemor, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, sometió a la consideración de la mesa el trabajo “Algunas reflexiones sobre el financiamiento a los partidos políticos en México”, en el que sostuvo que el financiamiento es una cuestión medular que implica estudiar de dónde viene el dinero, en qué se gasta, cómo se justifica y, lo más importante, cuáles son las relaciones que pueden darse entre el financiamiento y las decisiones políticas de quienes ejercen el poder.

Sobre el tema, el licenciado Chuayffet propuso la adopción de las siguientes medidas:

1. Crear la figura de la reversión de los recursos del partido, en caso de pérdida del registro o de la disolución del mismo.
2. Crear normas que obliguen a los tesoreros de los partidos a presentar fianza para caucionar el manejo de los recursos públicos.
3. Elevar el porcentaje de votos necesario para otorgar el registro definitivo a un partido político.
4. Depositar la facultad fiscalizadora en un órgano de carácter jurisdiccional, como lo es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Francisco José Paoli Bolio, también investigador de este Instituto, con la ponencia “Constitucionalización de los partidos políticos en América Latina”, afirmó que conforme las sociedades se hacen más complejas, los partidos van asimilando la necesidad de captar la pluralidad de intereses y condiciones sociales.

El ponente resumió el rumbo que ha tenido la constitucionalización de los partidos en 21 países iberoamericanos y, para finalizar, señaló que la crisis de la representatividad de los partidos los obliga a incorporar los nuevos movimientos sociales (estudiantes, indígenas, feministas, entre

otros), para así poder continuar operando como intermediarios eficaces entre la sociedad y el Estado.

Raciel Garrido Maldonado, magistrado presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal, en su ponencia “Una propuesta para el establecimiento de bases constitucionales mínimas que garanticen el desarrollo democrático de los procesos internos de elección de candidatos de los partidos políticos”, caracterizó a estos institutos como piezas esenciales del engranaje democrático, que están atravesando por una crisis derivada de la falta de normas que regulen su actividad interna.

El ponente formuló las siguientes propuestas:

1. Jurídicamente, regular la obligación de los partidos para establecer condiciones de libertad e igualdad de voto en las decisiones internas.
2. Garantizar que los procedimientos de elección de candidatos aseguren la participación de las bases.
3. Respeto absoluto a la designación y orden de candidatos aprobados mediante los procedimientos democráticos.
4. Establecer mecanismos jurídicos para impugnar la violación de las normas mínimas de conducción democrática ante un órgano partidista y el recurso ante la autoridad electoral, determinando los sujetos legitimados.

Amalia Dolores García Medina, presidenta nacional del Partido de la Revolución Democrática, en su ponencia “Democracia interna y financiamiento de precampañas”, reseñó la vida interna de su partido con base en sus estatutos.

En el tema de financiamiento, subrayó la importancia de las prohibiciones para la aportación de sociedades mercantiles o de organizaciones sociales a campañas de precandidatos. Opinó que para garantizar la transparencia de las elecciones internas y los topes a los gastos de campañas, debe facultarse al IFE para organizarlas, pues la tarea de los partidos no es llevar a cabo esas elecciones, sino representar a la sociedad y tener un proyecto de nación.

El profesor argentino Ricardo Haro, en su trabajo “Las elecciones primarias abiertas: un aporte para la mayor representatividad de los partidos políticos”, destacó la necesidad de instrumentar este tipo de elecciones primarias, pues constituyen un mecanismo que permite la oxigenación de los partidos, favorecen la legitimidad y la idoneidad en el

ejercicio del cargo. El catedrático destacó que en la medida en que se abran los cuadros de los partidos políticos, desde el proceso de selección de candidatos, se van a lograr más confiabilidad y mayor participación de la sociedad. Por contraparte, la ausencia de elecciones primarias sacrifica la calidad en los candidatos, pues la mayoría son hombres mediocres que suben en el escalafón de los partidos, pero no por ello son hombres de gobierno.

El ponente propuso que para abatir las desventajas de las elecciones primarias abiertas, éstas deben ser obligatorias, con voto único, celebradas en un solo día para todos los partidos, con listas abiertas y reglamentadas de acuerdo con las leyes electorales. Para concluir, el ponente afirmó que una democracia que se enseña en la pura formalidad, pero que no está de acuerdo con la realidad, es una democracia fracasada; apuntando que, además, hay que reconciliar a la democracia con la ética, desterrando la corrupción, y recuperar el bienestar general.

Por su parte, Juan Martínez Veloz, magistrado electoral del Distrito Federal, en su ponencia “Los derechos de los militantes y la democracia interna de los partidos políticos”, reivindicó la potestad de las autoridades electorales como restitutorias de los derechos estatutarios de los militantes de los partidos políticos cuando sean violados.

Propuso la inserción en el artículo 41, de la Constitución federal mexicana, de los siguientes principios, para hacer efectiva la democracia interna de los partidos:

1. La participación directa o por medio de representantes en la Asamblea General, y en todos los órganos de los partidos.
2. Ser elector activa y pasivamente.
3. Periodicidad en los cargos directivos.
4. Respeto al principio mayoritario en las decisiones.
5. Garantizar la libertad de expresión.
6. Derecho a la libre afiliación.
7. Derecho a la información sobre cualquier asunto interno.
8. Derecho a formar corrientes de pensamiento al interior del partido.
9. Derecho al establecimiento de una cláusula de objeción de conciencia para los legisladores a efectos del mandato imperativo.

Dante Delgado Rannauro, en su trabajo “Gobernabilidad y partidos políticos en México”, consideró que para la consolidación de la democracia en México es necesario:

1. Actualizar el sistema de partidos, lo cual implica el incremento de los requisitos para conservar el registro a 3% de la votación y con un mínimo de cinco diputados al Congreso.
2. Promulgar una Ley de Partidos Políticos.
3. Adecuar los calendarios electorales con el fin de que únicamente se realicen cuatro jornadas en un sexenio.
4. Profesionalizar el Poder Legislativo mediante la reelección.

El profesor español Ramón Entrena Cuesta, en su ponencia titulada “Las garantías del proceso electoral en el derecho español”, amén de diferenciarlas, resaltó la importancia que en su ordenamiento desempeña la Administración Electoral, vía la Junta Electoral Central, como una de las garantías jurídicas de mayor importancia, sobre todo en razón de que a ella corresponde “garantizar... la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad”, función que comparten en sus respectivos ámbitos competenciales las Juntas Provinciales y de Zona, y en su caso las de las comunidades autónomas.

Pormenorizó lo relativo a los diferentes tipos de recursos (administrativo-electorales, jurisdiccionales y contencioso-electorales), su ámbito subjetivo de aplicación, los actos y motivos impugnables, el órgano competente para conocer de ellos, los sujetos legitimados para interponerlos, los procedimientos de sustanciación y el tipo de resolución que se emite.

El maestro José Woldenberg, presidente del Instituto Federal Electoral mexicano, en su ponencia “El financiamiento a la política”, expuso la forma en que la legislación mexicana regula este aspecto de la vida institucional de los partidos políticos, precisando los distintos tipos de financiamiento a estos institutos, así como los límites y prohibiciones que se han establecido con el propósito de optimizar y transparentar los ingresos y egresos de tales corporaciones.

Pedro Rivas Monroy, magistrado del Tribunal Electoral del Distrito Federal, en su trabajo “La nueva democracia de los partidos”, consideró que en México, después de la elección de 2000, los partidos se encaminan hacia una nueva estructura abierta en donde la reflexión racional, la crítica argumentativa y la toma de decisiones basada en la responsabilidad es la regla.

El ponente enfatizó la necesidad de judicializar el control de los partidos, y anticipó que para la alternancia pacífica del poder es necesario

construir un acuerdo político de amplio espectro, llámese “nueva Constitución”, “reforma de Estado” o “reforma integral de la Constitución”.

Francisco José de Andrea Sánchez, en su exposición “Las lagunas jurídicas en materia de financiamiento de precampañas políticas en México: las dos caras de la moneda”, contrastó las opiniones que se han dado respecto del tema, y propuso lo siguiente:

1. Reformar el valladar que significa el secreto bancario, para poder investigar el origen de los recursos canalizados a las precampañas.
2. Reformar integralmente el sistema de financiamiento público a partidos, para modificar el actual esquema de distribución, mediante la creación de un fondo nacional para el financiamiento público en el que los ciudadanos contribuyentes puedan determinar el monto y destino de los recursos donados a estas entidades en sus declaraciones fiscales.
3. Admitir las candidaturas independientes, para romper el monopolio que actualmente tienen los partidos.
4. Fortalecer los mecanismos de democracia directa como herramientas alternativas de participación ciudadana, con lo cual se reduce considerablemente el dispendio financiero que implica el sostenimiento de partidos mediante un sistema de financiamiento público que apoya a institutos que en algunos casos no representan a ninguna corriente política nacional, pero que sí responden a intereses sectarios.

Pedro Ojeda Paullada, en “La democracia interna de los partidos políticos en México”, afirmó que solamente mediante la aplicación de métodos y procedimientos democráticos, los partidos podrán lograr el soporte de legitimidad necesario en sus propuestas hacia el electorado, y pronosticó que las normas recientemente introducidas harán posible un sistema de partidos fortalecidos, cuyos resultados serán positivos tanto para estas instituciones, como para las sociedad en general.

Don Pablo Lucas Verdú, catedrático español, en su trabajo “La imaginación constitucional como creación política”, sostuvo que la pluralidad política es de gran trascendencia para la creación constitucional, pues ello da vida y efectividad a las normas fundamentales.

Afirmó que, aunque hay casos que dan muestra de una gran imaginación por parte de quienes elaboran normas constitucionales, éstas siem-



pre están abiertas a la creatividad, como ha sido el caso de la incorporación sobre medio ambiente. Distinguió entre “tener Constitución” y “estar en Constitución”, y sugirió que las reformas constitucionales se realicen, siempre que respeten la *ratio* y la estructura de la propia norma fundamental.

Por último, María del Pilar Hernández, investigadora de este Instituto, en la ponencia titulada “Democracia interna: una asignatura pendiente para los partidos políticos en México”, sostuvo que la democracia interna implica, entre otras cuestiones, la necesidad de otorgar a los afiliados mayores oportunidades de participar en los procesos de toma de decisiones, a través de mecanismos como el carácter electivo de los cargos directivos, el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo a favor de todos los afiliados, y la garantía de constituir corrientes internas de opinión, así como la garantía de independencia de actuación de quienes hayan sido electos a cargos públicos, y la prohibición de afiliación colectiva.

Se propuso que antes que una ley de partidos prolija y completa destinada a su inobservancia, es necesario establecer principios constitucionales y legales mínimos que sirvan a las autoridades jurisdiccionales como parámetro para resolver los casos de violación a los derechos fundamentales de los militantes.

Posteriormente se ofrecieron las conclusiones generales.

Finalmente, deseo dar las gracias, en primer término, a mi amigo el doctor Juan Vega Gómez, por la excelente coordinación general, a los abogados Francisco Delgado, Martha Verónica Hernández Lóyzaga, Miriam Báez Silva, Mireya Castañeda Hernández, Julio Bustillos, Gerardo Merino López y Elvia Lucía Flores Ávalos por su paciencia y buena disposición en el trabajo de este congreso.