

FUNCIÓN SOCIAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU REGULACIÓN

Francisco José **PAOLI BOLIO**¹

Sumario:

- I. Las divisiones sociales como fundamento de los partidos
- II. Los primeros partidos en México
- III. Los partidos y la sociedad actual
- IV. Funciones de los partidos políticos definidas en la Constitución
- V. La reforma constitucional de 2014
- VI. Sobre las reformas constitucionales y la naturaleza de los partidos
- VII. Legislación que regula partidos políticos y APN
- VIII. Fuentes consultadas

I. LAS DIVISIONES SOCIALES COMO FUNDAMENTO DE LOS PARTIDOS

Propongo una primera aproximación para analizar la relación entre la sociedad y sus partidos políticos: tener en cuenta que esas instituciones se forman a partir de las notorias divisiones sociales. Los partidos van a tratar de representar los intereses de los distintos grupos o sectores sociales, para lo cual los ordenan y presentan en sus programas en los que se pretende plantear sus reivindicaciones en forma sistemática. Esta es una función básica de un partido político: agregar la demanda social y presentarla por una parte a los ciudadanos cuyos votos busca obtener, y por otra al Estado o poder institucionalizado, a través de éste se pueden lograr esas reivindicaciones. Así, los partidos juegan un papel central como intermediarios entre la sociedad y los poderes del Estado.

En cada sociedad se dan divisiones que pueden ser exclusivas de ella o bien, que se comparten con otras. En cada una las divisiones son diferentes y de distinta

¹ Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

intensidad. Las causas de las divisiones pueden ser raciales, económicas, religiosas, de clases sociales o de distintos grupos de presión que se forman para lograr que sus intereses sean apoyados.

Las divisiones revelan una mayor o menor pluralidad social. Ejemplos de éstas son las que se dan entre el ámbito rural y el urbano, entre el Estado y las Iglesias o el clero que las representa, o la que existe entre los propietarios de los medios de producción frente a los trabajadores. En un primer momento se forman partidos diferenciados por el tipo de miembros que los integran. Los hay conformados por campesinos, inspiración religiosa o de trabajadores, unidos por sus reivindicaciones laborales. La expresión política de estas divisiones que se dan en las sociedades, surge orgánicamente y se concreta en la formación de partidos.² La relación entre éstos como representantes de los distintos sectores o grupos contrapuestos de la sociedad, se va perfilando poco a poco en la competencia por puestos de poder, a partir del reconocimiento de distintos derechos políticos para los ciudadanos: el derecho al voto, el derecho y la libertad de reunión para tratar asuntos políticos y el derecho de asociación para luchar legalmente por posiciones de poder.

II. LOS PRIMEROS PARTIDOS EN MÉXICO

En México podemos encontrar distintas divisiones de la sociedad que están en la base de la formación de partidos políticos, en diversos momentos de nuestra historia política. El pionero es el Partido Liberal Mexicano (PLM) que se funda en San Luis Potosí desde 1900³, que formuló un famoso programa cuyas reivindicaciones principales se recogieron en la Constitución de 1917. El PLM fue comandado por Ricardo Flores Magón a partir de 1904 y bajo su liderazgo se promueven acciones reivindicativas, sindicales directas y también acciones armadas.

Desde que concluye el Porfiriato,⁴ pero especialmente al terminar la etapa armada de la Revolución iniciada en 1910, empezaron a formarse partidos que respondían a las divisiones de la sociedad mexicana: está el Partido Nacional Agrarista (1916), que

² Varios teóricos de los partidos políticos identifican estas divisiones como *cleavages*. Véase en el *Manual de partidos políticos (Handbook of Party Politics)* que coordinan Katz, Richard y Crotty, William, la parte IV que se refiere a "Partido y Sociedad" (Party and Society), especialmente los trabajos de Siavelis, Peter M., "Party an Social Structure", y Mair, Peter "Cleavages".

³ Véase, Cokcroft, James, *Precursores intelectuales de la Revolución*, México, Siglo XXI Editores, 1970.

⁴ Un partido inspirado por la religión fue el Partido Católico Nacional que apoyó la candidatura de Madero pero que sólo duró en la escena política dos años aproximadamente. Véase, Correa, Eduardo, *El Partido Católico Nacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

recoge las reivindicaciones campesinas, particularmente las del Plan de Ayala impulsado por los zapatistas; este partido fue orientado y dirigido por don Antonio Díaz Soto y Gama, principal ideólogo del zapatismo; el Partido Liberal Constitucionalista (PLC, 1916), que fue el principal partido de la época que surge con el apoyo de varios generales carrancistas, Álvaro Obregón, Benjamín Hill y Pablo González, para ser el brazo político del movimiento constitucionalista y respaldar la elección del Varón de Cuatro Ciénegas en 1917; el Partido Nacional Cooperatista (PNC, 1917), que tiene una membresía fundamental de artesanos, pequeños propietarios y profesionistas, con el liderazgo de Jorge Prieto Laurens; o el Partido Laborista Mexicano (PLM), nutrido por los sindicatos de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), que dirigía Luis N. Morones.⁵ La verdad es que aquellos partidos hacían alusión a las mencionadas divisiones de la sociedad (obreros, campesinos, artesanos), pero dependían sustancialmente de los caudillos emanados de la revolución armada. Los caudillos decidieron por cerca de dos décadas (de 1916 a 1935) la vida de los partidos. Cuando éstos empezaban a tomar sus propias decisiones, se confrontaban con los caudillos y ellos los hacían desaparecer. Tal es el caso del principal partido de la época, el Liberal Constitucionalista, que fue el principal apoyo de Venustiano Carranza y de la defensa de la Constitución de 1857, primero y de la de 1917 después; cuando el PLC empezó a salirse del control⁶ del ya presidente Carranza, éste tomó la decisión de destruirlo. Estos tres partidos (PNA, PNC, PLC y PLM) pueden verse en perspectiva, como cuatro formaciones revolucionarias que se van a integrar una década después al Partido Nacional Revolucionario (PNR). Este último nace como una confederación de partidos nacionales y locales que fueron brazos políticos de diversas corrientes del movimiento revolucionario.

El Partido Comunista Mexicano (PCM) fundado en 1919, tiene que analizarse como un caso aparte, porque no dependió de la voluntad de los caudillos. Fue un grupo pequeño que trabajó fundamentalmente en el clandestinaje y penetró los sindicatos. Pretendió ser el partido de la clase obrera y llegó a tener una influencia grande en esa clase incipiente, sobre todo en el periodo gubernamental del general Lázaro

⁵ Véase mi trabajo sobre la formación inicial de partidos en el periodo posrevolucionario, en el libro coordinado por González Casanova, Pablo, *“La eterna infancia”, Las elecciones en México, Siglo XXI Editores*, 1980.

⁶ El PLC ganó muchas posiciones en el Congreso de la Unión y llegó a proponer el cambio de la forma de gobierno cancelando la presidencial y estableciendo una parlamentaria.

Cárdenas del Río (1934-1940). El gobierno de Cárdenas desarrolló su propia organización obrera, la Confederación de Trabajadores de México dirigida por Vicente Lombardo Toledano, ideólogo y dirigente marxista, que tuvo acuerdos con el PCM, pero se mantuvo diferenciado de los comunistas. En el periodo del presidente Miguel Alemán (1946-1952) el movimiento obrero en su conjunto fue apartado del marxismo: Lombardo fue separado de la CTM y se crea una dirigencia sindical no marxista, encabezada por Fidel Velázquez; por su parte, el PCM fue perseguido por el gobierno y se redujo o canceló su influencia en los sindicatos que había logrado adentrarse. Por varias décadas hasta fines de los años setenta en que desapareció para fusionarse con otras organizaciones de izquierda, el PCM aportó su registro y también cuadros importantes: PSUM (1981), PMS (1987) y PRD (1989).

En los años cuarenta y cincuenta del siglo XX, surgieron propiciados por el Estado dos partidos pequeños, el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM, que formaron con el PAN un incipiente SdP). Estos dos pequeños partidos eran propiciados por el régimen político para presentar una imagen plural del SdP en el país y en el exterior. En la opinión pública se les refería como “partidos paraestatales”, haciéndolos semejantes a las entidades paraestatales de las que hablaba la ley de la administración pública. La mayor parte de las candidaturas presidenciales del PRI desde los años cincuenta hasta los noventa, fueron apoyadas por el PPS y el PARM, que sólo lograban pequeños grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados y uno que otro gobierno municipal. Los dos pequeños partidos unidos al PRI, perdieron su registro en la década de los años del siglo anterior.

III. LOS PARTIDOS Y LA SOCIEDAD ACTUAL

El principal partido de nuestra época fue el Nacional Revolucionario (PNR, 1929), que se transformó primero en Partido de la Revolución Mexicana (PRM, 1938) y después en Partido Revolucionario Institucional (PRI, 1946). Este último nombre se mantiene hasta nuestros días, aunque ha tenido algunos cambios organizativos; sostiene la ideología de la Revolución mexicana, es una partido integrado fundamentalmente por organizaciones, que admite también ciudadanos individuales y los vincula a alguno de sus sectores.⁷ Por eso se le caracteriza sustantivamente como un partido de corporaciones o corporativo. Este partido nació en el poder desde que fueron

⁷ El PRI tiene tres sectores: obrero, campesino y popular; este último reúne clases medias, profesionistas, artesanos y otros grupos que no son de obreros ni de campesinos. El PRM tuvo un cuarto sector militar, que desapareció pronto en cuanto empezaron los gobiernos civiles.

convocados los grupos revolucionarios en 1928, para formarlo. La nueva organización política tiene por cinco años (1929-1935) el liderazgo del general Plutarco Elías Calles. Los grupos revolucionarios se habían mantenido en pugna y, aunque la revolución armada contra la dictadura concluyó, los grupos siguieron enfrentados y confrontando violentamente sus diferencias. Antes de su aparición, la guerra era la lógica dominante. Después, la política fue sustituyendo eficazmente la violencia, poniendo en juego para ello la negociación y lo que Pablo González Casanova llamó el “contrato político”,⁸ que en gran medida es negociación entre poderes reales y el poder del Estado nacional. La forma que idearon Calles y sus seguidores para lograrlo fue hacer un solo partido en el que se integraran todas las facciones revolucionarias y a través de este organismo resolvieran sus diferencias y en la práctica se distribuyeran el poder. El árbitro principal en la resolución de los conflictos y la asignación de las principales posiciones de poder pasó a ser el general Calles que, terminó su mandato presidencial (1924-1928) y, tras quedar menguado sustantivamente el obregonismo con el asesinato de ese caudillo, quedó consagrado como “Jefe Máximo” de la revolución. El maximato callista duró hasta 1935, año en el cual el presidente Cárdenas rompió con el callismo, expulsó al Jefe Máximo del país y asumió la jefatura real del partido, junto con la presidencia. El jefe del partido fue hasta 1994 el presidente de la República, quien nombraba a todos los presidentes del PRI y los removía.⁹ En el periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), las diferencias entre éste y diversos grupos, y dirigentes políticos empezó a manifestarse y el presidente decidió establecer una “sana distancia” con el partido tricolor. Puede decirse que esta formación política aportó a la sociedad mexicana, paz y estabilidad, constituyéndose como una de las bases legitimadoras del poder presidencial y como árbitro de los conflictos entre las divisiones sociales. Al arribar un presidente en 2000, que no había salido de las filas del PRI, en el partido que lleva los colores nacionales empezó a tener fuertes divisiones y confrontaciones internas que no tuvieron el arbitraje del poder presidencial para resolverlas. Esta etapa de disputas internas del PRI empieza a concluirse cuando un grupo de gobernadores, encabezados por el del Estado de México, Enrique Peña Nieto (2007), logra conducir y

⁸ En su famoso análisis de la política en nuestro país, *La democracia en México*, Era, 1965; González Casanova habla del contrato político como aquél que se celebraba entre líderes militares o civiles, otorgándoles prestaciones, puestos, concesiones o jugosos contratos, a cambio de que se tranquilizaran.

⁹ Por eso don Daniel Cosío Villegas les llama jefes aparentes del partido. Véase, *El sistema político mexicano*, Ed. Joaquín Mortiz, 1970. Los jefes del partido oficial que algunos llamaron del “Estado”, eran tratados como miembros del gabinete.

convertir la cúpula del partido que sustituiría al poder presidencial para unificar a los grupos y liderazgos tricolores.

El PRI ha sido y sigue siendo el principal partido político de México, no sólo por haber sostenido durante más tiempo la mayor cantidad de posiciones de poder sino porque ha diseñado e implantado las formas de hacer política y gobernar en nuestro país. Los otros partidos, cuando han logrado algunas de esas posiciones, incluyendo la Presidencia de la República, han operado a imagen y semejanza del PRI con prácticas clientelares, pacto con organizaciones corporativas y con factores reales de poder, como los llaman Lasalle y, siguiéndolo, Pablo González Casanova.¹⁰

El segundo partido en aparecer en el horizonte político contemporáneo fue Acción Nacional (PAN, 1939), diez años después que el PNR. Se funda como un partido de ciudadanos que busca contrastar con el de organizaciones que es sostenido por el gobierno y las corporaciones que lo integraron. El PAN se mantiene como un pequeño partido testimonial, que lucha contra el monopolio del poder, el cual alcanza muy pocas posiciones dentro de sus 45 años de existencia (1939-1986) e inicia un crecimiento en los tres últimos lustros del siglo XX, hasta alcanzar la Presidencia de la República en el 2000. Sin embargo, no conquista todo el poder, porque los priistas siguen en posesión de la mayoría de los gobiernos de los estados después del 2000. El PAN consigue mantenerse en la Presidencia de la República en las elecciones de 2006, pero tiene cada día mayor desgaste y registra una debilidad política notable durante su último gobierno (2006-2012). Las razones de esa debilidad es el mantenimiento del PRI en el mayor número de posiciones de poder distintas de la Presidencia, y el fortalecimiento de poderosos carteles del crimen organizado, a partir del incremento del narcotráfico. Éste no ha podido ser eficazmente combatido por las fuerzas estatales mayores, ejército y marina. El PAN aporta a la sociedad mexicana la mayor experiencia de lucha democrática desde la perspectiva demoliberal, por lo cual es el partido que logra la alternancia y abre dificultosa, y tropezonamente una sociedad que se va haciendo más democrática.

La tercera organización política relevante es el Partido de la Revolución Democrática (PRD, 1989), que nace de una fuerte división del partido oficial (PRI) en 1988, apoyado por partidos hasta entonces pequeños¹¹ y por decenas de

¹⁰ Para confirmar esto, véanse, Lassalle, F., *¿Qué es la Constitución?* y González Casanova, P., *La democracia en México*, México, Era, 1965.

¹¹ Apoyaron la candidatura presidencial del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas ese año, cuatro partidos

organizaciones sociales. El PRD tiene influencia en algunas organizaciones sindicales y campesinas, como organizaciones que forman el movimiento de reivindicaciones urbanas (paracaidistas, precaristas, de reivindicación de vivienda y servicios en las ciudades) y en el comercio informal. Es una gran medida un partido de organizaciones, aunque también acepta adhesiones de ciudadanos individuales; está formado por corrientes que se disputan la dirección del partido; hasta 2012, las dos más prominentes son la que ha formado el ex candidato presidencial, Andrés Manuel López Obrador y su movimiento social (MORENA) y la corriente democrática, popularmente conocida como “los chuchos”.¹² El PRD ha sido el principal contendiente por la Presidencia de la República en 1988, 2006 y 2012, aliado con otros partidos pequeños en ambas elecciones¹³ y ha ganado seis gobiernos de las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal cuyo gobierno ha sostenido por tres periodos sexenales. El PRD ha estado a punto de romperse o dividirse en por lo menos dos: los miembros de sus corrientes principales. El PRD aporta a la sociedad mexicana contemporánea, la organización del mayor partido de izquierda que ha existido en México. La múltiple división que registra en sus dos décadas de existencia, ha sido una de sus mayores caracterizaciones.

En el año de 1995, el Centro de Estudios para la Reforma del Estado que dirigía Gilberto Rincón Gallardo¹⁴ convocó a los partidos políticos de México a celebrar un Coloquio, en el que se trataron con gran amplitud las relaciones entre la sociedad civil, el Estado y los partidos políticos.¹⁵ La sociedad mexicana había cambiado

políticos: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) al que Cárdenas se afilió tras renunciar al PRI, el Partido Popular Socialista (PPS), ya desaparecido, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (antes Partido Socialista de los Trabajadores), también desaparecido y el Partido Mexicano Socialista (PMS), cuyo registro sirvió para organizar al PRD, a partir de 1989.

¹² El nombre oficial de esta corriente es el de Nueva Izquierda.

¹³ Su alianza en las elecciones mencionadas fue con el Partido del Trabajo (PT) y el Partido que se llamó en la primera, Convergencia por la Democracia, y en la segunda, Movimiento Ciudadano (MC).

¹⁴ Gilberto fue secretario general del antiguo Partido Comunista Mexicano, después formó parte del PRD y salió de ese partido para tratar de fundar otro, el Partido Socialdemócrata que no logró su registro. Gilberto fue uno de los personajes que experimentó las divisiones de la izquierda y trató de actuar en el panorama político, desarrollando la racionalidad de una izquierda sensata y capaz de lograr reivindicaciones reales, negociando con todas las fuerzas políticas y con el gobierno, primero del PRI y luego del PAN.

¹⁵ Las ponencias y participaciones de este Coloquio se publicaron en *Partidos políticos y sociedad civil*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1995.

significativamente en la última década del siglo XX y todos los partidos se habían convertido en pluriclasistas. A todos los participantes preocupaba la presencia cada vez más amplia de una pluralidad expresada en organizaciones sociales del más diverso tipo que, además representaban muy vigorosamente demandas globales: ecológicas y ambientalistas, de género, vecinales, de protección civil, de derechos humanos, indígenas y muchas otras. Todas ellas planteaban reivindicaciones y tenían propuestas en tonos claramente políticos, porque se dirigían al poder del Estado de manera semejante a la que lo hacían los partidos, aunque de manera específica, para resolver problemas de sectores de la sociedad o de ésta en su conjunto. Esto hace conceptualizar a la sociedad civil en forma equívoca, multiforme, que aloja tanto organizaciones serias como membretes que sólo buscan satisfacer intereses de pequeños grupos. En contraste, los partidos se reivindican en ese momento como parte de la sociedad civil, con la necesidad de relacionarse intensamente con las organizaciones sociales pero invocando que ellos tienen visiones integradoras y organización que los hace instituciones con permanencia más amplia en la sociedad. También se registra que algunas organizaciones sociales han incubado desconfianza de los partidos y particularmente de sus burocracias.

A pesar de la intensa crisis y descrédito que tienen los partidos políticos en nuestro país, en la segunda década del siglo XXI siguen siendo acreedores de responsabilidades fundamentales para el funcionamiento de la democracia representativa. En este trabajo expondré lo que a mi juicio son esas responsabilidades, así como las facultades que los partidos tienen para cumplir sus funciones.

Además de los tres partidos principales (PRI, PAN y PRD), existen y tienen algunas posiciones las siguientes formaciones políticas: Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido Nueva Alianza (PANAL) y Partido del Movimiento Ciudadano (antes Convergencia). El PT frecuentemente va a elecciones nacionales y locales, unido con el PRD, lo mismo que lo ha hecho Movimiento Ciudadano. El PRI tiene aliados en el PVEM y en los últimos años, en términos generales, en el PANAL.¹⁶

¹⁶ Hay que aclarar que el PVEM estuvo aliado para la elección presidencial de 2000, con el PAN, pero a partir de 2001 rompió con éste y se ha alió al PRI. El PANAL, se ha coaligado con el PAN y otros partidos para competir con el PRI en algunos estados (Oaxaca, Puebla, Veracruz y otros); sin embargo, en los tiempos más recientes, ha estado fundamentalmente unido al PRI en coalición. Trasciende a las noticias que el movimiento Morena utilizará el registro de Convergencia para convertirse en partido con miras a las elecciones de 2012 y que, después de las elecciones de 2011, se producirá la división entre los chuchos y los seguidores de AMLO.

En las elecciones locales o subnacionales de 2010, fueron muy exitosas las coaliciones del PAN-PRD¹⁷ contra el PRI en seis estados; en tres ganaron la gubernatura: Oaxaca, Puebla y Sinaloa; en las otras tres fueron muy competitivas: Durango, Hidalgo y Veracruz. Al año siguiente, las coaliciones PAN-PRD fueron fuertemente combatidas por AMLO y lograron desbaratar las negociaciones que se habían iniciado entre estos dos partidos. El resultado de ese ataque fue la derrota abrumadora que les propinó el PRI, en tiempos recientes aliado sistemáticamente con el Partido Verde y en varias elecciones más recientes con el PANAL.

El sistema de partidos (SdP) en México está integrado por tres organizaciones mayores, PRI PAN y PRD, y por cuatro partidos menores, que frecuentemente se alían en los procesos electorales a alguno de los mayores. La coalición que se ha fortalecido en los dos últimos años (2010 y 2011) es la del PRI con el PVEM y el PANAL. La coalición de izquierda, PRD-PT-Convergencia, que fue exitosa en Guerrero, fracasó en el Estado de México y no se concretó en Coahuila ni en Nayarit (2011); en el estado de Hidalgo donde sólo hubo elecciones de ayuntamientos, se mantuvo en muchos de ellos la coalición PAN-PRD, con la lógica coalicionista lograda en 2010. Para las elecciones de 2012 no tuvimos nuevos partidos en la contienda. Esta es la primera ocasión en dos décadas en la que no se aceptan nuevos partidos en las elecciones presidenciales. No hubo solicitudes para formar nuevos partidos y en consecuencia no hubo convocatoria de las autoridades para tramitar los registros de nuevos partidos. El sistema puede caracterizarse en una primera aproximación descriptiva como un sistema tripartido, de dispersión moderada.

Después de las elecciones nacionales de 2012, AMLO decidió romper con los partidos que sostuvieron su candidatura, renunció al PRD del que había sido dirigente nacional y se propuso organizar su propio partido, al que llamó del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), movimiento que solicitó su registro como partido político nacional y en la primera mitad del 2014, se anunció que ha cumplido con los requisitos que la ley exige para que se le otorgue dicho registro.¹⁸

En relación con la crisis de confianza que experimentan los partidos políticos en México, debo hacer las siguientes salvedades: 1) No todos los partidos atraviesan por la misma crisis ni presentan el mismo tipo de problemas. 2) Los partidos que padecen

¹⁷ Esa coalición tuvo diversos acompañantes en distintos estados. La coalición que contó con el mayor apoyo de partidos y ganó con amplitud fue la encabezada por Gabino Cue en Oaxaca.

¹⁸ Además de Morena, el INE acordó el 9 de julio de 2014 el registro de otros dos partidos que también cumplieron con los requisitos de ley: Encuentro Social y del Frente Humanista.

las mayores dificultades son los que tienen una *ideología* más definida, de izquierda o de derecha; los partidos *pragmáticos*, experimentan menos problemas en ese terreno.

Para 2015 competirían si registran tres nuevos partidos, 10 formaciones políticas, lo cual plantea problemas de dispersión y siembra confusión entre los electores. Curiosamente, podemos llegar a las elecciones de ese año con diez partidos y concluir ese proceso solamente con la mitad, debido a una nueva norma (de la que me ocuparé más adelante) que exige a los partidos recibir el 3% de la votación válida emitida a nivel nacional. Se ve difícil que los partidos PT, MC, PANAL y dos de los nuevos: de Frente Humanista y Encuentro Social, alcancen ese porcentaje de la votación.

IV. FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEFINIDAS EN LA CONSTITUCIÓN

Analizaré ahora las responsabilidades que los partidos políticos tienen en la actualidad, desde dos perspectivas jurídicas complementarias: la del derecho constitucional y la de la ley secundaria. El análisis histórico, sociológico y politológico, permiten llegar a una explicación más amplia sobre dichas instituciones en nuestro país y sus relaciones con la sociedad civil y la sociedad política.

Los partidos políticos son contemplados en la CPEUM a partir de la reforma constitucional de 1977, que los define y estipula sus objetivos y funciones, en el artículo 41. Este artículo se ha ampliado con reformas posteriores entre las que encontramos dispositivos cada vez más vastos respecto a los partidos políticos; se encuentra en primer lugar la definición de los partidos políticos en dos partes: 1) son entidades de interés público, y 2) son asociaciones de ciudadanos con afiliación individual, no gremial o corporativa.

Sus funciones principales son: 1) promover la participación del pueblo en la vida democrática de acuerdo con sus programas, y 2) contribuir a la integración de la representación nacional.

Sus recursos provienen de dos fuentes, pública que debe ser la principal y privada, que es complementaria.

En primer término glosaré el significado de “entidades de interés público”, a partir de su definición en 1977, siguiendo las reformas posteriores que el artículo 41 ha tenido.

El artículo 41 constitucional se ha reformado seis veces desde 1977, año en que se introdujo en él la definición de los partidos, dotándolos de nuevas atribuciones y,

sobre todo en la última década, de un subsidio mayúsculo.

—La primera reforma fue realizada en 1990, estableciéndose que las elecciones constituyen una función estatal ejercida por los poderes de la Unión, con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos; también se definen entonces los principios fundamentales que deberán observarse en la conducción de las elecciones: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Es en esta reforma de 1990 que se menciona por primera vez el servicio profesional electoral y se crea el organismo que sustituye a la Comisión Federal Electoral, así como el sistema de medios de impugnación y un tribunal electoral al que se le llama autónomo pero que se deja en la esfera del Poder Ejecutivo. También se constituye que las sesiones de todos los organismos electorales colegiados serán públicas.

—La segunda reforma se lleva a cabo durante el periodo del presidente Carlos Salinas de Gortari en 1993. En ella se dispone que la ley reglamentaria fijará las reglas para el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales; al tribunal autónomo se le da el nombre de Tribunal Federal Electoral y se le atribuye la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

—La tercera reforma se realiza también en el período de Salinas de Gortari, en 1994. En ella se habla por primera vez de que la organización de las elecciones es una función estatal que debe realizarse a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración concurren los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Se introduce aquí la participación de dos poderes del Estado y no sólo del Ejecutivo como se venía haciendo en disposiciones anteriores. A los principios mencionados en la reforma del año anterior se agrega el de independencia del organismo público, prescribiéndose que tendrá un desempeño autónomo en sus decisiones y que su órgano superior se integrará por consejeros, y consejeros ciudadanos nombrados por los poderes Ejecutivo y Legislativo, y representantes nombrados por los partidos políticos.

—La quinta reforma del artículo 41, es la de 2007; en ella se refuerza notablemente la participación de los partidos políticos e inclina la caracterización de ellos como órganos del Estado, a pesar de que repite la definición de los partidos como entidades de interés público. Esta última reforma agrega que la ley determinará las formas específicas que tendrá la intervención de los partidos en el proceso

electoral. También prohíbe expresamente la intervención de organizaciones gremiales en la creación de partidos políticos y cualquier forma de afiliación corporativa en ellos. Prescribe de manera disimulada la autorización que deberá hacer la ley para que las autoridades electorales intervengan en los asuntos internos de los partidos. Esta reforma sostiene a nivel constitucional que prevalecerán los recursos públicos sobre los privados. Esa última disposición que ya estaba prevista en la ley pero al convertirse en norma constitucional, hace que los partidos políticos —lo diré con una expresión cuantitativa aunque se refiere a su cualidad— sean más Estado que sociedad civil. Otro elemento de esta reforma que adiciona argumentos para considerarlos como órganos del Estado, es que en la liquidación de los partidos que pierden su registro: los bienes remanentes en el momento de su disolución se adjudican a la Federación. La Constitución en su artículo 63 señala que los partidos políticos pueden incurrir en responsabilidad, como ocurre con otras entidades públicas.¹⁹ Finalmente, un factor muy importante de esta reforma para reconsiderar la naturaleza de los partidos, es la adjudicación de la mitad del tiempo de Estado en la radio y la televisión.²⁰

V. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2014

La sexta reforma constitucional fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014. Las principales modificaciones y adiciones que presenta son: en primer lugar, la creación del Instituto Nacional Electoral (INE) que sustituye al IFE y que la Constitución define como “un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley”.

Por disposición constitucional el INE, autoridad que organiza las elecciones, regula

¹⁹ Este artículo fue adicionado inicialmente en junio de 1963 y después modificado en octubre de 1986. Se trata de una hipótesis muy pobre de responsabilidad que se refiere a la ausencia de los representantes populares propuestos por los PP, que no se presentan a tomar posesión de sus cargos, como ocurrió con algunos diputados panistas. La responsabilidad tendría que ser ampliada al uso indebido de recursos o propaganda política que los partidos promueven indebidamente en los medios masivos de información.

²⁰ Esta participación garantizada a los partidos en los tiempos de Estado de la radio y la televisión se hace en la Constitución incorrectamente en términos reglamentarios, mencionando los minutos con que deberán contar para sus precampañas internas y en las campañas electorales. Las normas constitucionales como es sabido deben ser redactadas en términos muy generales; las disposiciones más específicas deben incorporarse en las leyes y las más detalladas en los reglamentos.

a los partidos, administra su financiamiento y fiscaliza sus ingresos, y gastos. Este nuevo organismo que sustituye al IFE adquiere un buen número de nuevas responsabilidades en la sexta reforma constitucional. Es instituido como una autoridad nacional que tiene la responsabilidad de nombrar a los consejeros de los Organismos Públicos Locales (Oplés), que sustituirán a las anteriores autoridades de las entidades federativas. A partir de esta reforma las autoridades locales electorales ya no se llamarán institutos, solamente el nacional será denominado de esta manera. Los integrantes de las OPLES no sólo serán nombrados sino también podrán ser removidos por el Consejo general del INE, este será pues, la máxima autoridad en materia de organización y conducción de los procesos electorales nacionales, árbitro en primera instancia de los conflictos y también podrá atraer las elecciones locales si así lo deciden y fundamentan una mayoría de 8 de los 11 consejeros electorales (en el IFE eran 9). El INE tiene nuevas facultades para realizar una fiscalización más puntual y amplia sobre el financiamiento público y privado de los partidos nacionales y locales, y candidatos.

Destaco las reformas constitucionales en materia de partidos y elecciones además de la que crea y dota de facultades amplias al INE:

- Obligación de la igualdad de géneros (50% y 50%) en las candidaturas a legisladores federales y locales;
- Explicitación mayor de la prohibición de afiliación corporativa a los partidos políticos;
- El requisito para sostener el registro de un partido político nacional del 3% del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las cámaras del Congreso de la Unión;
- Aumenta el porcentaje de subsidio 3% (antes era 2%) de las actividades ordinarias de los partidos que deberá dedicarse a educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales;
- Establece las candidaturas independientes²¹ y amplía las posibilidades de que los partidos reciban financiamiento privado.

Una disposición especialmente importante que introduce la reforma al artículo 41 constitucional, es la capacidad para declarar nulas las elecciones cuando en estos

²¹ El artículo 41 señala que “los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley”.

procesos se excedan en el gasto total autorizado en un 5%; otra causal de nulidad se puede presentar cuando los partidos o candidatos compren cobertura informática o tiempos de radio y televisión fuera de los supuestos previstos por la ley. Y finalmente, cuando en estos procesos los partidos o candidatos reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o públicos en las campañas. Desde luego, tales nulidades podrán declararse siempre que las violaciones a las normas constitucionales y legales sean acreditadas de manera objetiva y material, y se presumirá “que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al 5%”.

Otra facultad muy relevante es la que se le otorga al Consejo General del INE, ya que puede ordenar la suspensión de mensajes —de propaganda gubernamental— hechos en tiempos electorales y suspender o cancelar de manera inmediata, las transmisiones de radio y televisión que violenten las normas constitucionales o legales.

En términos de la democratización de la vida interna de los partidos políticos, la CPEUM prescribe que la ley establecerá “los requisitos y formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a puestos de elección popular, así como las reglas de las precampañas y campañas electorales”.

Las entidades federativas tienen que adaptar sus disposiciones sobre elecciones y partidos, de acuerdo a la Constitución.

VI. SOBRE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LA NATURALEZA DE LOS PARTIDOS

La primera reflexión que propongo en torno a las reformas constitucionales expuestas, y de las amplias funciones paraestatales otorgadas a los partidos en el artículo 41 constitucional, es la de discurrir si su definición constitucional los considere en una reforma posterior como organismos auxiliares del Estado y ya no como entidades de interés público. Me parece que su caracterización como “entidades de interés público” ha quedado superada si se toman en cuenta las nuevas facultades, recursos económicos y legales así como la disposición de los tiempos de Estado que los partidos tienen, después de las tres últimas reformas constitucionales referidas.

La primera argumentación para esa reforma es la cantidad de recursos públicos

que se han otorgado a los partidos políticos.²² Una segunda reforma que debe ser tomada en cuenta para redefinir la naturaleza de los partidos políticos, es la que se hizo en 1996 al artículo 105 constitucional en la que se establece que estos organismos pueden demandar la acción de inconstitucionalidad. Esta capacidad sólo es otorgada a órganos del Estado o partes de ellos. Al incluirse a los partidos políticos en la lista (fracción II, inciso f) de los órganos del Estado capacitados para solicitar a la Suprema Corte la acción de inconstitucionalidad, los equipara con ellos. Esto es, una tercera reforma.

Si se mantienen como organismos de interés público que se mueven en el ámbito de la sociedad civil, se les sostiene en una condición en la que las responsabilidades en que incurran no puedan ser debidamente evaluadas y en su caso sancionadas. Propongo que sean considerados organismos auxiliares del Estado para la promoción democrática de la participación ciudadana y la integración de la representación nacional.

En los partidos se han dado procesos de oligarquización que permiten a las burocracias y cúpulas partidarias, tomar decisiones que deben corresponder a sus bases. La última reforma constitucional reconoce con amplitud los derechos de los militantes de los partidos y prescribe que ellos conduzcan la selección de sus candidatos y dirigencias en forma democrática, y la ley —que analizaré enseguida— otorga al INE facultades para sancionarlos si no lo hacen. Esta disposición puede ayudar a combatir la “partidocracia” y las decisiones arbitrarias de las cúpulas partidarias, permitiendo su anulación.

VII. LEGISLACIÓN QUE REGULA PARTIDOS POLÍTICOS Y APN

A continuación presento el cuadro publicado por el *Diario Oficial de la Federación*, en el que se reportan las diversas leyes en las que se regulan los procesos electorales, los partidos políticos y las Agrupaciones Políticas Nacionales (APN) y se da cuenta de las fechas en que fueron publicadas. Las dos primeras son nuevas por lo que aparecen sin reformas, las otras tres reportan reformas a leyes pre-existentes que fueron modificadas para ajustarse a las reformas constitucionales consumadas en 2014. Los partidos políticos nacionales y locales son regulados por las dos primeras leyes generales; las tres últimas deben ser consideradas para tener en cuenta en

²² Para tener una idea de los cuantiosos recursos financieros provenientes del erario federal que se han otorgado a los partidos por la autoridad electoral (IFE e INE), entre 1997 y 2014 (17 años), la cantidad de \$53,068,335,451.13 (cincuenta y tres mil, sesenta y ocho trescientos treinta y cinco millones cuatrocientos cincuenta y un mil pesos, trece centavos). Datos tomados del portal del INE.

términos generales, el marco regulatorio en esta materia, aunque tienen un reducido impacto en la organización y funcionamiento de los partidos.

<i>Ley</i>	<i>Fecha de publicación</i>	<i>Fecha de última reforma</i>
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	23 de mayo de 2014	Sin reforma
Ley General de Partidos Políticos	23 de mayo de 2014	Sin reforma
Ley General de Medios de Impugnación	22 de noviembre de 1996	23 de mayo de 2014
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	26 de mayo de 1995	27 de junio de 2014
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	13 de marzo de 2002	23 de mayo de 2014

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en adelante LGIPE, retoma un buen número de normas contenidas en el Cofipe pero el capítulo de este Código, dedicado a los partidos políticos, lo transfiere a una nueva Ley General de Partidos Políticos, en adelante Legpa.²³ A continuación destaco las características fundamentales de estas dos leyes generales que fueron aprobadas por el Congreso y entraron en vigor en mayo de 2014.²⁴

La LEGIPE regula a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas nacionales, fundamentalmente en relación con los órganos del INE. Es decir, le otorga facultades a éstos para regular, vigilar, ministrar recursos públicos, fiscalizar su aplicación, vigilar el cumplimiento de las normas sobre los partidos así como sancionarlos, cabe señalar que, la LEGIPE fue publicada el 23 de mayo de 2014 y entró en vigor al día siguiente; abroga al Cofipe y en su artículo sexto transitorio señala que los partidos políticos deberán adecuar sus documentos básicos y demás reglamentación interna a lo previsto en la Ley y en las demás disposiciones legales aplicables.

El artículo 1o.de la LEGIPE señala que ella es aplicable en el ámbito federal y local, además que las Constituciones de los estados y leyes locales se ajustarán a lo previsto

²³ La nueva Ley General de Partidos Políticos (Legpa), se constituye de 99 artículos y 9 transitorios.

²⁴ Fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014 y entraron en vigor al día siguiente.

en la Constitución y en esta ley. Es una nueva norma fundamental, porque ya no sólo es de aplicación de los procesos federales y de los partidos políticos nacionales sino que debe aplicarse a todas las entidades y a los partidos políticos locales. Algunas disposiciones de su artículo 44 le otorga al INE facultades especiales sobre los partidos políticos; algunas muy relevantes, como son las que marcan los incisos:

k) Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las Agrupaciones Políticas Nacionales (APN) se desarrollen con apego a la Ley, y a la Ley General de Partidos Políticos, así como en los reglamentos que expida al efecto el Consejo General (del INE);

m) Resolver el otorgamiento del registro de los partidos políticos nacionales y las APN, así como la pérdida del mismo;

x) Requerir que la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral;

ff) Organizar elecciones de las dirigencias de los partidos políticos, cuando así lo soliciten éstos y con cargo a sus prerrogativas.

Es decir, la LEGIPE confirma y desarrolla las facultades para que el INE (con sus distintos órganos internos) supervise si la vida interna de los partidos políticos se conduce de acuerdo con los principios democráticos y, sobre todo si los recursos materiales y humanos de los partidos se utilizan de la manera que la ley prescribe, trátase de recursos públicos o privados. Para que no quede duda respecto de esto último, la LEGIPE señala en su artículo 196:

La Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban [por cualquier tipo de financiamiento],²⁵ así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos.

La Legpa que también entró en vigor el 24 de mayo de 2014 detalla la regulación de los partidos y agrupaciones políticas nacionales y locales. Sobre esta Ley se discutió si era necesario o conveniente una ley especial dedicada a regular la vida interna y actuación pública de los partidos, creándose el capítulo segundo del Cofipe que contenía una gran cantidad de disposiciones que regulaba a esas instituciones.

²⁵ Énfasis añadido.

Finalmente, se decidió hacer una ley especial, también general (es decir de aplicación nacional) que regulara con mayor detalle la vida de los partidos, sobre todo acentuando la necesidad de que las burocracias partidarias respetaran los derechos de los integrantes o militantes de dichas entidades. A continuación presento algunas normas de esta Ley; reproduzco los primeros seis artículos que a mi juicio las contienen y comento su contenido fundamental:

Artículo 1.

1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de:

- a) La constitución de los partidos políticos, así como los plazos y requisitos para su registro legal;
- b) Los derechos y obligaciones de sus militantes;
- c) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos, la postulación de sus candidatos, la conducción de sus actividades de forma democrática, sus prerrogativas y la transparencia en el uso de recursos;
- d) Los contenidos mínimos de sus documentos básicos;
- e) Las formas de participación electoral a través de la figura de coaliciones;
- f) El sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos;
- g) La organización y funcionamiento de sus órganos internos, así como los mecanismos de justicia intrapartidaria;
- h) Los procedimientos y sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones;
- i) El régimen normativo aplicable en caso de pérdida de registro y liquidación de los partidos políticos, y
- j) El régimen jurídico aplicable a las agrupaciones políticas nacionales.

Artículo 2.

1. Son derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos, con relación a los partidos políticos, los siguientes:

- a) Asociarse o reunirse pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país;
- b) Afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, y
- c) Votar y ser votado para todos los cargos de elección popular dentro de los procesos internos de selección de candidatos y elección de dirigentes, teniendo las calidades que

establezca la ley y los estatutos de cada partido político.

Artículo 3.

1. Los partidos políticos son entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante los Organismos Públicos Locales, y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

2. Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos formar parte de partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, queda prohibida la intervención de:

- a) Organizaciones civiles, sociales o gremiales, nacionales o extranjeras;
- b) Organizaciones con objeto social diferente a la creación de partidos, y
- c) Cualquier forma de afiliación corporativa.

3. Los partidos políticos promoverán los valores cívicos y la cultura democrática entre niñas, niños y adolescentes, y buscarán la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos, así como en la postulación de candidatos.

4. Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales. Éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros.

5. En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.

Artículo 4.

1. Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

- a) Afiliado o Militante: El ciudadano que, en pleno goce y ejercicio de sus derechos político-electorales, se registra libre, voluntaria e individualmente a un partido político en los términos que para esos efectos disponga el partido en su normatividad interna, independientemente de su denominación, actividad y grado de participación;
- b) Autoridades jurisdiccionales locales: Las autoridades jurisdiccionales en materia electoral de las entidades federativas;
- c) Consejo General: El Consejo General del Instituto Nacional Electoral;
- d) Constitución: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- e) Instituto: El Instituto Nacional Electoral;
- f) Ley: La Ley General de Partidos Políticos;

- g) Ley General: La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- h) Organismos Públicos Locales: Los organismos públicos electorales de las entidades federativas;
- i) Unidad Técnica: La Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral;
- j) Partidos Políticos: Los partidos políticos nacionales y locales, y
- k) Tribunal: El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Artículo 5.

1. La aplicación de esta Ley corresponde, en los términos que establece la Constitución, al Instituto y al Tribunal, así como a los Organismos Públicos Locales y a las autoridades jurisdiccionales locales.

2. La interpretación sobre la resolución de conflictos de asuntos internos de los partidos políticos deberá tomar en cuenta el carácter de entidad de interés público de éstos como organización de ciudadanos, así como su libertad de decisión interna, el derecho a la auto organización de los mismos y el ejercicio de los derechos de sus afiliados o militantes.

Artículo 6.

1. En lo no previsto por esta Ley se estará a lo dispuesto por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Los primeros seis artículos definen claramente el universo normativo de los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, destacándose como nuevas disposiciones: 1) las que aluden a los derechos y obligaciones de los afiliados o militantes; 2) las bases para la integración de sus órganos directivos, la postulación de sus candidatos y la conducción de sus actividades de forma democrática; 3) la fiscalización a la que están sujetos, y 4) la igualdad de géneros en las candidaturas para puestos de elección popular. También debe destacarse que la LEGIPE es *supletoria* de la Legpa, para que todo lo no previsto en la segunda se atenga a lo dispuesto en la primera.

Enseguida reproduzco y comento los artículos del capítulo II de la Legpa, en los que se define y detalla su naturaleza nacional, en función de las competencias que establece:

De la distribución de competencias en materia de partidos políticos

Artículo 7.

1. Corresponden al Instituto, las atribuciones siguientes:

- a) El registro de los partidos políticos nacionales y el libro de registro de los partidos políticos locales;
- b) El reconocimiento de los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal;
- c) La organización de la elección de los dirigentes de los partidos políticos, cuando éstos lo soliciten, con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca esta Ley;
- d) La fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos, sus coaliciones, las agrupaciones políticas nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local, y
- e) Las demás que establezca la Constitución y esta Ley.

Artículo 8.

1. El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones en materia de fiscalización.
2. El Instituto podrá, excepcionalmente y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos de los integrantes del Consejo General, delegar en los Organismos Públicos Locales la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos locales, sus coaliciones y de los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas.
3. La Secretaría Ejecutiva del Instituto someterá al Consejo General los acuerdos de resolución en los que se deberá fundar y motivar el uso de esta facultad.
4. Para el ejercicio de esta facultad, el Instituto deberá valorar que el Organismo Público Local de que se trate:
 - a) Cuenten con una estructura orgánica y de operación acorde al modelo, protocolos y lineamientos específicos que para tal efecto emita el Consejo General;
 - b) Establezca en su normatividad procedimientos acordes a la legislación federal en materia de fiscalización;
 - c) Cuenten con la infraestructura y el equipamiento necesario para el desarrollo de las funciones a delegar;
 - d) Cuenten con recursos humanos especializados y confiables, de conformidad con el Servicio Profesional Electoral Nacional;
 - e) Ejercen sus funciones de conformidad con la normatividad federal y local electoral vigente, y
 - f) El Instituto podrá reasumir en cualquier momento las funciones de fiscalización delegadas, siempre que ello sea aprobado por la misma mayoría de ocho votos de los

integrantes del Consejo General.

5. Los Organismos Públicos Locales deberán ejercitar las facultades que le delegue el Instituto sujetándose a lo previsto por esta Ley, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General.

Artículo 9.

1. Corresponden a los Organismos Públicos Locales, las atribuciones siguientes:

a) Reconocer los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos locales y los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas;

b) Registrar los partidos políticos locales;

c) Verificar que la Legislatura de la entidad federativa se integre con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta norma no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Para reconocer y garantizar la representación y pluralidad de las fuerzas políticas que contiendan en la entidad federativa, la asignación de diputados locales y diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de representación proporcional, se realizará conforme a lo siguiente:

I. Al partido político que obtenga en las respectivas elecciones el tres por ciento de la votación válida emitida, se le asignará una curul por el principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que hubiese obtenido;

II. Realizada la distribución anterior, se procederá a asignar el resto de las diputaciones de representación proporcional conforme a la fórmula establecida en las leyes locales, y

III. En la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. En todo caso, la fórmula establecerá las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, de mayor o menor subrepresentación. Esta fórmula se aplicará una vez que le sea asignado un diputado por la vía de representación proporcional a los partidos políticos que hayan obtenido el porcentaje de votación mínima para conservar el registro de conformidad a la normatividad electoral.

d) Las demás que establezca la Constitución y esta Ley.

En este segundo capítulo de la Legpa se definen las funciones principales de las

autoridades electorales, destacando la relación entre el INE y los Organismos Públicos Electorales (OPLES), que quedan subordinados al Instituto. Además existe un punto del artículo 9o., en el inciso c), fracción I, que garantiza a los partidos políticos locales que reciban el 3% de la votación válida emitida, la asignación de un curul antes de empezar el reparto a los partidos que recibieran la mayor parte de los votos. Esta disposición tiene claramente el propósito de propiciar la pluralidad en la integración de los congresos locales. La integración plural dota al órgano legislativo de una representatividad más clara y lo fortalece, para que tome sus decisiones con mayor legitimidad.

En términos generales, la Legpa detalla con mayor precisión lo que hacía el Cofipe, las formas y procedimientos que deben cumplir las organizaciones que quieren constituirse en partidos políticos. Se destaca la prohibición de participación en la organización de las asambleas a algún grupo gremial o de otro tipo que pueda identificar acciones corporativas, lo cual refuerza la afiliación individual de los ciudadanos a los partidos. También prohíbe la doble afiliación de los ciudadanos a los partidos (artículo 18); en caso de que el INE o alguno de los OPLES encuentren una doble afiliación, se estará en la rectificación para que el interesado manifieste a cuál partido quiere que le consideren adherido y en caso de faltar a esa manifestación se mantenga la afiliación más reciente.

El capítulo II de la Legpa regula a las Agrupaciones Políticas Nacionales (APN), básicamente en los mismos términos que las definía y regulaba el Cofipe.

El capítulo III se refiere a los derechos y obligaciones de los partidos políticos; destacan algunas nuevas normas, como la que obliga a los partidos a “conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos (artículo 25, inciso a). En relación con la intervención de otras organizaciones con distintos fines sociales, en este capítulo se prohíbe expresamente “el apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de asociaciones y organizaciones religiosas e Iglesias y de cualquiera de las personas a las que las leyes les prohíban financiar a los partidos políticos,” (artículo 25, inciso i). De igual forma, se prohíbe a los partidos políticos tener “ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión” (inciso m); usar símbolos religiosos o fundamentaciones de

carácter religioso en su propaganda y afiliar colectivamente a los ciudadanos; garantizar la paridad de géneros en candidaturas federales o locales a legisladores, y cumplir con las obligaciones que la legislación en materia de transparencia y acceso a su información les impone. Esta última obligación se desarrolla en el capítulo IV.

En cuanto a la organización interna de los partidos políticos, existe un título tercero que consta de seis capítulos: I de los asuntos internos de los partidos políticos; II de los documentos básicos; III de los derechos y obligaciones de los militantes; IV de los órganos internos; V de los procesos de integración de órganos internos y de selección de candidatos, y VI de la justicia intrapartidaria.

El título quinto se refiere específica y detalladamente al financiamiento de los partidos políticos, tanto del público como del privado, debiendo prevalecer el primero sobre el segundo. No se permite a los partidos recibir financiamiento de personas no identificadas ni en dinero ni en especie, por sí o por interpósita persona, bajo ninguna circunstancia (artículo 54). La verificación de las actividades financieras de los partidos políticos es otra cuestión fundamental que se introduce en esta Ley. En su artículo 58 establece: "1. El Consejo General del Instituto a través de su Unidad Técnica, podrá solicitar a la unidad administrativa competente en materia de inteligencia financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informes de operaciones financieras ante la presunción sobre el origen ilícito de los recursos aportados a los partidos políticos."

El título sexto se refiere específicamente al régimen financiero de los partidos políticos y determina puntualmente el sistema de contabilidad que deben llevar y sus obligaciones financieras.

El título séptimo reglamenta su régimen fiscal que exime a los partidos del pago de impuestos y derechos (artículo 66); a las franquicias postales y telegráficas de las que disponen, y a los informes de ingresos y gastos que deben rendir.

El título noveno regula los frentes, coaliciones y fusiones que pueden constituir o llevar a cabo. El décimo se refiere a la pérdida del registro de los partidos políticos y la liquidación de su patrimonio.

En cuanto al régimen transitorio algunos aspectos que es conveniente relevar son los siguientes: en relación con el tercer dispositivo de esta Ley obliga a los congresos locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a llevar a cabo la adecuación de su marco jurídico a las nuevas disposiciones, a más tardar el 30 de junio de 2014. El cuarto transitorio al INE da la responsabilidad de dictar las disposiciones

necesarias para hacer efectivo lo establecido en la Legpa con el plazo que venció el 30 de junio de 2014. El quinto transitorio otorga a los partidos políticos el plazo del 30 de septiembre de 2014 para adecuar sus documentos básicos y reglamentación interna en lo previsto en esta Ley. El séptimo es innecesario y no es propiamente un transitorio, porque establece una responsabilidad permanente: respetar los derechos de los partidos políticos. Y el octavo se refiere a las peticiones de los partidos políticos para que organice sus elecciones internas, las cuales en 2014 tendrán que ser sometidas a consideración del Instituto un mes antes de que se realicen.

VIII. FUENTES CONSULTADAS

Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., *Partidos políticos y sociedad civil*, México, 1995.

DELHUMEAU, Antonio (coord.), *México: realidad política de sus partidos*, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1970.

FUENTES DÍAZ, Vicente, *Los partidos políticos en México*, t. I, edición del autor, 1954, t. II, edición del autor, 1956, 2da. ed., México, Altiplano, 1969.

GARRIDO, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, México, Siglo XXI Editores, 1982.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1965.

———, *Las elecciones en México*, México, Siglo XXI Editores, 1980.

KATZ, Richard y CROTTY, William, *Handbook of Party Politics*, Londres, Sage Publications, 2005.

LAJOUS, Alejandra, "El Partido del Estado", *Nexos*, año II, núm. 17, mayo de 1979.

LOAEZA, Soledad, *La gran marcha*, México, Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1993.

RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio (coord.), *Los partidos políticos en México*, México, Era, 1980.