

CAPÍTULO PRIMERO. Los partidos políticos y su función	15
I. Antecedentes legislativos en el estado de Durango	15
II. La legislación estatal electoral vigente	20

CAPÍTULO PRIMERO

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU FUNCIÓN

Las funciones y atribuciones de los partidos políticos se han regulado en las leyes electorales del estado de Durango que han tenido vigencia en diferentes épocas. La primera referencia que tenemos en el siglo XX es el decreto número 20 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado (en adelante POGED) número 47 de fecha 2 de diciembre de 1917, que contiene la Ley Electoral para la Verificación de las Elecciones Municipales en el Estado de Durango. Desde esta Ley, hasta el vigente Código Estatal Electoral, expedido por decreto número 406 de fecha 22 de noviembre de 1994 por la LIX Legislatura del Estado de Durango, y publicado en el POGED número 43 de fecha 27 de los mismos mes y año, se han definido las atribuciones de los partidos políticos en el desarrollo de los procesos electorales, registrándose una evolución en la normatividad, que empató el cumplimiento de los fines de los partidos políticos con el disfrute de los derechos y prerrogativas. Una apretada síntesis de esta evolución legislativa acerca de las funciones y atribuciones de los partidos políticos se presenta en este capítulo.

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE DURANGO

Como se señaló la primera ley que en el siglo XX definió las atribuciones de los partidos políticos en el desarrollo de los procesos electorales fue la Ley Electoral para la Verificación de las Elecciones Municipales en el Estado de Durango. En este cuerpo

de normas no se definió a los partidos políticos aunque si se les reglamentó, y en el artículo 64 se estableció que “Los partidos políticos tendrán en las operaciones electorales la intervención que les señala esta Ley...” y en seguida prescribió los requisitos para su integración y registro, en el artículo siguiente se señaló que:

Tanto los partidos políticos como los candidatos independientes de todo partido político, tiene derecho a nombrar representantes en las casillas y en las Juntas Computadoras, siendo para esto suficiente que las mesas directivas en el primer caso y los mismos interesados en el segundo les otorguen sus respectivas credenciales.

Cuando los partidos o los candidatos independientes nombraren dos personas para intervenir en una casilla o en las Juntas Computadoras, la primera que se presente será la admitida.

Pese a que en el citado artículo 64 se lee que los partidos políticos tendrán en las actuaciones electorales la intervención que la propia ley les señale, no existía disposición alguna —salvo la señalada que los autoriza a nombrar representantes ante los organismos electorales—, que diera mayor intervención a los partidos políticos en el proceso electoral u “operaciones electorales” según la expresión de la ley, por lo que puede advertirse que los partidos políticos gozaban de escasas facultades en el desarrollo de los procesos electorales y que no tenían prerrogativas que les permitieran el desarrollo de sus campañas electorales en condiciones de igualdad.

En la Ley Electoral para la Renovación de los Poderes del Estado, expedida por decreto número 69 publicado en el POGED, número 49 de fecha 20 de junio de 1918, en los artículos 55 y 56 se repitieron las disposiciones, antes transcritas, contenidas en la Ley anterior.

Con algunas variantes, relativas a las condiciones para la constitución y registro de los partidos políticos, las posteriores leyes electorales del estado repitieron las disposiciones referidas, tales cuerpos de normas son los siguientes: Ley Electoral para la Re-

novacion de los Poderes del Estado, publicada en el POGED, número 20 de fecha 10 de marzo de 1932 (artículos 55 y 56); Ley Electoral para la Renovacion de Ayuntamientos del Estado de Durango, publicada en el POGED, número 23 de fecha 16 de septiembre de 1934 (artículos 63 al 70).

Fue en la Ley Electoral del Estado de Durango de 1955 publicada en el POGED, número 50 de fecha 22 de diciembre de 1955, donde por primera vez fueron definidos los partidos políticos, se estableció en el artículo 104 que:

Los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos durangueños en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales y de orientación política.

Los partidos políticos registrados son auxiliares de los organismos electorales y comparten con ellos la responsabilidad en el cumplimiento de los preceptos legales en materia electoral.

Para el cumplimiento de los fines que esta Ley asignó a los partidos políticos, previno como derecho de los mismos, la facultad de designar representantes ante cada uno de los organismos electorales que tenían a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones, teniendo tales representantes como función “velar por el exacto cumplimiento de la ley y por la pureza del sufragio, interponer y tramitar los recursos legales que procedan y ejercitar los derechos que les otorga esta ley...”, y por otra parte, prescribió una serie de obligaciones a cargo de los mismos partidos para el cumplimiento de tales fines; dichas obligaciones fueron:

- a) Sostener una publicación periódica, por lo menos mensual.
- b) Contar con oficinas permanentes.
- c) Justificar ante la Comisión Estatal Electoral, por lo menos cada seis meses, que se cumplía con estos requisitos.
- d) Sostener centros permanentes de cultura cívica para sus miembros.

Por decreto número 133, publicado en el POGED número 51 de fecha 23 de diciembre de 1979, se expidió la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales para el Estado de Durango, en la que por primera vez se definió a los partidos políticos como entidades de interés público, que tenían como fin:

- a) Promover la participación del pueblo en la vida democrática.
- b) Contribuir a la integración de la representación estatal y municipal.
- c) Hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio libre, secreto y directo (artículo 20).

Para alcanzar tales fines, la acción de los partidos políticos debería tender a:

- a) Propiciar la participación política de los ciudadanos.
- b) Promover la formación ideológica de sus militantes.
- c) Coordinar acciones políticas conforme a principios y programas.
- d) Estimular discusiones sobre los intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos municipales, estatales y nacionales a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos.

Por otra parte, la Ley en mención, prescribió derechos de los partidos políticos que garantizaban su participación en los procesos electorales, entre los que pueden destacarse:

- a) El derecho (y obligación) de integrarse a los organismos electorales, como eran la Comisión Estatal Electoral, los comités distritales y municipales electorales, mediante un comisionado con voz y voto.
- b) Postular candidatos en las elecciones estatales y municipales.

- c) En consecuencia de lo anterior, realizar mítines, reuniones públicas y actos de propaganda política.
- d) Designar un representante en las mesas directivas de casilla.
- e) Designar representantes generales en cada municipio o distrito en que participen en las elecciones.
- f) Formar coaliciones para una sola elección.

El Código Estatal Electoral de 1988, expedido por decreto número 262, publicado en el POGED número 2 bis de fecha 5 de enero de 1989, en su artículo 23 definió a los partidos políticos como entidades de interés público en los mismos términos que la anterior Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y, en el artículo 27 señaló los fines de dichas entidades, también en los mismos términos de la Ley que se menciona; en cuanto a las garantías y prerrogativas que el Código Estatal Electoral, que se comenta, otorgó a los partidos políticos, fueron ampliadas de manera considerable, pues se prescribieron como derechos los siguientes:

- a) Ejercer la corresponsabilidad que la Constitución Política del Estado y el propio Código les confirió en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.
- b) Gozar de las garantías que el Código les otorgaba para realizar libremente sus actividades.
- c) Formar parte de la Comisión Estatal Electoral y de los comités distritales y municipales electorales, así como del comité técnico de vigilancia y de los comités distritales y municipales de vigilancia del Registro Estatal de Electores, en los términos que señalaba el propio Código.
- d) Proponer nombres de ciudadanos para desempeñar cargos de escrutadores, propietarios y suplentes, en las mesas directivas de casilla.
- e) Nombrar representantes ante las mesas directivas de casilla.
- f) Nombrar representantes generales.

Por otra parte, el artículo 47 previno el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público y estableció las reglas para su otorgamiento; en el artículo 48 se determinaron las prerrogativas en materia de radio y televisión, y el artículo 49 los exentó de impuestos y señaló los casos en que tal exención podía darse; de igual modo en el artículo 60 se estableció la posibilidad de formar coaliciones con fines electorales.

II. LA LEGISLACIÓN ESTATAL ELECTORAL VIGENTE

La constitucionalización y regulación de los partidos políticos en el estado adquiere nuevos matices con la reforma constitucional y legal de 1994. En el artículo 25 reformado de la Constitución Política del Estado de Durango, se define nuevamente a los partidos políticos como entidades de interés público; este carácter que se da a los partidos políticos es de suma importancia, pues lleva implícita la obligación del estado de asegurarles las condiciones necesarias e indispensables para que se desarrolleen, es decir, que el estado tiene la obligación de propiciar su fortalecimiento e impulsar a tales organizaciones, a efecto de fortalecer, asimismo, el sistema abierto de partidos o sistema pluripartidista.

Según el párrafo cuarto de la disposición constitucional señalada, en la entidad, los partidos políticos tienen como finalidad:

- a) Promover la participación del pueblo en la vida democrática.
- b) Contribuir a la integración de la representación estatal.
- c) Hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios o ideas que postulen, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Estas finalidades son contempladas de igual forma en el artículo 24 del Código Estatal Electoral, y para su realización, el artículo 26 reglamenta las actividades y acciones que pueden y deben realizar los partidos políticos, de la siguiente forma:

Artículo 26. Para el cumplimiento de sus fines y atribuciones establecidos en la Constitución y en este Código, la acción de los partidos deberá:

- I. Propiciar la participación democrática de los ciudadanos en los asuntos públicos;
- II. Promover la formación ideológica y política de sus militantes, fomentando el amor, respeto y reconocimiento a la patria y a sus héroes, la conciencia de solidaridad internacional en la soberanía, en la independencia y en la justicia;
- III. Coordinar acciones políticas y electorales conforme a sus principios, programas y estatutos;
- IV. Estimular discusiones sobre propósitos comunes y deliberaciones sobre objetivos de interés general, a fin de establecer vínculos entre la opinión ciudadana y los poderes públicos; y
- V. Fomentar la observancia de los principios democráticos en el desarrollo de sus actividades.

Esta disposición establece los límites a los cuales deben ceñirse las acciones de los partidos políticos para el cumplimiento de sus finalidades; que pueden estimarse debidamente garantizadas por lo dispuesto en el artículo 27 del propio Código, que establece de manera enunciativa las garantías y prerrogativas que les otorga la propia legislación electoral y cuya aplicación se encuentra reglamentada en diversas disposiciones subsecuentes.

De manera sintética, podemos señalar que los derechos y prerrogativas que la ley concede a los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades y el cumplimiento de sus funciones, son los siguientes:

- a) Participar de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y en el Código de la materia, en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, mediante su integración a los órganos electorales y la designación de representantes propietarios y suplentes ante las mesas directivas de casilla y la designación de representantes generales.

- b) Postular candidatos en las elecciones estatales, distritales y municipales.
- c) Ser propietarios, poseedores o administradores de los bienes inmuebles indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines.
- d) Formar frentes y coaliciones con fines políticos y electorales, así como fusionarse.
- e) Gozar de las siguientes garantías y prerrogativas:
 - Recibir el financiamiento público en los términos que disponga la ley para su sostenimiento y financiación de sus campañas político-electorales.
 - Recibir financiamiento privado en los términos que prevea la ley para los efectos antes señalados.
 - Recibir financiamiento público para la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política y para tareas editoriales.
 - Gozar de la exención de impuestos y derechos estatales y municipales que se causen por el desarrollo de sus actividades.
 - Gozar de las prerrogativas señaladas en materia de radio y televisión para los partidos políticos nacionales.

El examen del listado de garantías y prerrogativas que la ley otorga a los partidos políticos para el desempeño de sus funciones nos indica en primera instancia que todos, pues no importa su condición ya sean partidos locales o nacionales, tendrán en principio, derecho al goce de las mismas garantías y prerrogativas, lo cual es cierto; sin embargo, una segunda lectura de las disposiciones legales, nos muestra que para el otorgamiento de tales prerrogativas y garantías se establecen diversas modalidades e hipótesis.

Desde luego que las diversas modalidades y las diversas hipótesis que deben cumplirse para el otorgamiento de las garantías y las prerrogativas a que tienen derecho los partidos políticos por disposición de la propia ley de la materia, tienen como efecto,

en algunos casos, que tales prerrogativas se otorguen en cantidad y calidad distintas, lo que plantea el problema de si las disposiciones que contemplan las diversas modalidades e hipótesis, son justas o equitativas.

Sin perder de vista que los partidos políticos son entidades de interés público, y que por lo mismo el estado tiene la obligación de garantizar su fortalecimiento y desarrollo, de igual modo debe tenerse presente que su misma calidad de entidades de interés público les obliga al cabal cumplimiento de los fines que la Constitución y el Código de la materia les encomiendan y que ya han sido señalados, por lo que la interrogante acerca de si las disposiciones que previene diversas modalidades e hipótesis por cumplir para el otorgamiento de las garantías y prerrogativas, que como ya señalamos tienen como efecto su otorgamiento en cantidad y calidad distintas —no como sanción cuando se otorguen en calidad y cantidad menor, sino a consecuencia de la falta de acción de los partidos—, son justas o equitativas, deben ser analizadas también desde la óptica del debido cumplimiento de sus fines por parte de los partidos políticos, pues no debe perderse de vista igualmente que, según la expresión aristotélica, “lo justo en las distribuciones debe ser conforme a cierto mérito”.¹

Naturalmente que con esta aseveración no queremos poner fin a la discusión y, sí por el contrario, queremos dejar en claro que el problema de la equidad en la contienda electoral abarca varios aspectos y que debe ser examinado desde diversas perspectivas.

El examen de las normas que regulan la participación de los partidos políticos en la contienda electoral, debe llevarnos a la lectura de aquéllas que de manera precisa otorguen diversos derechos y prerrogativas a los partidos, y cuya finalidad es la de lograr un equilibrio durante el desarrollo de la contienda electoral pretendiendo crear condiciones de igualdad para los partidos políticos.

1 Aristóteles, *Ética nicomaquea*, 5a. ed., trad. de Antonio Gómez Robledo, México, Porrúa, 1973, colección Sepan cuantos, p. 61.

No podríamos afirmar desde ahora si tales disposiciones en efecto son reglas de equidad, pues este último concepto está estrechamente vinculado al de justicia por lo que, consideramos pertinente aproximarnos a las nociones de justicia y equidad.