

CAPÍTULO SÉPTIMO

DEMOCRACIA Y SISTEMA DE PARTIDOS

I. LA DEMOCRACIA EN LA CONSTITUCIÓN

La democracia, en un sentido de evocación conceptual, ha estado presente desde la redacción original de la Constitución. En estricto orden cronológico, la primera mención que se hace a la democracia en la Constitución se estableció en el texto original, que en su artículo 40 dispuso: “Es la voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

El carácter democrático en nuestra Constitución debe entenderse como una construcción lógica junto con la determinación de convertirse en un República representativa. Si se entiende a la República como “lo que a todos concierne o atañe”; es decir, a un gobierno de la comunidad, donde todos sus integrantes deciden, y a la representatividad como ese mecanismo donde los miembros de la colectividad, ante la imposibilidad fáctica de poder decidir de forma directa, delegan en representantes que decidan por ellos y para ellos, el carácter de democrático, entendido como el poder del pueblo, es el mecanismo para permitir la representatividad que permita el gobierno de la comunidad, donde todos deciden y participan.¹⁷⁸

El artículo 30. constitucional también hace referencia a la democracia, pues como ya se mencionó, en 1946 se estableció

¹⁷⁸ Andrade Sánchez, Eduardo, “Comentario al artículo 40”, *Constitución Política...*, cit., nota 101, pp. 481-490.

que la educación pública sería democrática, pero considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica, sino como un sistema de vida. Esta redacción, que sustituyó a la concepción socialista de la educación que impulsó el presidente Cárdenas, respondió a una idea más incluyente y nacionalista, donde la democracia tendría un propósito teleológico de progreso económico y cultural.

La democracia también es mencionada dentro del artículo 41, que mediante la reforma política de 1977 (*DOF* del 6 de diciembre de 1977) establecería como finalidad de los partidos políticos “promover la participación del pueblo en la vida democrática”. Dicha concepción hace referencia a la conceptualización de los partidos como correas de transmisión de los intereses de la ciudadanía hacia los poderes públicos, y no ha cambiado en las subsecuentes reformas a ese artículo.

La siguiente mención a la democracia se establecería en el artículo 25, que cambiaría la totalidad de sus contenidos (*DOF* del 3 de febrero de 1983) para introducir la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional a efecto de garantizar que éste fuera integral, y así permitir que se fortaleciera la soberanía nacional y su régimen democrático.¹⁷⁹ Dicha reforma también incluyó modificaciones al artículo 26, que en 1983 estableció el sistema de planeación democrática, y que constituye el fundamento constitucional para el Plan Nacional de Desarrollo, documento que se ha consolidado como el programa de acción y metas a que debe sujetarse la administración federal en turno.

El carácter democrático del sistema de planeación deriva de que el Ejecutivo, previo a la elaboración de su Plan, debe realizar consultas a la sociedad para que recoja sus aspiraciones y demandas. Por la forma en que se ha llevado a cabo esta práctica (mediante foros y la recepción de propuestas escritas),

¹⁷⁹ Este artículo, antes de la reforma mencionada, establecía que la correspondencia que circulara bajo registro no sería registrada y que la violación a esta norma sería penada por la ley.

es materia de debate la efectividad que han tenido estos mecanismos respecto a permitir la participación de la sociedad en el diseño de las políticas públicas que contiene el Plan Nacional de Desarrollo.

II. LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA

La regulación constitucional de las instituciones electorales es una materia relativamente reciente, posterior incluso a las reformas políticas que impulsaron la transición democrática en nuestro país. La primera inclusión de las instituciones encargadas de la organización y calificación de los procesos electorales en la Constitución la encontramos con la reforma político-electoral de 1990 (*DOF* del 6 de abril de 1990) que dio origen al Instituto Federal Electoral. Antes de esa reforma, la organización de las elecciones se encontraba regulada en la legislación secundaria, tanto cuando estaba a cargo de la Secretaría de Gobernación como a partir de 1977, año en que se creó la Comisión Federal Electoral, órgano desconcentrado de la misma Secretaría, que organizaría las elecciones a partir de esa fecha.

La reforma electoral de 1990 agregó dentro del artículo 41 los rasgos esenciales de la organización electoral. Para ello definió de forma clara que ésta era una función estatal que se ejercía por los poderes Ejecutivo y Legislativo, con apoyo de los partidos políticos y los ciudadanos, en los términos que estableciera la ley. Dicha función se ejercería a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Así surgió el Instituto Federal Electoral, que en su primera conformación tuvo la naturaleza de un organismo descentralizado. Además se señalaron en la Constitución los principios que regirían la función electoral, a saber: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Los primeros cuatro aún son principios vigentes en nuestra Constitución; sin embargo, el principio de profesionalismo fue sustituido en 1994 (*DOF* del 19 de abril de 1994)

por el de independencia. Casi veinte años más tarde (*DOF* del 10 de febrero de 2014) se adicionó también el principio de máxima publicidad.

La reforma de 1990 determinó también que el Instituto Federal Electoral contaría con órganos técnicos y ejecutivos, además de órganos de supervisión integrados por los partidos políticos. Se estableció también que el órgano superior de dirección (es decir, el Consejo General) estaría integrado por consejeros magistrados designados por el Ejecutivo y el Legislativo, además de representantes de partidos. No obstante lo anterior, esta reforma no señaló cuál sería el número de integrantes del Consejo, cuestión que se regulaba en el Código Electoral.

La inclusión del Instituto Federal Electoral en la Constitución trajo aparejada la obligación, también constitucional, de contar con el servicio profesional electoral, que hasta la fecha continúa siendo un bastión central a través del cual opera buena parte del trabajo esencial del Instituto. Con esta reforma también se consignó que las mesas directivas de casilla estarían integradas por ciudadanos, lo cual constituyó un avance importante en la generación de confianza en los resultados de la elección. Respecto a las facultades del Instituto, se contemplaron las actividades relativas al padrón electoral, la preparación de la jornada electoral, los cómputos y el otorgamiento de constancias, la capacitación electoral, así como la educación cívica y la impresión de la papelería electoral.

Se instauró también un sistema de medios de impugnación de los que conocerían tanto el Instituto como el Tribunal Federal Electoral. El sistema tendría por objetivo dotar de definitividad a los actos de las autoridades electorales, lo cual permitiría asegurar su legalidad. Con su implantación se logró dotar de mayor certeza a la actuación de las instituciones electorales, pues a través de los medios que contempló se garantizaba que los actos de las mismas se fueran concluyendo o cerrando de forma lógica y secuencial, de tal manera que éstos se pudieran

impugnar y eventualmente modificar sólo en el momento procesal oportuno.¹⁸⁰

Se creó también el Tribunal Federal Electoral, al cual se le dio la naturaleza de tribunal autónomo. Dicho tribunal, al que se le conoció coloquialmente como Trife, sustituyó al Tribunal Contencioso Electoral, instaurado en 1986, y fue el órgano jurisdiccional que realizó los primeros esfuerzos para establecer un sistema de medios de impugnación.

Respecto de los mecanismos de designación tanto de los consejeros magistrados como de los magistrados del Tribunal, el artículo 41 constitucional estableció que los mismos serían designados por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, con base en una propuesta que para el efecto formularía el presidente. Sobre los requisitos de elegibilidad, el artículo señalaba que cuando menos debían ser los mismos que para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual en los hechos limitaba la participación a aquellas personas cuya profesión fuera la abogacía.

Tras las elecciones de 1993, que significaron la prueba de fuego para el naciente Instituto Federal Electoral, se realizó una nueva reforma político-electoral (*DOF* del 3 de septiembre de 1993) que amplió y detalló las facultades del Tribunal Federal Electoral, al cual además se le denominó expresamente de esa forma. La reforma constitucional reiteró el carácter autónomo del Tribunal, a la vez que se refirió a él como la máxima autoridad jurisdic-

¹⁸⁰ Otro de los aspectos fundamentales que se incluyó en 2014 (*DOF* del 10 de febrero de 2014) dentro del artículo 41 fue la regulación de la nulidad de las elecciones federales o locales. Con esta reforma se señaló que las elecciones podrían anularse por violaciones graves, dolosas y determinantes en caso de que se excediera el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; se comprara cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley, o se recibieran o utilizaran recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. Estas causales sólo han sido modificadas una vez (*DOF* del 7 de julio de 2014), cuando se agregó dentro de los casos para anular las elecciones no sólo el comprar, sino también el adquirir cobertura informativa o tiempos de radio y televisión en los casos no previstos por la ley.

cional en materia electoral. Esto, en virtud de que con la reforma de 1993 desaparecieron los colegios electorales, y con ello la autocalificación que hasta ese momento realizaban los diputados y senadores de su propia elección, estableciendo así el carácter definitivo e inatacable de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal Electoral.

A través de esta reforma se creó también una Sala de segunda instancia, la cual era responsable de resolver las impugnaciones respecto a la elección de diputados y senadores. Dicha Sala sólo funcionaría de forma temporal cuando se celebrara un proceso electoral y se integraría con el presidente del Tribunal Federal Electoral y cuatro miembros de la judicatura federal que eligiera la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

Los acontecimientos políticos y económicos que vivió México en 1994 antes de la elección presidencial motivaron que se realizará una nueva reforma electoral (*DOF* del 19 de abril de 1994), la cual además tuvo que implantarse en tiempo récord, pues fue promulgada poco menos de cuatro meses antes de la celebración de las elecciones de ese año. Dicha reforma tuvo como uno de sus objetivos primordiales el dotar de mayor legitimidad y confianza ciudadana a las instituciones electorales, con lo cual se inició el proceso de ciudadanización del Instituto Federal Electoral, aunque de forma aún matizada, dado que el Ejecutivo mantenía su influencia sobre el Instituto. Es de esta forma que los consejeros magistrados fueron sustituidos por consejeros ciudadanos.

Respecto al Tribunal Federal Electoral, la reforma de 1994 estableció que los magistrados y jueces instructores serían independientes y sólo responderían al mando de la ley; además, se reiteró que para su elección deberían exigirse los mismos requisitos que se pedían para ser ministro de la Suprema Corte.

Las elecciones de 1994 contaron con dos características esenciales: una organización eficiente, pero una tremenda inequidad en la contienda. Ello motivó a una nueva reforma electoral en 1996, conocida como la “reforma por la equidad”, pues su ob-

jetivo primordial fue el de construir condiciones más equitativas para la competencia electoral (*DOF* del 22 de agosto de 1996). Con los cambios constitucionales no sólo se confirmó la autonomía de la que ya gozaba de cierta manera el Instituto Federal Electoral, sino que se eliminó cualquier injerencia en él por parte del Poder Ejecutivo. A partir de esa reforma, el secretario de Gobernación dejó de presidir el Consejo General del Instituto, lo cual hizo efectiva su autonomía constitucional, pues aunque la reforma de 1994 la estableció, ésta era prácticamente nugatoria con un subordinado directo del presidente al frente del Consejo General.

El nuevo Consejo General se integró por un consejero presidente y ocho consejeros electorales designados por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Los representantes de partidos políticos, de grupos parlamentarios y el secretario ejecutivo siguieron teniendo voz, pero no voto en el Consejo, y se agregó además que el propio Instituto debería expedir las bases bajo las cuales llevaría las relaciones laborales con sus empleados. Los consejeros electorales duraban siete años en su encargo sin posibilidad de reelección y sin que pudieran desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión, salvo actividades académicas. La reforma establecía además la designación de siete consejeros electorales suplentes, los cuales desempeñarían el cargo en caso de falta absoluta de alguno de los titulares.

En lo concerniente a las facultades del Instituto, a éste se le asignaron la capacitación y educación cívica, geografía electoral, derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas, padrón y lista de electores, preparación de la jornada electoral, declaración de validez y otorgamiento de constancias de mayoría en las elecciones de diputados federales y senadores, así como el cómputo de la elección de presidente, además de la regulación de los observadores electorales y los sondeos de opinión.

Otro aspecto trascendental de la reforma fue que con ella la función jurisdiccional electoral se extrajo del artículo 41, pues el Tribunal de la materia se integró al Poder Judicial de la Feder-

ción. De esta forma, el Tribunal Federal Electoral se transformaría en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al cual además se le atribuyeron nuevas facultades que ampliaron su ámbito de acción, iniciando con ello la consolidación del sistema de justicia electoral en nuestro país.

La reforma de 1996 parecía en muchos sentidos la definitiva en materia electoral, pues reguló de forma exitosa los procesos electorales de 1997, 2000 y 2003. Sin embargo, las elecciones de 2006, que han sido las más competitidas en la historia de la democracia mexicana, hicieron que se considerara necesaria una nueva reforma política. Dicha reforma se publicó en noviembre de 2007 (*DOF* del 13 de noviembre de 2007), y tuvo como objetivo principal transformar el modelo de comunicación político-electoral imperante hasta ese momento, pasando de un modelo comercial privado a un modelo gestor de los tiempos oficiales del Estado. Sin embargo, también implicó cambios en la estructura y funcionamiento de las instituciones electorales. La más importante transformación que tuvo el Instituto derivó de la esencia de la reforma. A partir de 2007, el Instituto Federal Electoral se convirtió en autoridad única para la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión durante el proceso electoral.

Desde entonces, ese órgano constitucional autónomo fue el encargado de establecer la distribución y pautas de programación de los mensajes políticos, tanto de los partidos como de las instituciones electorales, así como de comunicar dichas pautas a los concesionarios y permisionarios, y facilitarles el acceso a los materiales. Para la distribución de los tiempos del Estado, el Instituto aplicaría una fórmula similar a la utilizada para distribuir las prerrogativas financieras de los partidos. También conviene señalar que se otorgaron facultades al Instituto para administrar los tiempos que corresponderían tanto a las elecciones federales como a las locales. Para sancionar las violaciones a estas disposiciones se facultó también al Instituto Federal Electoral para tratar y resolver los procedimientos especiales sancionadores que se establecían en la norma a fin de atender los incumplimientos del nuevo modelo de comunicación político-electoral.

La integración del Instituto Federal Electoral también sufrió algunas modificaciones. La reforma estableció la sucesión escalonada de los consejeros, que hasta esa fecha eran electos en bloque para periodos iguales. Además, se extendió la duración de su mandato a nueve años, salvo en el caso del consejero presidente, que veía su mandato reducido a seis años, aunque con la posibilidad de ser reelecto por la Cámara de Diputados para un periodo adicional.

Con esta reforma se creó también la Contraloría General como el órgano de fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto Federal Electoral, que contaría con autonomía técnica y de gestión. Su titular sería electo de conformidad con lo establecido en las nuevas disposiciones del artículo 41, por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados para un periodo de seis años y con posibilidad de reelección.

En 2014 (*DOF* del 10 de febrero de 2014) se publicó otra reforma constitucional al artículo 41, que transformaría nuevamente al Instituto. Derivado del proceso electoral de 2012, en el que los institutos electorales locales fueron acusados de estar cooptados y al servicio de los gobernadores de los estados, el punto central de la reforma electoral era fortalecer los contextos democráticos locales, al establecer una relación tanto de coordinación como de subordinación de los institutos electorales de las entidades federativas respecto al Instituto Federal Electoral, el cual, en razón de estas nuevas facultades, se transformó en Instituto Nacional Electoral.

Por lo que se refiere a la integración del Instituto, se tomó la decisión de que el Consejo General se conformara ya no por nuevo, sino por once consejeros, uno de los cuales sería su presidente. El periodo de duración en el cargo por parte de los consejeros sería de nueve años, y se estableció la renovación escalonada del Consejo. Adicionalmente, se eliminó la posibilidad de que el consejero presidente fuera reelecto.

A diferencia de lo que establecía la Constitución en reformas anteriores, con la reforma de 2014 se contempló un procedi-

miento detallado de designación de los consejeros. Dicho procedimiento inicia con la publicación de la convocatoria por parte de la Cámara de Diputados y con la constitución de un comité técnico de evaluación integrado por tres miembros designados por la Junta de Coordinación Política, tres por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y tres por el organismo garante de transparencia. Dicho comité tiene la misión de evaluar los conocimientos técnicos y profesionales de los aspirantes que se inscriban al proceso de selección e integrar con los mejor evaluados quintetas de candidatos para cada cargo vacante de consejero.

La Junta de Coordinación Política recibe las quintetas y debe buscar construir acuerdos que permitan al pleno nombrar a los consejeros. Si no es posible formalizar los acuerdos, la Constitución contempla que el Pleno de la Cámara de Diputados pueda tomar directamente la decisión o, en caso extremo, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sea la que designe a los consejeros mediante el método de insaculación.

La reforma mantuvo a la Contraloría General en sus términos; sin embargo, ésta se transformaría en 2015 (*DOF* del 27 de mayo de 2015) en el órgano interno de control del Instituto. Respecto de las facultades de este órgano autónomo, a partir de la reforma de 2014 se dividen en tres grandes grupos: aquellas que ejerce en elecciones federales y locales; aquellas que ejerce en elecciones federales, y aquellas que corresponden originariamente a los organismos electorales locales, y que puede asumir si así lo decide.

Respecto a las facultades que ejerce tanto en procesos electorales como federales, el Instituto tiene a su cargo la capacitación electoral; geografía electoral; padrón y lista de electores; ubicación de casillas y designación de funcionarios de las mismas; regulación en materia de ejercicios estadísticos, impresión y diseño de documentos y observación electoral, así como fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos.

En lo concerniente a los procesos electorales federales, el Instituto tiene atribución, además de las facultades anteriormente

señaladas, en lo que respecta a los derechos y acceso a prerrogativas de partidos y candidatos; preparación de la jornada electoral; impresión de documentación electoral; escrutinio y cómputo, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, así como las relativas al cómputo distrital de la elección presidencial.

Las facultades que se otorgan a los organismos públicos electorales locales respecto de los procesos electorales en cada entidad son derecho y acceso de prerrogativas a candidatos y partidos; educación cívica; preparación de la jornada electoral; impresión de documentos y producción de materiales electorales; escrutinios y cómputos en los términos de las leyes; declaración de validez y otorgamiento de constancias en elecciones locales; cómputo de la elección del Poder Ejecutivo local; ejercicios estadísticos, conteos rápidos y observación electoral; ejercicios de participación ciudadana que establezcan las leyes locales, y aquellas no reservadas al Instituto Nacional Electoral.

Sin embargo, el Instituto tiene, siempre y cuando lo aprueben cuando menos ocho miembros del Consejo General, la facultad de asumir de forma directa cualquier función electoral recomendada a los organismos públicos electorales locales. Además, puede delegar a los mismos cualquiera de las facultades que la Constitución le otorga en procesos electorales federales y locales, con la posibilidad de reasumirla en cualquier momento. Finalmente, el Instituto puede atraer cualquier asunto competencia de los organismos locales cuando a juicio del Consejo General su trascendencia lo amerite.

Respecto del modelo de comunicación política, la reforma le retira al Instituto la facultad de resolver procedimientos especiales sancionadores, atribución que le confiere al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De esta forma, el Instituto únicamente se encarga de recibir la queja correspondiente e integrar los elementos de investigación necesarios para que el Tribunal pueda dictar una resolución.

III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

Los partidos políticos dentro de la Constitución también son un tema relativamente nuevo, pues los mismos fueron incluidos a través de la reforma política de 1977 (*DOF* del 7 de diciembre de 1977), impulsada por Jesús Reyes Heroles, y que tuvo como objetivo principal la apertura del sistema de partidos que hasta entonces sólo reconocía a cuatro fuerzas políticas. Esta reforma estableció en el artículo 41 (que en su texto original señalaba que el pueblo ejercía su soberanía a través de los poderes federales y los de cada entidad) la existencia de los partidos políticos como entidades de interés público.

El interés público de los partidos deriva de la especial naturaleza que tienen, al no ser considerados ni entidades privadas ni órganos del Estado, sino asociaciones intermedias entre los ciudadanos y el gobierno.¹⁸¹ En ese sentido es que la Constitución asigna a los partidos la finalidad de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación ciudadana y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de los mismos al poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, así como mediante el voto universal, libre, secreto y directo.

Con la reforma de 1977 también se estableció el derecho de los partidos al uso permanente de los medios de comunicación social y a contar con el mínimo de elementos para sus actividades tendentes a la obtención del sufragio. Dichas disposiciones son la semilla de lo que más adelante sería el financiamiento público de los partidos y su acceso a la radio y televisión. Además, a través de esta reforma se desarrolló con amplitud la legislación secundaria, lo que tuvo un efecto transformador en el sistema político, pues representó su apertura a opciones anteriormente clandestinas.

¹⁸¹ Cárdenas Gracia, Jaime, “Artículo 41”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*, 13a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, t. I, p. 496.

nas o relegadas, así como el fortalecimiento de los partidos políticos de oposición.

Las reformas electorales subsecuentes no modificarían la regulación constitucional de los partidos políticos; sin embargo, los cambios en esta materia se seguirían dando a través de la legislación secundaria para pasar de un sistema de partidos dominado por una sola fuerza política (el Partido Revolucionario Institucional) a uno relativamente más robusto y plural en que la oposición adquirió un mayor peso político. Sería hasta la reforma electoral de 1996 (*DOF* del 22 de agosto de 1996) cuando se reestructuraría la totalidad del artículo 41 y se modificarían los apartados relativos a los partidos políticos.

La reforma electoral de 1996 tuvo un propósito central: mejorar las condiciones de equidad en la contienda electoral. Si algo demostraron las elecciones presidenciales de 1994 fue que aunque la organización de las elecciones había avanzado notablemente desde la creación del Instituto Federal Electoral, las condiciones políticas en que se desarrollaban los procesos electorales eran inequitativas y favorecían al partido en el gobierno, al que dotaban de cuantiosos recursos públicos en proporción absolutamente desigual respecto a los partidos de oposición. Lo mismo ocurría respecto al acceso a medios de comunicación, tanto mediante la compra de publicidad en radio y televisión (algo incosteable para los modestos recursos que recibían los partidos) como en lo relativo a la apertura de los espacios noticiosos a las voces de la oposición.

Los cambios constitucionales buscaron resolver estos problemas con una reconfiguración del artículo 41, que se estructuró en cuatro bases, de las cuales las primeras dos se referirían a los partidos políticos. La base primera fue casi idéntica al texto de 1977 que hasta entonces continuaba vigente. La única adición fue establecer que sólo los ciudadanos podrían afiliarse, libre e individualmente, a los partidos políticos. Lo que dicha reforma pretendía era prohibir las afiliaciones gremiales a los partidos, que era una práctica usual para el entonces partido en el poder.

La base segunda del artículo 41, por su parte, contempló las reglas que los propios partidos políticos diseñaron dentro del texto constitucional para abonar a la equidad electoral. Dicha base iniciaba estableciendo que la ley garantizaría que los partidos contaran de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, además de reiterar su permanente derecho al uso de los medios sociales de comunicación. Esta redacción era esencialmente la misma que se contemplaba en el texto constitucional; sin embargo, se adicionaron las reglas que regirían la repartición de las prerrogativas a los partidos políticos.

Para ello se diferenciaron los dos tipos principales de prerrogativas que se asignarían a dichas entidades: por un lado, las ministraciones para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, y por otro, aquellas ministraciones tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales. En términos llanos, recursos para operatividad permanente y recursos para campañas electorales. Posteriormente el artículo se dividiría en tres incisos.

En el inciso *a* se establecía la fórmula para el cálculo de las prerrogativas ordinarias. Dicha fórmula, en principio, calculaba una “bolsa general” de prerrogativas a ser repartidas anualmente por el Consejo General, que se determinaban con base en los costos mínimos de campaña, y que debía considerar el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos, así como la duración de las campañas electorales.

Del monto total de dicha bolsa, el treinta por ciento debería ser repartida entre los partidos en forma igualitaria, y el setenta por ciento restante debería repartirse de acuerdo con el porcentaje de votos que para la elección de diputados federales hubiera obtenido cada partido en el último proceso electoral.

El inciso *b* establecía que el monto de financiamiento para actividades tendentes a la obtención del voto equivaldría al monto del financiamiento ordinario del año en que sucedieran las elecciones. Esto implicaba que en año electoral los partidos políticos recibían doble prerrogativa.

Finalmente, el inciso *c* establecía que se reintegraría un porcentaje de los gastos anuales realizados por los partidos para actividades educativas, de capacitación, investigación socioeconómica y política, así como para tareas editoriales. Como se aprecia, la reforma de 1997 amplió la regulación constitucional de los partidos políticos al establecer reglas anteriormente inexistentes, tendentes a que la autoridad electoral tuviera plena certeza de cómo repartir los recursos públicos a los partidos políticos.

La reforma constitucional de 2007 (*DOF* del 13 de noviembre de 2007) tuvo un nuevo impacto en la regulación constitucional de los partidos políticos, pues adicionó y detalló nuevas prerrogativas. La reforma, como ya se indicó al abordar los cambios constitucionales en los que se vio envuelto el entonces Instituto Federal Electoral, implicó una profunda modificación en el modelo de comunicación político-electoral, pues convirtió a ese órgano en administrador único de los tiempos del Estado durante las precampañas y campañas, con el objetivo de que los distribuyera a los partidos políticos.

El artículo 41 se dividió entonces en seis bases. La primera de ellas, relativa a los partidos políticos como entidades de interés público, se mantuvo en los mismos términos en que se encontraba redactada. La base segunda mantuvo su estructura, aunque modificó la fórmula bajo la cual se calculaban las prerrogativas que correspondían a los partidos políticos. Y es que el modelo establecido en 1996 demostró tener vicios importantes (como que la bolsa crecía o disminuía de forma desproporcional según el número de partidos que contaran con registro), de ahí que se buscara moderar esas distorsiones a través de una regulación diversa.

La nueva fórmula para calcular la “bolsa general” de prerrogativas que se distribuiría a los partidos políticos para actividades ordinarias se obtendría multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo vigente para el Distrito Federal. Dicha bolsa se continuaría distribuyendo en un treinta por ciento de

forma equitativa y en un setenta por ciento de forma proporcional, de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos en la última elección presidencial.

Respecto a las prerrogativas para las actividades tendentes a la obtención del voto, se establecería que cuando se tratara de elecciones generales (presidente, senadores y diputados) sería otorgado a los partidos políticos un monto equivalente al cincuenta por ciento de lo que para ese año se les hubiera determinado para actividades ordinarias. Cuando se tratara de elecciones intermedias (diputados), únicamente sería otorgado un treinta por ciento. Finalmente, se disponía que el monto para financiamiento por actividades de educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como para tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total de la bolsa general de actividades ordinarias. Ese porcentaje deberá distribuirse bajo el mismo criterio de treinta por ciento equitativo y setenta por ciento proporcional.

La base III del artículo 41, por su parte, estableció que los partidos políticos nacionales tendrían derecho al uso permanente de los medios de comunicación social. Dicha base se dividió en cuatro apartados. El apartado A asignaba al Instituto Federal Electoral el carácter de autoridad única para la administración del tiempo que correspondía al Estado en radio y televisión, que se distribuiría en el horario de programación comprendido de las seis a las veinticuatro horas del día. Durante las precampañas, los partidos políticos contarían con un minuto de transmisión por cada hora de programación (dieciocho minutos al día), mientras que durante las campañas los partidos deberían contar con cuando menos el ochenta y cinco por ciento de los cuarenta y ocho minutos que se asignaban diariamente. Dicho tiempo sería distribuido con base en la fórmula de treinta por ciento igualitario y setenta por ciento proporcional al porcentaje de votación obtenido en la última elección de diputados federales.

También se determinó que con independencia de su carácter de autoridad única durante el proceso electoral, en todo mo-

mento el Instituto tendría asignado hasta el doce por ciento de los tiempos del Estado en radio y televisión. Ese porcentaje sería distribuido en un cincuenta por ciento a los partidos políticos de forma igualitaria y el restante cincuenta por ciento al propio Instituto y a otras autoridades electorales federales y locales. El texto constitucional se modificó también para señalar que cada partido debería utilizar dicho tiempo en un programa mensual de cinco minutos, y el restante en mensajes de veinte segundos.

En el apartado B se estableció que el Instituto Federal Electoral sería administrador de los tiempos en radio y televisión tanto para los procesos electorales federales como para los locales. Cuando se tratara de procesos electorales locales concurrentes con los federales, los tiempos quedarían establecidos dentro de lo señalado en el apartado A; mientras que cuando se tratara de procesos electorales distintos, la distribución se llevaría conforme a la ley, siempre contemplando para la distribución la existencia de partidos políticos locales.

En 2014 (*DOF* del 10 de febrero de 2014) el artículo 41 volvió a sufrir cambios. A través de ellos se incluyó en la base primera del artículo 41 el tres por ciento como porcentaje mínimo de la votación requerida por un partido político para conservar su registro. Otro cambio se dio dentro de la base tercera, apartado A, inciso g, relativa a los tiempos en radio y televisión de que dispondrían los partidos políticos en tiempos no electorales. Aunque no cambió el hecho de que el cincuenta por ciento sería destinado a los partidos políticos y distribuido en forma igualitaria, se estableció que éstos utilizarían dichos tiempos como lo marcara la ley. Se estableció de esta forma una regulación más laxa contra lo que señalaba anteriormente el artículo 41, lo que además significó el fin de los programas mensuales de cinco minutos.

IV. EL CONTROL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Pese a que los partidos políticos se encontraron establecidos en la Constitución desde 1977, no sería hasta la reforma de 1996

(*DOF* del 22 de agosto de 1996) cuando se introducirían a nivel constitucional los primeros controles a estas entidades de interés público. Dentro de la base II del artículo 41, donde se plasmaron las reglas con las que se calculaba el financiamiento público a los partidos políticos, se introdujo un párrafo final, en el que se señaló que la ley secundaria sería la encargada de fijar los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos durante las campañas electorales, establecer los montos máximos de aportaciones que pudieran realizar sus simpatizantes, así como los procedimientos de fiscalización para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que contaran. Con esta reforma se contemplaron también las sanciones procedentes en caso de que se incumplieran dichas disposiciones.

Años más tarde, con la publicación de la siguiente reforma que tuvo este precepto (*DOF* del 13 de noviembre de 2007), se determinó que la ley fijaría no sólo los topes de campaña, sino también los de los procesos internos de selección de los partidos. Asimismo, se estableció un máximo constitucional a las aportaciones de simpatizantes, que no podrían exceder en su total anual el diez por ciento del tope de gastos establecido para la última elección presidencial.

Esa misma reforma contempló la adición de un párrafo, en el que se estableció el procedimiento de liquidación de las obligaciones de los partidos que perdieran su registro, así como los supuestos en que los bienes y remanentes de dichos partidos serían adjudicados a la Federación. Ello para dar bases constitucionales al proceso de liquidación que vivían los partidos en caso de que perdieran su registro.

Además, se estableció también que la fiscalización de los partidos políticos nacionales se encontraría a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto. A dicho órgano se le otorgó autonomía de gestión y se determinó que su titular sería designado por el voto de las dos terceras partes de los consejeros, a propuesta del consejero presidente. La reforma pretendió darle mayor independencia a la labor de fiscalización del Instituto, que

hasta ese entonces se llevaba a cabo por una comisión de consejeros encargada de esa tarea.

Con este cambio constitucional también se estableció que el órgano técnico no estaría limitado para realizar sus labores por los secretos bancario, fiduciario y fiscal. En ese sentido, se señaló que cuando las autoridades competentes en materia de fiscalización de las entidades federativas requirieran superar esos secretos, lo tenían que hacer a través de la Unidad Técnica del Instituto. Esta posibilidad tiene su explicación en los obstáculos que debió superar el entonces Instituto Federal Electoral para poder fiscalizar, investigar y determinar irregularidades derivadas de la elección de 2000.

La reforma de 2014 (*DOF* del 10 de febrero de 2014), por su parte, eliminó la mención directa al monto máximo de aportación total que podrían recibir los partidos de sus simpatizantes, con lo cual dicha determinación volvió a dejarse a la legislación secundaria. Pero, además, se estableció también que la ley ordenaría los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de los recursos con que contaran los partidos, lo que en los hechos implicó cambiar el modelo de fiscalización de los recursos de estas entidades, pasando de uno posterior a las campañas electorales a uno simultáneo o en directo.

Adicionalmente, dentro de la base V del artículo 41 se estableció un apartado B, el cual contempló una serie de facultades para el Instituto Nacional Electoral tanto en los procesos electorales federales como en los locales, incluyendo la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos. Siguiendo con esta materia, el penúltimo párrafo del apartado B dispuso que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos (de partido e independientes) estaría a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, dejando a la normatividad secundaria el desarrollo de las atribuciones del máximo órgano de dirección del Instituto en esa materia, así como la definición de los órganos técnicos

dependientes del mismo a los que se encargaría tal labor. En los hechos, esto significó que la Unidad Técnica de Fiscalización volvería a depender del Consejo General, que hasta la fecha la supervisa por medio de una comisión de consejeros.

Como se puede apreciar, los temas de elecciones y democracia están entre aquellos que han ayudado a hacer más amplio el texto constitucional, ya que la redacción que en su origen fue mínima ha sufrido una explosión desde la histórica reforma de 1977, y en especial a partir de la reforma electoral de 1996, con la que los contenidos del artículo 41 crecieron de forma importante. Aunque se puede acusar una falta de técnica jurídica para introducir una redacción tan extensa al texto constitucional, las razones fácticas que buscan proteger y brindar la mayor legitimidad a estos cambios de alguna forma justifican un texto tan extenso. Y es que en materia de democracia e instituciones electorales, la Constitución ha sido un reflejo de la complejidad de nuestros procesos electorales en los últimos treinta años.