



Autoridades Electorales y el Derecho de los Partidos Políticos en México



Autoridades Electorales y el Derecho de los Partidos Políticos en México

324.0972 Autoridades electorales y el derecho de los partidos
A858a políticos en México. — México : Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación, 2005.

204 p.

ISBN 970-671-208-9

1. Partidos Políticos. 2. Militancia. 3. Jurisdicción.
4. Derechos Políticos. 5. Autoridades Electorales.
6. Democracia. 7. México.

Edición 2005

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero No. 5000, Colonia CTM Culhuacán, Delegación Coyoacán,
México, D.F., C.P. 04480, tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Edición: Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico
Diseño de portada: Ariadne Apodaca Sánchez
Diseño de interiores y formación: Miguel Ángel Ortiz Buendía

ISBN 970-671-208-9

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva
de los autores.

Impreso en México

Contenido

Presentación	7
Capítulo I	
El estatuto legal de los partidos políticos	13
JOSÉ WOLDENBERG	
Capítulo II	
Derechos y obligaciones de los partidos políticos.	55
LEONARDO VALDÉS ZURITA	
Capítulo III	
Contribuciones al derecho de los partidos políticos en materia de prerrogativas y fiscalización	99
JACQUELINE PESCHARD	
Capítulo IV	
Democracia y vida interna de los partidos políticos	149
RODOLFO TERRAZAS SALGADO	

Presentación

En cumplimiento de las atribuciones que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) le confieren la Constitución General de la República y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, especialmente en lo que tiene que ver con tareas de formación, investigación, capacitación y difusión en materia de justicia electoral, se consideró conveniente que en el marco del Proyecto Editorial Especial 2004-2005, se realizaran estudios tanto a nivel nacional como de derecho comparado en un grupo de países seleccionados, con el propósito de contribuir al fortalecimiento de la cultura de la legalidad.

Para tal efecto se previó que a partir de dichos estudios realizados por prestigiosos investigadores, se publicara la presente obra: Autoridades Electorales y el Derecho de los Partidos Políticos en México.

El objetivo general del libro es presentar en forma sistematizada y analítica las contribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y del Instituto Federal Electoral (IFE) a la regulación jurídica de los partidos políticos en nuestro país. Para tal efecto se incluyen, conforme a un agrupamiento temático convencional, las bases constitucionales y legales, así como las resoluciones sobre acciones de inconstitucionalidad, la jurisprudencia, las tesis relevantes, los reglamentos y los acuerdos relativos a la materia de que se trata.

Como objetivos específicos se plantearon: contribuir a la difusión de las tareas del propio Tribunal y presentar de manera sistemática y didáctica el derecho de los partidos políticos integrado por las autoridades administrativas y jurisdiccionales, a fin de hacer accesible su consulta por parte de los interesados, que incluye a

PRESENTACIÓN

otras autoridades electorales, a los dirigentes y militantes de los partidos políticos nacionales y locales, así como a la ciudadanía en general.

En México, al igual que en el resto del mundo, la relación entre el derecho y los partidos políticos pasó sucesivamente de prohibitiva a tolerante y a su progresiva regulación, hasta culminar históricamente con su constitucionalización en el marco de la Reforma Política de 1977.

En virtud de la influencia decisiva de los partidos políticos en la existencia y el funcionamiento del Estado democrático moderno, y especialmente de su trascendente función para integrar los órganos representativos, la regulación jurídica de los mismos tiene que ver con distintos aspectos que están vinculados, entre otros, con su reconocimiento legal, su estructuración interna, el procesamiento de sus decisiones, sus derechos y obligaciones.

A partir de su reconocimiento como entidades de interés público, en nuestro país se ha venido construyendo un acervo importante de normas que en conjunto constituyen el derecho de los partidos políticos. A la ampliación de las bases constitucionales y legales que lo sustentan, es menester adicionar los actos de carácter jurídico-administrativo a cargo del IFE, sea a través de varios reglamentos y acuerdos emitidos por su Consejo General, o de las resoluciones recaídas a diversos recursos interpuestos por los militantes para garantizar el cumplimiento de los documentos básicos, especialmente las disposiciones estatutarias.

También resultan sumamente valiosas las aportaciones al derecho de los partidos políticos hechas por el TEPJF, mediante la emisión de jurisprudencia y tesis relevantes al resolver diversos medios de impugnación interpuestos por los sujetos legitimados para ello, especialmente el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por lo que tiene que ver con la democracia interna partidista.

Asimismo, enriquecen el derecho de los partidos las resoluciones recaídas a las acciones de inconstitucionalidad en la materia, dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

PRESENTACIÓN

Es por todo ello que, al igual que en el caso del derecho electoral, se sistematizaron la integración y el análisis de las disposiciones relativas al derecho de los partidos políticos, a partir de las bases previstas en la legislación correspondiente y el enriquecimiento hecho por las autoridades administrativas y jurisdiccionales competentes en la materia.

De la misma manera, este libro servirá de texto de apoyo para las actividades de capacitación y formación profesional que desarrolla el TEPJF para sí mismo; además de que constituirá parte de la bibliografía especializada de consulta para todos quienes estén interesados en el estudio sobre los partidos políticos en México.

*Magistrado Leonel Castillo González
Presidente del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

CAPÍTULO I

El estatuto legal de los partidos políticos

El estatuto legal de los partidos políticos

José WOLDENBERG

SUMARIO: I. Introducción; II. El estatuto legal de los partidos políticos en México (una panorámica); III. La reforma de 1996 en materia de partidos políticos (Acciones de inconstitucionalidad, resoluciones del Tribunal, acuerdos del IFE).

I. INTRODUCCIÓN

Los partidos políticos, en su acepción moderna, son imprescindibles para la democracia. Si la democracia supone que la pluralidad de intereses e ideologías existentes en una sociedad cuente con un marco institucional para su expresión y recreación, para su convivencia y su competencia, y que al mismo tiempo los puestos de gobierno y legislativos sean ocupados por aquellos candidatos que recaben el mayor apoyo ciudadano a través del voto, entonces los partidos son instancias de mediación, organización y confrontación insustituibles.

Los partidos son conductos de mediación porque ponen en contacto a los ciudadanos dispersos con las instituciones estatales; son elementos organizativos que logran trascender la atomización de la vida social y a través de ellos se expresa la contienda entre los diversos diagnósticos y propuestas que existen en la sociedad.

En su célebre texto *Partidos y sistemas de partidos*,¹ Giovanni Sartori ha señalado tres cualidades de los partidos:

¹ Madrid, Alianza Editorial, 1980.

- a) No son facciones;
- b) Son parte de un todo, y
- c) Son conductos de expresión.

A. "No son facciones", porque "los partidos son instrumentos para lograr beneficios colectivos, para lograr un fin que no es meramente el beneficio privado de los combatientes, cosa que no hacen las facciones. Los partidos realizan una serie de capacidades del sistema, cosa que no hacen las facciones. En resumen, los partidos son órganos funcionales —sirven para unos fines y desempeñan unas funciones—, cosas que no son facciones".

Sartori señala que los partidos pueden actuar o convertirse en facciones, pero en ese momento su propio perfil y su contribución a la reproducción y expresión de la pluralidad se desvirtúa.

B. "En términos semánticos, la palabra 'partido' comunica —y se pretende que comunique— la idea de parte", y la existencia de partidos en una sociedad supone el reconocimiento de la misma como un espacio pluralista que requiere instrumentos para que expresen precisamente a esa pluralidad. "Si se concibe la comunidad política como un todo pluralista, entonces lo que hace falta es un todo formado por partes en plural: un todo en partes, y de hecho resultado de la interacción de sus partes. Esto equivale a decir que no se puede identificar al todo con nada más que una parte. "Cuando una parte —un partido— se confunde con el todo, es imposible hablar de un auténtico sistema de partidos. Mientras los partidos únicos niegan la pluralidad política, los sistemas de partidos expresan y son conductos de la diversidad política.

Ello, sin embargo, no quiere decir que un partido no pueda gobernar o que pretenda gobernar "para todos". Ello es precisamente lo que lo distingue de una facción. De hecho los partidos modernos, asumiéndose como partes de un todo, ofrecen, casi todo ellos, gobernar para el bien de todos o de la inmensa mayoría.

C. "Los partidos son conductos de expresión", es decir, los partidos pertenecen, en primer lugar y por encima de todo, a los medios de representación: son un instrumento o una agencia para repre-

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

sentar al pueblo al expresar sus exigencias. Es decir, expresan, organizan y representan al pueblo, a la sociedad, a los ciudadanos, de tal suerte que se convierten en un eslabón indispensable del proceso democrático representativo. Son así canalizadores de los intereses sociales y puente con las esferas del poder público.

Ahora bien, los partidos políticos son también un producto histórico. Surgen, según Anna Oppo, "cuando el sistema político ha alcanzado cierto grado de autonomía estructural, de complejidad interna y división del trabajo que signifique, por un lado, un proceso de formación de las decisiones políticas en las que participan varias partes del sistema y, por otro lado, que entre esas partes estén comprendidos, teórica y efectivamente, los representantes de aquellos a los que se refieren las decisiones políticas";² esto quiere decir, la identificación de los intereses de una fracción con los de toda la sociedad lleva indefectiblemente a la construcción de los regímenes oligárquicos, mientras que los sistemas de partidos suponen el derecho del pueblo a participar en la gestión del poder público, para lo cual los partidos son necesarios. No resulta casual entonces que los partidos aparezcan y sean reconocidos en los países con fórmulas de gobierno representativas. De hecho, como ha escrito Oppo: "el nacimiento y desarrollo de los partidos está vinculado al problema de la participación, es decir, al progresivo aumento de la demanda de participación en el proceso de formación de las decisiones políticas".

Para hacer una síntesis podríamos recordar lo que Maurice Duverger ya apuntaba en 1951 en su clásico libro *Los partidos políticos*:³ "el desarrollo de los partidos parece ligado a la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias. Cuanto más ven crecer sus funciones y su independencia las asambleas políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, con el fin de actuar de acuerdo; cuando más se extiende y se multiplica el derecho al voto,

² Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1982, p. 1184.

³ México, FCE.

JOSÉ WOLDENBERG

más necesario se hace organizar a los elementos a través de comités capaces de dar a conocer a los candidatos y canalizar los sufragios en su dirección. El nacimiento de los partidos está ligado, pues, al de los grupos parlamentarios y los comités electorales”.

Como se puede suponer, la literatura sobre el tema es abundante, pero por lo pronto, valdría la pena retener la idea de los partidos políticos como un producto de la fórmula democrática de gobierno, la cual supone que la pluralidad de corrientes políticas e ideológicas que coexisten en una sociedad deben y pueden explicarse intentando ganar la adhesión de la voluntad ciudadana mayoritaria, la cual es la fuente legítima para ocupar los puestos de gobierno y legislativos.

II. EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO (una panorámica)

A pesar de que la Constitución aprobada en 1917 refrendó a México como una república democrática, federal y representativa, no incluyó ninguna disposición en materia de partidos políticos. Si bien estableció que los puestos de gobierno y legislativos serían ocupados a través de sufragio popular, los partidos políticos no recibieron mayor atención en el texto aprobado el 5 de febrero.

No fue hasta 1977, en el marco de la reforma política, que se incorporó al artículo 41 constitucional la noción de que los partidos políticos eran entidades de interés público sujetos a obligaciones y a derechos y prerrogativas. El texto reformado de la Constitución establecía:

“... los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberían contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.”

La reforma constitucional reconoció a los partidos políticos un nuevo estatus, “entidades de interés público”, por lo cual esas instituciones tendrían una serie de derechos: acceso a los medios de comunicación, “elementos” tendientes a apuntalar campañas electorales, y participar en las elecciones estatales y municipales. Al mismo tiempo, la norma constitucional los reconocía y convertía en los intermediarios necesarios de la disputa democrática por los puestos de elección popular. Se trataba de una de las partes medulares de la reforma política, respuesta estatal al reclamo de abrir nuevos cauces a la expresión de la pluralidad política existente.

La reforma política fue consecuencia de la conflictividad creciente que entre 1968 y 1977 cruzó a la sociedad mexicana. A lo largo de esos años, y de muy diversas formas —conflictos universitarios, agrarios, sindicales, emergencia de nuevas publicaciones y organizaciones políticas, e incluso el surgimiento de una guerrilla urbana y otra rural—, se hizo patente que la vía del quehacer político tradicional no podía ofrecer un cauce institucional a la diversidad de intereses, reclamos, ideologías que recorrían a la sociedad. El reconocimiento constitucional del papel de los partidos fue parte de una operación política mayor que intentó sintonizar las normas a las nuevas realidades que marcaban al país.

Las adiciones a las disposiciones constitucionales obligaron a modificar la reglamentación del registro, funcionamiento, derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Se hizo necesaria una nueva ley reglamentaria en la materia. Ese mismo año fue aprobada la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE). En ella quedaron plasmadas con mayor precisión las disposiciones en torno a los partidos y asociaciones políticas.

JOSÉ WOLDENBERG

La LOPPE establecía que “los ciudadanos podrán organizarse libremente en partidos políticos nacionales y agruparse en asociaciones políticas nacionales” (artículo 19). Se consideraba a los partidos “formas típicas de organización política” y que su acción tendía a:

- I. Propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos;
- II. Promover la formación ideológica de sus militantes;
- III. Coordinar acciones políticas conforme a principios y programas, y
- IV. Estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales, a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos” (artículo 20).

Para ser reconocido como partido político, la organización debía contar con una declaración de principios, un programa de acción y estatutos (artículo 22). La declaración de principios debía contener obligadamente el compromiso de respetar la Constitución y las leyes e instituciones “que de ella emanen”, las bases ideológicas del partido, “la obligación de no aceptar pacto o acuerdo que los sujete o los subordine a cualquier organización internacional o a depender de entidades o partidos políticos extranjeros” y a desarrollar actividades “por medios pacíficos” y “por la vía democrática” (artículo 23).

El programa debía contener las medidas y políticas para alcanzar sus objetivos y atender los problemas nacionales y “los medios que adopte con relación a sus fines de dirección ideológica, formación política y participación electoral de sus militantes” (artículo 24).

Los estatutos estaban obligados a establecer una denominación propia, emblema y colores “exentos de alusiones religiosas o raciales”, los procedimientos para la elección y revocación de dirigentes, las funciones, obligaciones y facultades de sus órganos, y las sanciones aplicables a sus integrantes (artículo 25).

La LOPPE establecía dos rutas distintas para acceder al reconocimiento legal del partido:

- a) El registro definitivo, y
- b) El registro condicionado (artículo 26).

Para alcanzar el primero (el definitivo), se necesitaba:

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- 1) Contar con 3 mil afiliados, en cuando menos la mitad de las entidades federativas, o 300 afiliados en cuando menos la mitad de los distritos electorales.
- 2) 65 mil afiliados por lo menos en todo el país.
- 3) Probar la afiliación del punto 1 en asambleas públicas, que certificarían jueces municipales, de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado de la Comisión Federal Electoral.
- 4) Celebrar una asamblea nacional constitutiva para aprobar los documentos básicos del partido (declaración de principios, plan de acción y estatutos). Esa asamblea debía estar certificada por alguno de los funcionarios enumerados en el punto 3 (artículo 27).

Cabe señalar que en los años inmediatos ninguno de los partidos que accedió al reconocimiento legal optó por esa fórmula.

Fue el registro condicionado al resultado de las elecciones la puerta que utilizaron en un primer momento todos los nuevos partidos para lograr su reconocimiento. Por esa vía, la Comisión Federal Electoral (CFE) —misma que estaba encargada de resolver en definitiva sobre la solicitud de registro definitivo— estaba obligada a publicar una convocatoria para obtener el mencionado registro condicionado (artículo 31). Los partidos demandantes de ese registro tenían que presentar su declaración de principios, programa de acción y estatutos, acreditar “que representa[ban] una corriente de opinión, expresión de la ideología política característica de alguna de las fuerzas sociales que componen la colectividad nacional”, y haber realizado actividades políticas permanentes durante los cuatro años anteriores a la solicitud (artículo 32). La CFE era la encargada de estudiar la documentación y de otorgar el registro condicionado a que el partido obtuviera por lo menos el 1.5 por ciento de los votos “en alguna de las votaciones de la elección para la que se le otorgó el condicionado”. Una vez cumplido este último requisito, el partido contaba con su registro definitivo (artículos 33 y 34).

A partir de su reconocimiento legal, los partidos tenían los siguientes derechos:

- a) Postular candidatos en las elecciones federales;
- b) Participar en las elecciones estatales y municipales;

- c) Formar parte de los organismos electorales (tanto en la Comisión Federal Electoral como en las comisiones locales y los comités distritales electorales, los partidos podían nombrar un comisionado con voz y voto;
- d) Nombrar representantes ante las mesas de casillas (artículos 36 y 37).

Los partidos políticos con registro condicionado sólo podían participar en elecciones federales (artículo 40), y una vez obtenido el registro definitivo lo podían hacer en las elecciones locales.

Eran obligaciones de los partidos:

- a) Mantener el número de afiliados, y su distribución, necesarios para el registro definitivo;
- b) Ostentar la denominación, emblema y color con el que fueron registrados;
- c) Cumplir con sus estatutos;
- d) Contar con un domicilio social;
- e) Editar una publicación periódica de divulgación mensual "y otra de carácter teórico, trimestral";
- f) Sostener un centro de formación política;
- g) Registrar listas de candidatos por el método plurinominal, y
- h) Comunicar a la CFE cualquier cambio en sus documentos básicos (artículo 42).

Los partidos, para desarrollar sus actividades, gozarían, a su vez, de distintas prerrogativas: tiempos permanentes en la radio y la televisión, para lo cual se creó una comisión especial, la de Radiodifusión, dependiente de la Comisión Federal Electoral; apoyos para sus tareas editoriales (papel, redactores, facilidades para la impresión y distribución de sus publicaciones); materiales gráficos (carteles, folletos) y espacios para el desarrollo de sus campañas electorales; exención de impuestos y derechos:

- a) Del timbre, en los contratos de arrendamiento, compraventa, donación y expedición de copias;
- b) Los relacionados con las rifas y sorteos y con las ferias, festivales y otros eventos;
- c) Sobre la renta, en las utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compraventa o donación;

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- d) Por la venta de los impresos que editen;
- e) Los derechos por certificaciones y por expedición de copias, y
- f) Franquicias postales y telegráficas (artículos 48 y 49).

La LOPPE creó al mismo tiempo una figura legal distinta a la de partidos políticos, para la cual se imponían menores requisitos. Se trató de las llamadas asociaciones políticas nacionales. Eran —decía la ley— un complemento al sistema de partidos, ya que esas agrupaciones más pequeñas y con una inserción social menor que los partidos, debían contribuir al debate político e ideológico. Las asociaciones políticas solamente podrían participar en procesos electorales aliados a algún partido político con el registro (artículos 50-52).

Para obtener el registro como asociación se debía contar con un mínimo de 5 mil afiliados en todo el país, órganos directivos nacionales y delegaciones en cuando menos diez entidades, comprobar actividades permanentes en por lo menos los dos últimos años y disponer de documentos básicos “donde se contengan los lineamientos ideológicos y las normas para su vida interna” (artículo 53).

Los partidos y las asociaciones políticas tenían el derecho de integrar frentes y coaliciones, los primeros eran concebidos como instancias de unidad para perseguir fines “no electorales”, mientras las coaliciones eran fórmulas de alianza estrictamente electoral. El convenio que diera origen al Frente debía establecer:

- a) Su duración;
- b) Las causas que lo motivaron, y
- c) “Forma en que convenga ejercer en común sus prerrogativas”. El convenio debía comunicarse a la CFE para su publicación en el Diario Oficial (artículos 56-64).

Dos o más partidos se podían coligar para presentar candidatos a la presidencia, senadores o diputados, pero esto lo tenían que hacer “bajo un solo registro y emblema”. Empero, para efectos del registro de los partidos, los coligados tenían dos caminos: establecer que los votos para refrendar u obtener el registro serían para uno de ellos, con lo cual los demás automáticamente perdían su registro, o que los votos se computaran por coalición y ésta se convirtiera en un nuevo partido (artículo 66).

Esas derivaciones hacían prácticamente imposible las coaliciones, porque ningún partido estaba dispuesto a deponer su registro en beneficio de otro, y porque el carácter coyuntural de una coalición no lleva mecánicamente —ni inducido por la ley— a la conformación de un nuevo partido.

Cabe señalar que los partidos políticos podían perder su registro por diversas causas, la más importante de las cuales era “no obtener en dos elecciones consecutivas el 1.5 por ciento de la votación nacional” (artículo 68).

* * *

En diciembre de 1980 y en enero de 1982 fueron publicados sendos decretos en el Diario Oficial que modificaron algunas de las disposiciones en la materia. Se trató de reformas menores, aunque una resultó significativa.

El artículo 38 de la LOPPE fue modificado para que el derecho a nombrar representantes de partido ante las mesas directivas de casilla se ejerciera siempre y cuando postulara candidatos a la elección que ahí se estuviera realizando. Además se estableció que “el suplente sólo actuará cuando el propietario se encuentre físicamente ausente de la casilla”.

En el artículo correspondiente a las obligaciones de los partidos políticos (artículo 42) se introdujo la de “designar a los presuntos diputados que integrarán al Colegio Electoral, remitiendo la lista de los que correspondan a la Comisión Instaladora de la Cámara de Diputados...”.

Se modificó la redacción del artículo 49 para precisar y eventualmente ampliar (a solicitud de la CFE) los tiempos de los partidos en radio y televisión, y se estableció, para que no se prestara a interpretaciones diversas, que las asociaciones políticas, coligadas con algún partido para participar en algún proceso electoral, ejercían sus derechos “por conducto de los comisionados y representantes de los partidos a los cuales se hayan incorporado”.

Se trataba, como puede observarse, de ajustes menores, salvo otra disposición que estableció que el registro de un partido se

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

perdía "por no obtener en una elección el 1.5 por ciento de la votación nacional" (antes se toleraba la primera y no se perdía hasta la segunda elección consecutiva). Se entendía por votación nacional "la total que se obtenga en todas las circunscripciones plurinominales". También se perdía el registro "por no designar a presuntos diputados que le correspondan para integrar el Colegio Electoral". En suma, modificaciones de detalle, con excepción de la que decretaba la pérdida del registro al partido que en la primera elección no alcanzara el 1.5 por ciento de la votación.

La LII Legislatura (1982-1984) no modificó los términos de la legislación en torno a los partidos políticos.

* * *

Como resultado de una creciente impugnación por parte de los partidos de oposición a la normatividad electoral, en 1986 se llevaron a cabo una serie de audiencias públicas para revisar el estado de la legislación electoral. Luego de las audiencias, el presidente de la República, Miguel de la Madrid, envió al Congreso una propuesta de reforma constitucional en la materia y un nuevo Código Federal Electoral para sustituir a la LOPPE.

Las reformas constitucionales fueron aprobadas sin modificaciones, y al proyecto de Código los diputados introdujeron algunos cambios menores.

Según el Código y siguiendo el texto constitucional, los partidos políticos eran considerados "entidades de interés público", y la lógica de la nueva legislación en esta materia seguía los pasos de su antecesora: la LOPPE. No obstante, introdujo algunos cambios importantes: suprimió el registro condicionado, que había sido la fórmula que utilizaron para acceder a la plena legalidad las formaciones políticas después de 1977. De 1986 en adelante, sólo existiría el antiguo expediente del "registro definitivo" que ahora se denominaba registro a secas.

En términos de derechos, obligaciones y prerrogativas, el Código seguía la misma lógica que la LOPPE, pero ahora precisaba de me-

JOSÉ WOLDENBERG

jor manera algunos de ellos, por ejemplo, el acceso a los medios de la comunicación o el financiamiento público.

El nuevo Código establecía: "Del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión cada partido político disfrutará de un tiempo mensual de 15 minutos en cada uno de estos medios de comunicación". Durante los procesos electorales esa duración se incrementaría y en el caso de las coaliciones no se podían acumular los tiempos (artículo 52). Esos programas debían tener preferencia dentro de la programación y debían transmitirse en "cobertura nacional" (artículo 53). Además, "los partidos políticos harán uso de su tiempo mensual en dos programas semanales" (artículo 54). Se creaba también "un programa especial que establecerá y coordinará la Comisión de Radiodifusión para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes" (artículo 57).

El Código además acabó con la discrecionalidad a la que daba pie la LOPPE, al establecer criterios claros para la asignación de los recursos financieros a los partidos dependiendo de su porcentaje de votos y de su número de diputados (artículo 61).

El Código también superó los obstáculos que la LOPPE imponía para impedir la constitución de coaliciones electorales; ahora, los partidos podían formar coaliciones y presentarse bajo los emblemas de los partidos coligados. Si bien en los organismos electorales los partidos coligados debían actuar "como un solo partido", para efectos de mantener sus propios registros solamente tenían que establecer el orden jerárquico para que se les contabilizara el 1.5 por ciento de votos (artículo 85).

El Código reglamentaba los convenios de coalición y abría la puerta para que dos o más partidos, "sin mediar coalición, puedan postular al mismo candidato", con el consentimiento de éste (artículo 92). Mantenía además la figura jurídica de los frentes, "para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral" (artículos 80-82), y reglamentaba las fusiones entre dos o más partidos (artículo 93). Establecía: "Los partidos políticos podrán fusionarse entre sí y, con ellos, las asociaciones políticas nacionales. La fusión

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

tendrá por objeto la formación de un nuevo partido, o la subsistencia de uno de ellos ... Para todos los efectos legales, la vigencia del registro del nuevo partido será la que corresponda al registro del partido más antiguo entre los que se fusionen ... El convenio de fusión deberá comunicarse a la Comisión Federal Electoral, la que resolverá sobre la vigencia del registro del nuevo partido, dentro del término de treinta días siguientes a su presentación ...”.

* * *

En 1989-1990 se volvieron a modificar las disposiciones legales en materia electoral, y en particular se afinaron las normas en torno a los partidos políticos. En materia constitucional, la reforma de 1989 refrendó en materia de partidos políticos las disposiciones anteriores. Sin embargo, añadió la corresponsabilidad partidista en la organización de los comicios, ya que la nueva redacción del artículo 41 señala que: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos ...”; los partidos además, según la Constitución, realizarán labores de vigilancia en el proceso de preparación electoral.

Ya en el terreno del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), aprobado en 1990, lo más notable fue la reintroducción del registro condicionado que había sido borrado de la legislación electoral en 1986. Los requisitos para obtenerlo “en ningún caso podían ser menores a los siguientes:

- a) Contar con declaración de principios, programa de acción y estatutos;
- b) Representar una corriente de opinión con base social, y
- c) Haber realizado actividades políticas durante dos años anteriores a la solicitud de registro” (artículos 33-35).

El nuevo Código refrendó con claridad los derechos, prerrogativas y obligaciones de los partidos políticos. Sus derechos:

- a) Participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;
- b) Gozar de garantías para realizar libremente sus actividades;

JOSÉ WOLDENBERG

- c) Contar con prerrogativas y financiamiento público;
- d) Postular candidatos;
- e) Formar frentes o coaliciones en los términos que fija la propia ley;
- f) Participar en elecciones estatales y municipales;
- g) Contar con representantes en los órganos del Instituto Federal Electoral;
- h) Ser propietarios, poseedores o administradores de los bienes inmuebles que les sean necesarios para desarrollar sus tareas;
- i) Establecer relaciones con agrupaciones extranjeras siempre y cuando mantengan su independencia política y económica (artículo 36).

Las obligaciones de los partidos quedaron enumeradas de la siguiente manera:

- a) Conducir sus actividades en el marco de la ley;
- b) Abstenerse de recurrir a la violencia;
- c) Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas y distritos electorales;
- d) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados;
- e) Cumplir con sus propias normas internas;
- f) Mantener en funcionamiento efectivo sus órganos estatutarios;
- g) Contar con domicilio social;
- h) Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral;
- i) Sostener por lo menos un centro de formación política;
- j) Difundir su plataforma electoral;
- k) Designar presuntos diputados que deben integrar el Colegio Electoral;
- l) Comunicar al Instituto Federal Electoral las modificaciones a sus documentos básicos;
- m) Comunicar al IFE los cambios de domicilio y órganos de dirección;
- n) Conducirse en forma independiente en relación con agrupaciones extranjeras o ministros de cultura de cualquier religión;
- o) No denigrar a los ciudadanos, las instituciones políticas y a los otros partidos o candidatos (artículo 38).

Sus prerrogativas prácticamente quedaron igual que las anteriores, aunque se modificó la fórmula para asignar el financiamiento

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

público. Los partidos se benefician de un acceso reglamentado a la radio y la televisión, de exenciones fiscales, franquicias postales y telegráficas, además del ya mencionado financiamiento que se distribuye de acuerdo con los votos y curules obtenidos en la elección inmediatamente anterior (artículos 41-49).

En materia de financiamiento público se establecieron cuatro rubros:

- a) Por actividad electoral;
- b) Por actividades generales;
- c) Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, y
- d) Por actividades específicas (artículo 49).

La legislación permite a los partidos fusionarse, construir frentes y coligarse en distintas modalidades. Sin embargo, es importante apuntar que en la reglamentación de estas últimas se introducen disposiciones que establecen un número máximo de candidaturas comunes.

Con la reforma de 1993 se modificó en el texto constitucional la fórmula de integración del Senado, se suprimió la famosa cláusula de gobernabilidad para la Cámara de Diputados, se terminó con la llamada “autocalificación” de las elecciones por parte del Colegio Electoral, entre otras modificaciones. Sin embargo, en cuanto al sistema de partidos, las modificaciones constitucionales no tuvieron mayor relevancia. En la Constitución solamente se contempló la necesidad de regular el financiamiento a los partidos políticos, lo cual sería especificado en la ley reglamentaria.

De igual forma, las modificaciones relativas a las condiciones de la competencia electoral —tema estrechamente relacionado con las prerrogativas a que tienen derecho los partidos— se remitieron a la ley secundaria. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, apenas aprobado en 1990, volvió a sufrir varias decenas de modificaciones.

Luego de las reformas se estableció que sólo los partidos podrían contratar tiempo en radio y televisión para hacer campaña y que el IFE, a través de la Secretaría de Comunicaciones, solicitaría a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión que entregasen

un catálogo de horarios y tarifas que a su vez se pondría a disposición de los partidos. Se buscaba que los concesionarios no pudiesen negar ese servicio a los partidos políticos.

En materia de financiamiento de los partidos políticos, hasta antes de la reforma de 1993 lo único que se tenía regulado era el financiamiento público (no existía disposición alguna sobre financiamiento privado, mecanismos de información y supervisión, sanciones, etc.) y los gastos en campaña no tenían límite alguno. Con esa reforma se contemplaron cinco rubros para el financiamiento de los partidos: público, de la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros. Quedó prohibido el financiamiento de los poderes federales, de los estados y los ayuntamientos, de las dependencias y entidades públicas, de extranjeros, ministros de culto y asociaciones religiosas, organizaciones internacionales, de "las personas que vivan o trabajen en el extranjero" y de las empresas mercantiles. Las aportaciones a los partidos no serían deducibles de impuestos. Los partidos deberían presentar un informe de sus ingresos y gastos cada año, y una comisión del Consejo General del IFE sería la revisora. Entre el financiamiento de la militancia se contemplaron las "aportaciones de sus organizaciones sociales". Hasta un monto equivalente al 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos podría ser anónimo. Las aportaciones individuales no podrían ser superiores al 1% del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos y el límite para las personas morales era de 5%. Las sanciones a los partidos las impondría el Tribunal Federal Electoral. Estas disposiciones fueron pioneras para crear un marco regulador de los ingresos y gastos de los partidos. En este mismo sentido, y por primera vez en nuestra historia, se diseñó una fiscalización a los recursos financieros de los partidos. Se trataba de una norma básica porque sin ella toda disposición en la materia se convertiría en letra muerta.

En materia de registro a los partidos políticos y sobre las coaliciones entre los mismos, las reformas no constituyeron ningún avance. Si bien las fórmulas para obtener el registro siguieron siendo las mismas que habían estado vigentes desde 1977 (salvo en el breve período de

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1987-1990 en que quedó suprimido el registro condicionado): la fórmula condicionada, que en términos reales y formales “abarató” los requisitos, pero que sujeta el registro definitivo a la obtención de un mínimo de la votación (1.5% de la misma), y la fórmula definitiva, a través de la cual el partido tiene que demostrar una afiliación mínima de 65,000 personas en todo el país, distribuidas de tal manera que contase con 3,000 afiliados en cuando menos la mitad de las entidades federativas o 300 en la mitad de los distritos electorales. El problema con la reforma fue que estableció una fórmula que permitía la presencia en la arena electoral de partidos sin verdadera representación ciudadana. Sin duda, la reforma debía estar encaminada a romper el círculo perverso de partidos sin respaldo que reaparecen una y otra vez. No obstante, “el legislador” tomó el camino contrario. A partir de la reforma de 1993, el código decía: “El partido político con registro definitivo que no obtenga el 1.5% de la votación en dos elecciones federales ordinarias consecutivas perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este código”. Es decir, a la primera no se salía de la escena, sino hasta la segunda.

Las candidaturas comunes, que consistían en que dos o más partidos podían postular al mismo candidato sin mayor trámite, permanecieron bloqueadas como desde 1990. Por lo que hace a las coaliciones, se tendría que presentar al órgano electoral correspondiente (según el carácter de la coalición, nacional, local o distrital) sus documentos básicos (declaración de principios, programa de acción y estatutos), además de su plataforma electoral, programa de gobierno o programa legislativo (según el caso). De esta forma seguía siendo un trámite difícil y costoso para los partidos interesados.

Con ese marco legal acordado un año antes de la elección de 1994 se debían desarrollar los comicios federales de ese año. Sin embargo, el contexto político de principios de 1994 funcionó como un acicate para que los partidos políticos realizaran más y más profundas reformas⁴ en las materias relativas a los órganos electo-

⁴ Jorge Alcocer (coordinador), *Elecciones, diálogo y reforma. México: 1994*, t. I, Nuevo Horizonte-CEPNA, México, 1995.

rales, a los observadores, a los instrumentos que serían utilizados en la elección, a las condiciones de la competencia, etc. Sin embargo, por lo que hace al sistema de partidos, las modificaciones de 1994 no tuvieron mayor importancia.⁵

Al poco tiempo de celebrados los comicios federales de 1994, los partidos políticos y diversos actores sociales demandaron la realización de una nueva reforma electoral. Aun cuando el tema que más se discutió después de la elección de ese año fue relativo a las condiciones de la competencia electoral, la reforma que comenzaba a gestarse abarcaría, prácticamente, todos los temas del sistema electoral mexicano. Los trabajos de reforma comenzaron desde finales de 1994 y que culminaron con la reforma de 1996 modificaron normas constitucionales y legales relativas a los más variados temas electorales. El sistema de partidos políticos no fue la excepción.

III. LA REFORMA DE 1996 EN MATERIA DE PARTIDOS POLÍTICOS (Acciones de inconstitucionalidad, resoluciones del Tribunal, acuerdos del IFE)

La reforma electoral de 1996 abarcó tanto disposiciones constitucionales como legales. En materia de sistema de partidos políticos, la mayoría de las disposiciones que fueron modificadas correspondieron al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sin embargo, en la Constitución se señaló que la afiliación a los partidos debía ser "libre e individual" terminándose, de esta forma, con muchos años de prácticas de afiliación colectiva. Si bien en una primera instancia esta reforma puede parecer menor, tiene un importante significado para el ejercicio del derecho político-electoral de los ciudadanos a asociarse para tratar asuntos políticos del país. Del mismo modo algunos temas como el relativo al financiamiento de los partidos fueron consagrados a nivel constitucional y reglamentados en el

⁵ Véase Jorge Carpizo, "La reforma federal electoral de 1994", en Jorge Alcocer, *op. cit.*

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

código. Independientemente de lo anterior, las reformas relativas a este tema fueron sumamente amplias y constituyen un rediseño de las instituciones relativas al sistema de partidos políticos en México.

Con la reforma de 1996 se retomaron algunas figuras y modalidades que ya habían aparecido en la legislación electoral en otras etapas de nuestra historia política.

En primera instancia, se suprimió la figura del "registro condicionado", quedando en la legislación, exclusivamente, el "registro definitivo", denominado, como ya había sucedido en el pasado, "registro" a secas. En este contexto, se disminuyó el requisito de implantación nacional que deben acreditar las agrupaciones que aspiren a obtener su registro como partidos políticos.

Mientras que antes de la reforma se solicitaban, cuando menos, 3,000 afiliados en por lo menos la mitad de las entidades federativas o 300 afiliados en cada uno de la mitad de los distritos electorales, con las modificaciones del 96 se solicitan 3,000 solamente en 10 entidades o 300 en 100 distritos uninominales. En relación con el número de afiliados, antes de la reforma de 1996 el mínimo que debían acreditar las agrupaciones interesadas en obtener el registro definitivo era de 65,000 ciudadanos; luego de la reforma era suficiente con 0.13% del padrón electoral utilizado en la elección inmediata anterior (con esta normatividad, tomando en cuenta el padrón de 1994, una organización interesada en registrarse como partido político tendría que acreditar, aproximadamente, 59,000 ciudadanos).

El Tribunal ha establecido con claridad que no se admite la afiliación simultánea a dos o más entes políticos.⁶

Para obtener el registro las organizaciones interesadas deben presentar ante la autoridad, para su aprobación, los siguientes documentos básicos: estatutos, declaración de principios y programa de acción. Asimismo, deben celebrar asambleas, por lo menos, en 10 entidades federativas o en 100 distritos para acreditar que los ciudadanos afiliados a la organización aprobaron y suscribieron los documentos básicos y que, en su conjunto, superan

⁶ SUP/JDC-055/2002. 11 de junio de 2002.

JOSÉ WOLDENBERG

el número mínimo de afiliados que exige la ley. Estas asambleas deben realizarse en presencia de un funcionario que testifique el cumplimiento de los requisitos de ley. Dicho funcionario puede ser un juez municipal, un juez de primera instancia o de distrito, un notario público o un funcionario acreditado para tal efecto por el propio Instituto Federal Electoral. En este mismo sentido, deberán realizar una Asamblea Nacional Constitutiva ante un funcionario acreditado por el Instituto, quien deberá acreditar que se encuentran presentes, en la asamblea nacional, los delegados de las asambleas locales o distritales. Así como que se acreditó la celebración de dichas asambleas, que se aprobaron los documentos básicos de la organización y que se integraron las listas de los afiliados del partido. Posteriormente el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará si la organización cumplió o no con los requisitos que la ley establece.

En una tesis de jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se establece que las omisiones encontradas por el IFE en la verificación de los documentos son causales para negar el registro.⁷ De igual manera, estableció el TEPJF que las manifestaciones individuales formales de asociación deben ser tomadas en cuenta por encima de los listados de los asociados.⁸

Por lo que hace a los derechos de los partidos políticos, el código señala los siguientes:

- a) Participar en la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral;
- b) Gozar de las garantías que les otorga el Código para "realizar libremente sus actividades";
- c) "Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público...";
- d) Postular candidatos en las elecciones federales, en los términos de la ley;
- e) Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse;
- f) Participar en las elecciones estatales y municipales;

⁷ SUP-JDC-017/99. 16 de junio de 1999.

⁸ SUP-JDC-017/99. 16 de junio de 1999.

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- g) Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral;
- h) Ser propietarios poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines;
- i) Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros "siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado mexicano y de sus órganos de gobierno";
- j) Suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales, y
- k) Los demás que les otorga la ley.

Dentro de sus obligaciones se encuentran:

- a) "Conducir actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático...";
- b) "Abstenerse de recurrir a la violencia...";
- c) Mantener el número de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro;
- d) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados;
- e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;
- f) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;
- g) Contar con un domicilio social para sus órganos directivos;
- h) Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral;
- i) Sostener por lo menos un centro de formación política;
- j) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen "así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate (para estos casos el tiempo que le dediquen a las plataformas no podrá ser menor de 50% del que les corresponda)";

JOSÉ WOLDENBERG

- k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones... "respecto a sus ingresos y egresos";
- l) Comunicar al IFE cualquier modificación a sus documentos básicos;
- m) Comunicar al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos;
- n) Actuar y conducirse "sin 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 o secta";
- o) Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para "el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña", así como para las otras actividades contempladas en la ley;
- p) Abstenerse de cualquier expresión que implique "diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas";
- q) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;
- r) Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos, y
- s) Las demás que establezca la ley.

Otro aspecto relevante que también fue modificado con la reforma de 1996 es el que se refiere al porcentaje mínimo de votación que deben obtener los partidos políticos para conservar su registro. Mientras que en la legislación anterior se establecía que los partidos con registro definitivo que no obtuvieran, en dos elecciones federales ordinarias consecutivas, 1.5% de la votación, perdían todos los derechos y prerrogativas que les otorgaba la ley, actualmente basta con que en una sola elección no alcancen 2% para que pierdan su registro como partidos políticos nacionales. Es más, con la anterior legislación era posible que los partidos que obtuvieran cuando menos 1% de la votación conservaran sus derechos y prerrogativas. Cabe mencionar que la nueva ley, además, establece que el

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

partido político que pierda su registro no podrá solicitarlo de nueva cuenta, sino hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario. En el mismo sentido se contempla que el porcentaje necesario para tener representación en el Congreso de la Unión es el mismo 2% de la votación nacional.

En el año 2003 los partidos Alianza Social y de la Sociedad Nacionalista impugnaron la inconstitucionalidad de dos artículos de la Constitución Política del Estado de Tabasco (2-2003). El primero había incrementado el porcentaje de votos necesario para obtener diputaciones por el principio de representación proporcional del 1.5 al 2% de los votos. Y la Corte estableció que ello era válido, es decir que se encontraba dentro de las posibilidades fijadas por la propia Constitución, ya que el porcentaje para obtener diputados por el principio de representación proporcional es una facultad de las Legislaturas Estatales.

El segundo establecía que la autoridad electoral estatal sería el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, cuyo Consejo estaría integrado por siete consejeros electorales, consejeros del poder legislativo y representantes de los partidos políticos que hubiesen alcanzado el 2% de la votación estatal emitida en la elección inmediata anterior. Esto último era lo que impugnaba PAS y PSN. Pero la Corte no les concedió la razón. Dice la resolución: "El derecho que tienen o pueden tener los partidos políticos para integrar o formar parte de los órganos deliberantes y/o decisivos de la autoridad electoral, no es un derecho connatural o indisolublemente vinculado o derivado de su calidad como tales; es, en todo caso, una prerrogativa que el Constituyente Permanente, para el caso de la autoridad federal, expresamente les quiso otorgar pronunciándose así en la fracción III del artículo 41, y en el caso de la autoridad estatal, es una prerrogativa que el legislador estatal podrá o no conceder, según estime".

La siguiente modificación importante es la que se refiere al "resurgimiento" de las ahora denominadas "Agrupaciones Políticas". El antecedente de estas agrupaciones son las Asociaciones Políticas Nacionales que contemplaba la legislación electoral en 1977 (LOPPE)

y que operaban como un “complemento” del sistema de partidos políticos. En esta misma tesitura, a partir de 1996 diversas organizaciones de ciudadanos con pluralidad de intereses y de diferentes ideologías podrán obtener su registro como Agrupaciones Políticas.

La definición legal de esta clase de organizaciones es la siguiente:

... son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública más informada.

Al estar contemplada en la Constitución y en la ley, dentro del catálogo de normas de naturaleza electoral, su naturaleza jurídica se inserta en ese marco de la actividad política. Así, pues, tanto las prerrogativas que les corresponden como todos sus actos jurídicos quedan sujetos a la potestad de la autoridad electoral federal, cuya función esencial es organizar los procesos electorales.

En este contexto, la ley señala que las agrupaciones políticas sólo podrán participar en las elecciones federales mediante acuerdos de participación con los partidos políticos. Las candidaturas que surjan de estos acuerdos serán registradas por el partido político y serán votadas con la denominación, emblema, color o colores de éste. Por supuesto, dicho acuerdo de participación deberá presentarse ante el Consejo General del IFE. Dentro de los derechos de estas agrupaciones también se contempla que reciban financiamiento público “para apoyo de sus actividades editoriales, educación y capacitación política e investigación socioeconómica y política”. Ese financiamiento proviene de un fondo consistente en “una cantidad equivalente a 2% del monto que anualmente reciben los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes”. La distribución de ese fondo sería determinado en un reglamento expedido por el Consejo General del Instituto (ninguna agrupación podrá recibir más de 20% de dicho fondo), y la agrupación deberá presentar un informe sobre el manejo de sus recursos.

Por lo que hace a los requisitos que la ley establece para constituir una agrupación política, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que las organizaciones interesadas deberán acreditar que cuentan con un mínimo de 7,000 asocia-

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

dos en el país y con un órgano directivo de carácter nacional; además deberán tener delegaciones en, cuando menos, 10 entidades federativas. Por supuesto, también deben contar con documentos básicos así como con una denominación propia. Asimismo, se establece que las agrupaciones perderán su registro cuando:

- a) Se haya acordado su disolución por la mayoría de sus miembros;
- b) Se hayan dado las causas de disolución contempladas en sus documentos básicos;
- c) Omitan rendir el informe anual de origen y aplicación de sus recursos;
- d) Incumplan "de manera grave con las disposiciones contenidas en este código";
- e) Dejen de cumplir los requisitos necesarios para obtener el registro, y se den las demás causas contempladas en el código.

En el año 2004 la agrupación política nacional Movimiento Nacional de Organización Ciudadana pretendió ejercer una acción de inconstitucionalidad en relación con reformas aprobadas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (9-2004). La corte fue clara y tajante: las agrupaciones políticas "carecen de legitimación para promover ese tipo de acciones". Y la declaró improcedente.

Las reglas relativas a los frentes que pueden formar los partidos y a las fusiones entre los mismos no fueron modificadas con la reforma. En cuanto a las coaliciones electorales, la reforma contempló algunos cambios relevantes. Como ya lo mencionamos, después de las elecciones de 1988 las normas relativas a las coaliciones fueron modificadas dificultándose la posibilidad de formar coaliciones. En cambio, con la reforma de 1996 se flexibilizaron los requisitos y las condiciones para que los partidos se coaliguen con fines electorales.

Así, pues, la ley contempla que los partidos podrán coaligarse para todas las elecciones federales, esto es, para la elección de presidente de la República, para diputados por ambos principios y para senadores también por ambos principios. Asimismo, establece puntualmente las reglas aplicables para cada caso en particular y señala con precisión el procedimiento que deben seguir los partidos para coligarse y los términos que debe abarcar el convenio de coalición correspondiente.

JOSÉ WOLDENBERG

Por lo que hace a la elección de presidente de la República, la coalición debe abarcar todas las fórmulas de diputados y senadores tanto de representación proporcional como de mayoría relativa. Asimismo, la coalición actuará con el emblema que haya adoptado o, en su defecto, con los emblemas de los partidos coaligados, así como bajo la declaración de principios, estatutos y programa de acción que se hayan aprobado. Los partidos interesados deberán acreditar que sus respectivas Asambleas Nacionales aceptaron contener bajo el esquema de coalición y al amparo del emblema y documentos básicos de que se trate.

Por lo que hace a las coaliciones para senadores y diputados por el principio de representación proporcional, abarcan también la totalidad de las fórmulas de mayoría relativa. Es decir, si algunos partidos deciden coaligarse en la lista de candidatos para senadores por el principio de representación proporcional, también deberán hacerlo en la lista de diputados por ese principio, así como en la totalidad de las fórmulas de candidatos para diputados y senadores por el principio de mayoría relativa. Lo mismo sucede cuando se trata de candidatos a diputados por representación proporcional.

Sin embargo, cuando se trata de candidatos a diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, la legislación permite las coaliciones parciales. Este es uno de los aspectos que se flexibilizó con la reforma, ya que anteriormente esta situación estaba prohibida. Entonces, es posible que dos o más partidos se coaliguen para registrar entre 33 y 100 fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, y entre seis y 20 fórmulas de senadores por este principio. Por supuesto, fuera de ese rango, la coalición dejará de ser parcial y tendrá que abarcar todas las demás fórmulas y las listas de candidatos a ambos cargos de elección.

En todos los casos en que se registren coaliciones, la ley contempla que se deberá acreditar ante la autoridad electoral que los órganos competentes de los partidos aprobaron todos los aspectos relacionados con la coalición. Es decir, los candidatos que se postulan, el programa de gobierno al que se sujetarán —cuando se trate

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

de coalición para presidente de la República— en caso de resultar ganadores, la bancada partidista a la que pertenecerán los candidatos de la coalición que resulten electos, el emblema y colores por los que se compite, los documentos básicos, etcétera.

Es importante señalar que para que los partidos políticos conserven su registro, la coalición deberá obtener, cuando menos, la suma de los porcentajes de 2% de la votación que requiere cada partido político. En el convenio de coalición deberá establecerse cuál es el orden para la conservación del registro de los partidos, en caso de que el porcentaje de la votación obtenida por la coalición no sea equivalente al 2% por cada uno de los partidos coaligados. Resulta interesante observar que en 1999 tres partidos políticos (Alianza Social, Convergencia por la Democracia y de Centro Democrático) impugnaron la constitucionalidad del artículo 50 de la Ley electoral del Estado de México que establece que “los que hayan obtenido su registro en el año anterior al de la realización de los comicios (locales) no podrán coaligarse ni fusionarse”. (1S-99, 14-99 y 16-99)

Los tres deseaban ejercer el derecho de coaligarse, recientemente habían obtenido su registro como partidos políticos nacionales e invocaron que la norma era violatoria de la libertad de asociación y reunión prevista en el artículo 9 de la Constitución. Y a pesar de que en la opinión enviada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a la Corte se consideró que en efecto esa disposición legal de carácter local era violatoria del derecho a formar coaliciones, la Corte resolvió que no, que no resultaba anticonstitucional.

La Corte argumentó que “Tratándose de partidos políticos se establece un régimen expreso consignado en la Constitución Federal, conforme al cual la ley respectiva determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, de lo que se sigue que estas asociaciones deberán estar sujetas a la ley aplicable al proceso electoral de que se trate”. Se trata en todo caso de un “requisito de temporalidad” que no puede ser entendido como contrario a las disposiciones constitucionales.

El Tribunal Electoral, por su parte, estableció que las coaliciones están legitimadas para presentar o interponer las demandas o recur-

JOSÉ WOLDENBERG

sos en materia electoral que crean precedentes.⁹ Aunque la integración de la misma no implica la creación de una persona jurídica.¹⁰

En cuanto a las reglas relativas al financiamiento de los partidos (financiamiento público y privado, mecanismos de fiscalización de las finanzas de los partidos, topes de gastos de campaña, etc.) y las relativas a las prerrogativas en radio y televisión, la reforma de 1996 fue sumamente amplia.

El tema del financiamiento fue elevado a rango constitucional, se establecieron en el artículo 41 las nuevas fórmulas de financiamiento público a los partidos:

- a) Financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, que se fijará anualmente;
- b) Financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, y
- c) Un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos en actividades específicas.”

Del mismo modo, en la Constitución se contemplan las operaciones que debe seguir el Consejo General del IFE para calcular esos rubros de financiamiento y se establece que el reparto del financiamiento se hará según la siguiente fórmula: 30% de forma igualitaria entre todos los partidos y el 70% restante se distribuirá “de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior”. Asimismo, en el artículo 41 se señala que lo relativo a esta materia será regulado en la ley y que se deberá garantizar que los recursos públicos que reciban los partidos prevalezcan “sobre los de origen privado”.

Por lo que hace a las prerrogativas en radio y televisión, la Constitución contempla que los partidos “...tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma (ley)”. Por lo que los cambios en esta materia fueron reservados para las reformas al Cofipe.

⁹ SUP-REC-009/2000. 28 de agosto de 2000.

¹⁰ SUP-JRC-142,144,146/99. 11 de septiembre de 1999.

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

A nivel general, tres eran los grandes objetivos que, según los dirigentes partidistas, debía encarar la reforma electoral en materia de financiamiento:

- 1) Mantener o lograr que los partidos estén protegidos de las presiones corporativas o ilegales que podrían proceder de su dependencia financiera con centros o grupos de poder (económico, social, institucional).
- 2) Garantizar el principio de equidad en las condiciones de la competencia, de modo tal que el financiamiento y el acceso a los medios de comunicación de esas organizaciones se convierta en un elemento que fomente una mejor competencia política.
- 3) Finalmente, lograr que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y sus egresos, corran por vías transparentes y conocidas, en tanto ellos son entidades de interés público.¹¹

En la búsqueda de tales objetivos, varios elementos resultaban indispensables en el andamiaje legal: el primero es el compromiso del Estado para proveer de recursos suficientes y razonables a los partidos políticos, por vías transparentes, públicas y por fórmulas claramente predeterminadas. En segundo lugar, que esta asignación propicie un reparto más equitativo del dinero público, para que el mismo sea convertido en un factor de competitividad.¹²

¹¹ José Woldenberg, "El financiamiento de los partidos políticos en México y en el mundo", en Fundación Cambio XXI, *La Reforma del PIU y el cambio democrático en México*, Noriega Editores, México, 1994.

¹² Vale la pena detenerse en este punto para precisar el principio orientador que fue tomado en cuenta para construir el nuevo diseño del reparto del financiamiento público. Intencionadamente no se habla de igualdad porque no sería justo ni razonable que organizaciones políticas de tan diverso arraigo, fuerza y representación, tengan el mismo nivel de ingreso; tampoco se habla de proporcionalidad porque los mecanismos de ley no deben limitarse a reproducir sin más una desigualdad de origen, que perpetúa las deformaciones de la competencia; si cada partido recibiese un ingreso y le fuera permitido un gasto correspondiente al número de votos registrado en la elección anterior, estaríamos promoviendo, típicamente, el "efecto Mateo" (dar todo a los que todo tienen) en desmedro de la competencia real y de la pluralidad potencial. Se habla entonces de equidad como concepto intermedio entre ambos criterios. Véase Pedro Aguirre, Ricardo Becerra, Lorenzo Córdova y José Woldenberg, *Una reforma electoral para la democracia: argumentos para el consenso*, pp. 75 y 76, 1995.

Un elemento de mucha importancia, rescatado por la reforma, es la existencia de topes a los gastos de campaña de los partidos; ésta fue entendida como una medida absolutamente pertinente, por su claridad y su eficacia práctica, para poner un límite a la disparidad en el uso de los recursos durante las campañas.¹³

Más allá se mantuvo firme la idea de una reglamentación de las contribuciones no públicas a los partidos, entre las que se encuentran las rigurosas restricciones de transferencias paraestatales, gubernamentales, extranjeras o religiosas, así como la regulación de las aportaciones privadas, de militantes, simpatizantes u organismos externos y la eliminación de contribuciones anónimas, todo ello como condición para evitar la dependencia de los partidos hacia poderes particulares o corporados.

Por otro lado, la negociación de la ley nunca dejó de suponer la existencia, por cada partido político, de un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña y de la presentación de los informes sobre financiamiento y gastos electorales. La negociación de reforma dio cuenta, además, de la obligación de los partidos para presentar informes contables anuales y de gastos de campaña, otro requisito indispensable para hacer viable la supervisión y la fiscalización a los partidos, con objeto no sólo de corroborar la magnitud y la transparencia de los recursos de los partidos, sino también de calibrar con precisión el estado de las diferencias en la competencia electoral.

En correspondencia con esas pautas generales, el artículo 41 de la Constitución fue ampliado y extensamente modificado para dar cabida al objetivo de la equidad. El párrafo II de ese artículo dice:

La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se

¹³ K. D. Ewig, *Money, politics and law. A study of electoral campaign finance reform in Canada*, Oxford, 1992.

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los privados.

La introducción del criterio de equidad a nivel constitucional tuvo varias traducciones prácticas a nivel legal, plasmadas a lo largo de los artículos 49, 49-A y 49-B del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. La ley comienza ratificando que el financiamiento público “debe prevalecer sobre otros tipos de financiamientos” permitidos y regulados por la ley. Para ello se redefinieron las modalidades de financiamiento público; si en el código anterior a la reforma los rubros a que tenían acceso los partidos políticos eran cinco (por actividad electoral, por actividades generales, por subrogación del Estado a las contribuciones del legislador, por actividades específicas y para el desarrollo de los partidos políticos), ahora el flujo de recursos públicos quedó comprendido en tres modalidades:

- 1) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes de cuyo monto total se asignará 30% de forma igualitaria entre los partidos políticos con representación en el Congreso, en tanto que 70% se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votación obtenida por cada partido político representado en el Congreso.
- 2) Para gastos de campaña. Para estos efectos a cada partido se le otorgará, el año de la elección, un monto equivalente al recibido por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.
- 3) Para actividades específicas como entidades de interés público. Comprende apoyos a los gastos por actividades de educación y capacitación política; investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos. El Consejo General puede autorizar apoyos hasta por 75% de los gastos anuales comprobados por estos conceptos.

Lo más importante de estas modificaciones, sin embargo, no está en la nueva clasificación, sino en el monto a asignar y en la manera de distribuir los recursos.

Por una parte, el cálculo que señala la ley incrementa de una manera drástica los recursos públicos destinados a los partidos políti-

JOSÉ WOLDENBERG

cos.¹⁴ El argumento que defendió este ensanchamiento presupuestario es contribuir a fortalecer decididamente a los partidos políticos y a su competitividad electoral, a propiciar su profesionalización y su arraigo extendido en todo el territorio nacional. Por lo demás, en este tema se vuelve a constatar la dinámica expansiva que han propiciado nuestras reformas institucionales: de 1977, cuando los partidos son declarados “entidades de interés público y con derecho a subsidios” pero sin reglamentación alguna, a 1986, momento en que las ministraciones públicas quedan normadas con fórmulas conocidas y predeterminadas, para llegar finalmente a los grandes trazos de una discusión sobre un modelo de subvención pública, que ahora se consagra desde la Constitución: “La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades ... debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado”.

Por su lado, la manera de asignación de esos recursos —prevista desde la Constitución— mejora su distribución y ayuda al objetivo general de la equidad. Como hemos anotado arriba, la fórmula consiste en ministrar el rubro para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y el correspondiente a gastos de campaña, de un modo proporcional en 70% y de un modo igualitario en 30%. Siguiendo con la comparación frente a 1994, podemos decir que la nueva fórmula mejora las condiciones de la competencia, puesto que en aquella elección sólo 17.3% del financiamiento a los partidos fue entregado de manera igualitaria; por contra, 82.7% fue ministrado de

¹⁴ La ministración que el IFE realizó durante 1994 al conjunto de partidos políticos ascendió a N\$201 308 002.23. Siguiendo el cálculo que señala la ley reformada en 1996, el IFE determinó, en cambio, un monto total igual a \$2 111 493 862.23, que corresponde a los rubros para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña y para actividades específicas. Esto significa que el monto aportado en 1994 representó apenas 16.5% de lo que establece la ley para 1997 en términos reales.

Un incremento tan notable en la magnitud real de los recursos fue argumentado y debatido en extenso, pero en los hechos se convirtió en la única pieza insalvable de toda la negociación de reforma.

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

manera proporcional a la votación. Por su parte, el financiamiento de simpatizantes y de particulares se sujeta a las siguientes reglas:

- 1) Ningún partido podrá recibir aportaciones anuales en dinero por una cantidad superior a 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda.
- 2) Las aportaciones de dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente a 0.05% del monto del total del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda.
- 3) La reforma hace incluir, entre las prohibiciones, la de recibir aportaciones de personas no identificadas —anónimas— con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.
- 4) Los informes deben ser entregados a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, haciéndose extensiva esta obligación a las agrupaciones políticas.
- 5) Se reduce de 90 a 60 días el plazo requerido para la presentación tanto del informe anual como del informe de gastos de campaña, y se dispone que el plazo de entrega para este último concepto contará a partir del día que concluyan las campañas electorales.
- 6) Para efectos de fiscalización del manejo de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas, así como de recepción, revisión y dictamen de los informes que deben rendir, el nuevo código dispone, entre otras, de las siguientes atribuciones a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas:
 - a) Elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de informes;
 - b) Vigilar que los recursos se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en la ley;
 - c) Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas;

- d) Ordenar visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;
- e) Presentar al Consejo General los dictámenes que formula respecto de las auditorías y verificaciones, y
- f) Informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos y agrupaciones políticas y, en su caso, las sanciones que a su juicio procedan.

Otro aspecto muy importante es el referente a los límites de los gastos de campaña para presidente, senadores, diputados y asambleístas. En 1994 dichos topes fueron determinados (salvo el presidencial) por los Consejos Locales y Distritales. Esta situación acarrea un doble efecto: por una parte que el tope global (la suma de los límites, y por lo tanto la erogación total de los partidos) tendiera a incrementarse sustantivamente; y por el otro, que existieran diferencias muy importantes entre los topes distrito a distrito y entidad a entidad. A partir de la reforma, el Consejo General asume la facultad de acordar los topes de gastos de campaña que se aplicaban a todas las elecciones federales para senadores y diputados.

De manera paralela se modifican significativamente las fórmulas de cálculo y se estipulan de manera más clara y precisa las reglas que debe observar el Consejo General para determinar los topes de gastos de campaña en las elecciones de presidente, senadores y diputados.

Esta fórmula de determinación de topes a los gastos de campaña constituyen un fruto positivo de la reforma de 1996: siguiendo las indicaciones de la ley, el 23 de enero de 1997 el Consejo General del IFE fijó unos topes que son sensiblemente menores a los que fueron establecidos en 1994. En el año 2002, el IFE resolvió además difundir públicamente la información relativa a los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales.¹⁵ Y en el año 2003 fijó un procedimiento para la liquidación del patrimonio de los partidos políticos que no hubieren obtenido el 2% de la votación.¹⁶

¹⁵ *Diario Oficial*, 3 de mayo de 2002.

¹⁶ *Diario Oficial*, 11 de agosto de 2003.

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Por su parte, el Tribunal ha establecido con claridad que el derecho a recibir financiamiento público concluye con la pérdida del registro del partido político.¹⁷

La llegada de los partidos políticos a los medios electrónicos es un tema y un problema ya clásico de las democracias modernas¹⁸ y la reforma electoral de 1996 no podía dejar de atender. Las necesidades de ampliación de su influencia, la creciente exigencia de llevar su mensaje y atraer cada vez a un mayor número de electores, obliga no sólo a un cambio en la normatividad electoral, sino mucho más allá, a un cambio en el modelo mismo de partido.¹⁹

Naturalmente un tipo de organización como la que exige la competencia electoral moderna, no podría sobrevivir practicando formas tradicionales de acercamiento, comunicación con la sociedad o de financiamiento de sí mismos. Adicionalmente, la contienda en el mercado político no hace sino presionar aún más para que las formas de penetración, arraigo y sobrevivencia sean transformadas, lo que implica un aumento en sus gastos y su necesidad de acceder a los mass media, sobre todo con motivos electorales. Tal y como lo argumentó no hace mucho A. Panebianco, la paulatina consolidación de los partidos profesionales-electorales ha acarreado también cambios "ambientales" a sus sociedades, de entre los cuales destaca la "consolidación de una sociedad política y civil de la información"; se trata de un cambio de tipo tecnológico que consiste, entre otras cosas, en una reestructuración del campo de la comunicación política bajo el impacto de los mass media, y en particular de la

¹⁷ SUP-RAP-023/97. 25 de septiembre de 1997.

¹⁸ Véase Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México. 1994.

¹⁹ Panebianco ubica ese cambio de modelo particularmente en tres terrenos: la desradicalización de los componentes ideológicos de los partidos; la ampliación de la base electoral, que permitiría pasar de un partido de base "confesional" o clasista a una organización que pretende abarcar en su proyecto a amplios sectores de la sociedad ("a todo el mundo"), y la búsqueda intencionada a entablar relación con diversos grupos de interés de la sociedad. A. Panebianco, *Modelos de partido*, Alianza Editorial, Madrid, 1990, pp. 49-495.

JOSÉ WOLDENBERG

televisión ... poco a poco, el papel central que en todas partes ha adquirido la televisión en la competición política comienza a desplazar sus poderosos efectos sobre la organización de los partidos ... las preferencias se tornan más volátiles pero también la capacidad de disuasión aumenta, la especialización es imprescindible y todos los costos se incrementan, las aportaciones de militantes pierden importancia y ganan peso los aparatos y cuadros que proveen de recursos a las organizaciones ... ni los medios pueden prescindir de la política porque no serían creíbles, ni los partidos pueden ya renunciar a estar en los medios porque se tornarían inviables.²⁰

Expuesto a grandes trazos, fue éste el contexto general al que respondía la discusión de la nueva ley: los medios de comunicación y la lucha política como una pareja impuesta necesariamente por la estructura, la masividad y la modernización social.

El título que regula el tema del acceso y financiamiento a la radio y la televisión es el tercero del Cofipe.

En el artículo 41 se constata, igual que en la Constitución, que una de sus prerrogativas es: "tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión".

La reforma suprime la disposición que ordenaba el incremento de la duración de los tiempos de transmisiones en períodos electorales de manera proporcional a la fuerza electoral de cada partido político y adopta un conjunto más preciso y equitativo de disposiciones para regular su acceso a la radio y la televisión en períodos electorales.

Es el capítulo primero del título tercero, en sus artículos 42 a 48, el que regula la materia de medios de comunicación para los partidos políticos. El código electoral entiende que las prerrogativas de los partidos en radio y televisión son establecidas para difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales.

En su primera parte, la nueva ley regula los tiempos estatales que son transferidos a los partidos políticos, en los siguientes términos:

- 1) Es el IFE, a través de la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos, la instancia que se encargará de difundir los programas en

²⁰ A. Panebianco, *ibid*, pp. 493-495.

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

radio y televisión y tramitar ante los concesionarios los tiempos correspondientes.

- 2) Respecto del tiempo total que le corresponde al Estado, cada partido disfrutará de 15 minutos mensuales en cada uno de los medios de comunicación. También podrán tener presencia en un programa especial para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes. Además, los partidos podrán solicitar ser transmitidos en programas de cobertura regional.

El artículo 45 dispone que los guiones técnicos serán presentados por los partidos a la Comisión de Radiodifusión del propio IFE. La misma será la encargada de producirlos.

Por otra parte, la ley impone algunas taxativas y procedimientos importantes para la contratación de espacios en los medios electrónicos:

- 1) La Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE es responsable de determinar las fechas, los canales, las estaciones y los horarios de las transmisiones.
- 2) Los programas de los partidos tendrán preferencia en el tiempo estatal, y los concesionarios los deberán transmitir en los horarios de mayor audiencia.
- 3) Es importante anotar también que en ningún caso se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de partido político por parte de terceros.
- 4) Asimismo, son los partidos políticos las únicas figuras posibilitadas para contratar tiempos en radio y televisión con fines electorales.

En respuesta a una vieja demanda de los partidos, durante las campañas electorales los tiempos oficiales en radio y televisión se incrementan de una manera importante. Es el artículo 47 el que obliga a intensificar la presencia de los partidos, en relación con el período no electoral y también en relación con las prerrogativas que tenían en la legislación anterior.

En lo que se refiere a la elección presidencial, el tiempo total de transmisión para todos los partidos será de 250 horas en radio y 200 en televisión. Para los períodos electorales intermedios, en los que se compite únicamente por la Cámara de Diputados, el tiem-

po total de transmisión será exactamente la mitad de lo señalado en el párrafo anterior; es decir, 125 horas de radio y 100 de televisión.

Una de las innovaciones de la ley es el establecimiento de spots, en radio y televisión. La ley los llama "promocionales". Se trata de una "bolsa" de tiempo en radio y televisión que el IFE compra a los concesionarios en período electoral. El monto previsto para ello en el proceso federal de 1997 fue de 125 millones de pesos.²¹

Por conducto del IFE se pondrán a disposición de los partidos hasta 10 000 promocionales (spots) políticos en radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos cada uno, mensualmente. Los que se no se utilicen en el mes de que se trate no podrán ser transmitidos con posterioridad.

Como una forma de propiciar la equidad, los promocionales se otorgarán siguiendo un criterio de 70% proporcional y 30% igualitario entre los partidos representados en el Congreso de la Unión.

Del número total y del tiempo total asignado, los partidos tienen la opción de fragmentarlos o de adicionarlos para hacer mensajes más amplios de 5, 7.5 y 10 minutos.

Pero la ley regula incluso el procedimiento para que los partidos adquieran los tiempos. Independientemente de todo lo anterior, el IFE solicita a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención para que los concesionarios o permisionarios de todo el país les proporcionen sus horarios y tarifas disponibles para su contratación por los partidos para dos períodos (artículo 48):

- 1) Del 1º de febrero al 31 de marzo.
- 2) Del 1º de abril hasta seis días antes del 6 de julio es decir, el 30 de junio.²²

²¹ Es menester señalar que el financiamiento destinado a esos promocionales no puede ser mayor de 12% del financiamiento público determinado para las campañas políticas, en un año de elecciones intermedias: de ahí surge el cálculo de 125 millones.

²² En el período de elección intermedia únicamente se solicitará y utilizará el segundo catálogo de horarios, tiempos y tarifas.

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En el período de elección intermedia únicamente se solicitará y utilizará el segundo catálogo de horarios, tiempos y tarifas.

A partir de la información de los concesionarios y funcionarios, el IFE —la Dirección de Prerrogativas— hace un “Catálogo General de Medios Electrónicos de Radio y Televisión”. Lo pone en manos de los partidos y éstos manifiestan al IFE qué tiempos y qué espacios tienen interés en adquirir.

En otras palabras, el IFE avisará mediante un oficio —a cada medio de difusión— qué partido está interesado en qué espacio y horario de su programación. Todo este procedimiento —plasmado en el artículo 4— tiene como finalidad lograr que las adquisiciones se hagan guardando orden y sin disputas entre los partidos por un mismo espacio.

El artículo 48, en su párrafo 10, señala que la Comisión de Radiodifusión del IFE (formada por representantes de los partidos políticos), y el director de Prerrogativas y Partidos Políticos sugerirán a la Cámara Nacional de la Industria y la Televisión, “lineamientos generales aplicables a los noticiarios de radio y televisión”. Esos lineamientos se refieren a la información que los noticiarios vierten de las campañas y los candidatos durante el período electoral. Se trata sobre todo de la percepción que los propios partidos tienen de los medios; cómo se sienten tratados por los noticiarios, y se sugieren algunas líneas que se consideran útiles para encauzar la contienda electoral.

Finalmente, dos de las innovaciones más importantes de la ley puesta en vigor en noviembre de 1996 consisten en que la Comisión de Radiodifusión —apoyada por la Dirección de Prerrogativas— realice monitoreos muestrales de los noticieros. Es decir, se realizará un seguimiento del tiempo asignado y sobre todo de la calidad informativa que los noticieros electrónicos hacen a propósito de las campañas de cada partido político. El resultado de ese monitoreo sistemático se hará público en el Consejo General del IFE.

Y en segundo lugar, en el apartado referido a las disposiciones que regulan las campañas electorales (artículo 186) se reconoce a los partidos políticos, los candidatos y las coaliciones, la posibilidad de ejercer el derecho de aclaración respecto de la información que

JOSÉ WOLDENBERG

presenten los medios de comunicación cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a su actividad o atributos personales. Ambas medidas representan un cambio notable de la ley en relación con los medios (un cambio notable más allá incluso del ámbito propiamente electoral), su impacto no es fácilmente previsible pero, creemos, se sientan bases sólidas para que en el espacio mediático se vivan contiendas más equitativas y más justas.

A fines del año 2003 el Congreso aprobó nuevos requisitos para la constitución y registro de partidos políticos nacionales. Se estableció como requisito previo el ostentar un registro como agrupación política nacional, se incrementó el porcentaje de afiliados (del 0.13% al 0.26%) del padrón electoral, y la celebración del doble de asambleas en relación al pasado. Si antes eran 100 distritales con por lo menos trescientos afiliados ahora deben ser 200, si antes eran 10 estatales con por lo menos tres mil afiliados, ahora deben ser 20.

El Partido del Trabajo impugnó esa reforma. Impulsó una acción de inconstitucionalidad ante la Corte (6-2004). Pero la Corte dio por buena la reforma y refrendó su validez.

CAPÍTULO II

Derechos y obligaciones de los partidos políticos

Derechos y obligaciones de los partidos políticos

Leonardo VALDÉS ZURITA

SUMARIO: I. Marco jurídico; II. Aportaciones a la formación del derecho de los partidos políticos; A. Conformación y registro de partidos políticos; B. Coaliciones electorales; C. Operación electoral; D. Aspectos genéricos; E. Procedimientos administrativos; III. Evaluación sobre las aportaciones a la formación del derecho de los partidos políticos en México.

La transformación política que vivió México, durante el último cuarto del siglo xx, fue producto de la conjunción de diversos cambios. Esos cambios fueron especialmente importantes en dos ámbitos: en el conjunto de reglas e instituciones de la vida político-electoral, y en las preferencias políticas de vastos sectores de la población. Para decirlo de manera sintética: cambiaron las reglas de la competencia por el poder político, a la vez que se implantó un importante grado de pluralismo político en la sociedad.¹

Los resultados de tal conjunción han sido, en primer lugar, satisfactorios y, por otra parte, han abierto una importante cantidad de situaciones y fenómenos novedosos de todo orden. Países que en diferentes latitudes vivieron situaciones similares a las de México, no

¹ En un artículo del autor, publicado en la *Revista Mexicana de Estudios Electorales* (número 3, enero-junio 2004) y titulado "El fin del sistema de partido hegemónico en México", se presentan de manera detallada los argumentos que aquí solamente se mencionan.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

siempre salieron bien librados. Cuando, después de una larga etapa de existencia de un solo partido político, se implantó el pluralismo en ciertas sociedades y las reglas permanecieron sin cambio, se produjeron (como en la mayoría de los países de Europa oriental) situaciones de ruptura del orden social, e incluso movimientos de secesión y guerra civil. En cambio, si las reglas se modificaron para propiciar condiciones más equitativas de competencia por el poder político, sin que el pluralismo se implantara en la sociedad, el mismo partido antes hegemónico (o algún otro en su lugar) continuó gobernando bajo un formato poco democrático (como sucedió, después de la Segunda Guerra Mundial, en los casos de Italia y Japón).

En México no fue así. A partir de la reforma política del sexenio de José López Portillo se avanzó en sucesivas reformas a los ordenamientos electorales, se crearon nuevas instituciones encargadas de conducir y calificar las elecciones, se establecieron y reglamentaron los derechos y obligaciones de los partidos políticos (en tanto que actores centrales de la lucha democrática por el poder político) y, paulatinamente, se implantó el pluralismo en las preferencias políticas de los ciudadanos (los otros actores centrales de la vida democrática de una nación). Así se produjo la llamada transición a la democracia.²

La transición de México, junto con otras, puede incluirse en la ola de cambio democrático que azotó al mundo occidental durante la segunda mitad del siglo xx. Y más específicamente, se puede ubicar en el contexto de la implantación de sistemas democráticos de gobierno en América Latina. No obstante, es necesario distinguir algunos rasgos característicos del cambio político en México, frente al conjunto de casos latinoamericanos (e incluso del sur y del oriente de Europa). Se puede afirmar que la única transición pacífica y estable desde un sistema de partido hegemónico fue la mexicana. Aquí la diferencia con los casos latinoamericanos: en todos esos países la transición partió del derrumbe de dictaduras militares. Ade-

² Para un muy completo análisis de ese proceso político, véase: Woldenberg, José, *La construcción de la democracia*. Plaza Janés. Ciudad de México. 2002.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

más, mientras que en muchos de los países del cono sur, la transición significó la reinstalación de sistemas plurales de partidos, que existieron antes de la implantación de las dictaduras, en México la transformación del sistema de partido hegemónico implicó la implantación de un nuevo sistema de partidos plural y competitivo.

En ese proceso fue necesario invertir una enorme cantidad de recursos económicos, humanos y (sobre todo) intelectuales, para conformar un conjunto de leyes e instituciones, que en nada se parecen a las que existieron durante el período de partido hegemónico, que vivió México entre los años cincuenta y el fin de los ochenta. La investigación que en este capítulo se reporta, es en parte la reconstrucción de ese proceso de reingeniería institucional. Se centra en los derechos y obligaciones de los partidos políticos y profundiza en las aportaciones normativas que han realizado diversas instituciones en la materia.

I. MARCO JURÍDICO

Como en muchos países la constitucionalización³ de los partidos políticos representó un importante punto de inflexión de la vida política de México. Cuando esas organizaciones de ciudadanos, que tienen como fin la participación de los mismos en la vida política de una nación,⁴ aparecen en el texto constitucional, su perfil cambia significativamente. En Estados Unidos los partidos políticos, a pesar

³ Sobre la constitucionalización de los partidos políticos, véase: Cárdenas Gracia, Jaime, "Partidos Políticos", en *Léxico de la Política*. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México. 2000.

⁴ Anna Oppo, después de mostrar las dificultades para adoptar una noción cerrada del término partido político, llega a la conclusión de que "en la noción partido entran todas aquellas organizaciones de la sociedad civil que surgen en el momento en el que se reconoce, teórica o prácticamente, al pueblo el derecho de participar en la gestión del poder y que con ese fin se organizan y actúan", en Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*. Tomo II. Siglo XXI Editores. Ciudad de México. 1986.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

de que no se encuentran explícitamente referidos en el texto constitucional, están protegidos por la libertad de asociación, consagrada por la primera enmienda constitucional, de 1791.⁵ En la mayoría de los países de Europa occidental, la inclusión de los partidos políticos en sus constituciones es posterior a la Segunda Guerra Mundial. Esto en buena medida para evitar el surgimiento y, sobre todo, fortalecimiento de partidos de extrema izquierda y derecha, ya que durante la primera mitad del siglo xx ese tipo de organizaciones habían causado graves problemas en esas naciones.⁶ En la mayoría de los países de América Latina, los partidos políticos fueron incorporados a sus constituciones durante (o bien, como resultado de) sus procesos de transición democrática.⁷

En México la inclusión de los partidos políticos en el texto constitucional fue producto de una situación paradójica. En 1976 el sistema de partido hegemónico, que empezó a funcionar a mediados de los años cincuenta, llegó a su punto culminante. Ese tipo de sistemas se caracterizan, entre otras cosas, por el hecho de que el poder político no se pone en juego en las elecciones. El partido hegemónico tiene a su disposición un marco institucional y una situación social que le permiten asegurar el triunfo de la casi totalidad de sus candidatos. De tal suerte que para ser representante popular o gobernante, la condición fundamental es ser candidato del partido hegemónico. Candidatos de otros partidos pueden lograr contados triunfos, sólo en situaciones extraordinarias. Por esos motivos, se puede afirmar que una ley fundamental de los sistemas de partido hegemónico, es que sus candidatos no pueden perder una elección y que, cuando eso sucede, es absolutamente marginal.

⁵ Véase: Aldrich, John H., *Why parties? The origin and transformation of political parties in America*. The University of Chicago Press. Chicago. 1995.

⁶ Véase: Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Universidad. Madrid. 1992.

⁷ Véase: Bendel, Petra, "Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etcétera", en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México. 1998.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La elección presidencial de 1976 fue el más claro ejemplo de funcionamiento del sistema de partido hegemónico en México. Ese partido, el Revolucionario Institucional (PRI), llevó como candidato presidencial al único que se presentó formalmente en la contienda. Dos de sus tres adversarios legalmente reconocidos, el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), optaron por mantener su tradición de postular, de manera común, al candidato presidencial del PRI. No se ha indagado hasta ahora si esa tradición tuvo raíces estrictamente ideológicas, o si estaba fundada en un frío cálculo que ponía de manifiesto la ausencia total de posibilidades de éxito de esos partidos en la contienda presidencial; y, en consecuencia, les aconsejaba concentrarse en la competencia por posiciones en los órganos legislativos.⁸ Lo cierto es que desde su surgimiento (con una sola excepción, cuando el PPS postuló a su fundador como candidato presidencial) esos partidos hicieron uso de la figura de candidato común, que contenía nuestra ley electoral federal, para postular al mismo candidato presidencial del PRI.

El otro adversario tradicional del partido hegemónico, el Partido Acción Nacional (PAN) enfrentó una severa crisis interna que le impidió postular candidato presidencial.⁹ Las candidaturas producto de las rupturas de la familia revolucionaria, que menudearon durante la etapa prehegemónica, tampoco hicieron acto de presencia.¹⁰ Un partido sin registro legal, el Comunista Mexicano, lanzó como su candidato presidencial al líder ferrocarrilero Valentín Campa, pero su nombre no apareció impreso en las boletas electorales y, en consecuencia, no se pudo saber cuantos ciudadanos apoyaron esa candidatura informal.

⁸ Tómese en cuenta que, a partir de la reforma constitucional de 1964 que incluyó la figura de los diputados de partido, esos partidos vieron incrementarse significativamente sus posibilidades de acceso a la Cámara de Diputados.

⁹ Véase: Loaeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México. 1999.

¹⁰ Véase: Reyna, José Luis, "Las elecciones en el México institucionalizado, 1946-1976", en González Casanova, Pablo (coord.): *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*. Siglo XXI Editores, Ciudad de México. 1985.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

O sea que, para todo efecto práctico, José López Portillo fue candidato único a la presidencia de la República. Esa fue la expresión más contundente de la existencia de un sistema de partido hegemónico y la cúspide de su desarrollo. Por primera vez, la norma según la cual su candidato presidencial no podía perder era una realidad irrefutable. Bastaba que un solo ciudadano emitiera su voto por José López Portillo, para que éste por mayoría simple ganara la elección presidencial. Esto es: no podía perder esa elección.

No obstante, ese proceso electoral fue el antecedente inmediato de la Reforma Política que, entre otras cosas, incluyó a los partidos políticos en el texto constitucional. A partir de 1977, la fracción I del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que:

“Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”.

Ese mismo texto define a los partidos de la siguiente manera:

“Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.”

Resulta evidente que la elección presidencial de 1976 dejó al descubierto una de las fases del sistema político autoritario que había sentado sus reales en nuestro país. Interna y externamente, era necesario recuperar cierta legitimidad y la reforma política tenía ese objetivo. Gracias a ella, los partidos políticos alcanzaron rango constitucional y ahí quedaron definidos sus principales derechos. En primer lugar su intervención en los procesos electorales federales, estatales y municipales. Además, se estableció su derecho a contar “de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades”.¹¹ Así, la Constitución les

¹¹ Artículo 41, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

garantizó tanto el acceso permanente a los medios de comunicación social, como al financiamiento público para sus actividades ordinarias y para sus campañas electorales. Evidentemente, la reglamentación correspondiente se remitió a la ley respectiva.

En el nivel constitucional también tienen origen otros derechos y prerrogativas para los partidos políticos en México. La fracción III del artículo 41 de la Constitución, les otorga el derecho a participar en la integración del Instituto Federal Electoral, autoridad en la materia. Y el párrafo segundo de esa fracción establece la participación, con voz pero sin voto, de representantes de los partidos, así como de representantes del Poder Legislativo. Los artículos 54 y 56 les otorgan a los partidos políticos derechos en el proceso de elección de las dos cámaras que conforman el Congreso de la Unión.

La fracción II, inciso f), del artículo 105 de la Constitución, le otorga a los partidos políticos nacionales el derecho de emprender, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales y locales. El artículo 116 constitucional, por su lado, obliga a las constituciones y leyes electorales locales a observar ciertos principios que incluyen derechos para los partidos políticos equivalentes a los establecidos por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución es omisa respecto de las obligaciones de los partidos políticos, su registro, las faltas administrativas que pudieran cometer y las posibles sanciones a las que pueden estar sujetos. No obstante, en el último párrafo del artículo 63 se establece un supuesto que da fundamento constitucional a una posible sanción a los partidos políticos. El mencionado párrafo establece que las personas que habiendo sido electas, no se presenten a desempeñar el cargo de diputado o senador, incurrirán en responsabilidad y serán sancionados en los términos de la ley correspondiente. "También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos a una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funcio-

LEONARDO VALDÉS ZURITA

nes". Esto significa que en México, por norma constitucional, los partidos políticos tienen prohibido impedir que sus candidatos electos concurren a ejercer el cargo para el que fueron postulados. Este, me parece, es un principio fundamental para asegurar el buen desarrollo de las instituciones democráticas en el país.

Dado que en México no existe aún una ley de partidos,¹² los derechos y obligaciones de los partidos políticos se encuentran mayoritariamente regulados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

El artículo 36 del Cofipe establece los derechos de los partidos políticos legalmente reconocidos en México. Se trata de una relación¹³ que parte de la garantía de su participación en la preparación,

¹² En la mayoría de los países latinoamericanos sí existen ese tipo de leyes. Véase: Bendel *op. cit.*

¹³ "a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en este Código, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; b) Gozar de las garantías que este Código les otorga para realizar libremente sus actividades; c) Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución General de la República y de este Código, para garantizar que los partidos políticos promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; d) Postular candidatos en las elecciones federales en los términos de este Código; e) Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse, en los términos de este Código; f) Participar en las elecciones estatales y municipales, conforme a lo dispuesto en la fracción I del párrafo segundo del artículo 41 de la Constitución; g) Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral en los términos de la Constitución y este Código; h) Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines; i) Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y de sus órganos de gobierno; j) Suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales, y k) Los demás que les otorgue este Código."

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

desarrollo y vigilancia de los procesos electorales; pasa por la garantía para el libre ejercicio de sus actividades y la obtención de prerrogativas y financiamiento público, y arriba a la postulación de candidatos en las elecciones federales, la participación en las estatales y municipales, así como a la conformación de frentes y coaliciones e, incluso, realizar fusiones. La lista termina, con el consabido “los demás que les otorgue este Código”.¹⁴

Esos derechos, no listados en el artículo antes referido, son muchos y de variada naturaleza. En el artículo 40 se les otorga la facultad de solicitar al Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) se investigue las actividades de otros partidos políticos y de las agrupaciones políticas nacionales,¹⁵ cuando presuman que han incumplido sus obligaciones de manera grave y sistemática, y aportando los elementos de prueba correspondientes. Además de las prerrogativas y de tiempo en radio y televisión, de las que gozan los partidos políticos,¹⁶ el artículo 48 del Cofipe les otorga en exclusividad el derecho a contratar tiempos en esos medios de comunicación, para difundir sus mensajes de campaña electoral. El artículo 74, por otra parte, al definir la conformación del Consejo General del IFE, le otorga participación a los partidos políticos, a través de sus representantes. El inciso 9 de ese artículo especifica que la participación de los representantes de los partidos es solamente con voz. Esta facultad, de pertenecer al órgano superior de dirección del IFE, se replica en toda la estructura desconcentrada de esa institución. Los partidos pueden nombrar representantes ante los 32 Consejos Locales del IFE —uno en cada entidad federativa— y ante los 300 Consejos Distritales.¹⁷ Los partidos políticos, además, tienen derecho a estar representados en los órganos de vigilancia del IFE: fundamentalmente, en los que tienen que ver con el Registro de

¹⁴ Inciso k) del artículo 36 del Cofipe.

¹⁵ Esta es una figura de participación política, regulada por los artículos 33 al 35 del Cofipe.

¹⁶ Que se analizan en el capítulo 3 de este libro.

¹⁷ Véanse los artículos 102 y 113.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

Electores, así como con el ejercicio de sus prerrogativas en radio y televisión. Además, el artículo 89 del Cofipe les otorga a los partidos políticos, a través de sus representantes, acceso pleno a los sistemas y mecanismos que se establezcan para conocer los resultados preliminares de las elecciones federales. Evidentemente, los partidos políticos tienen derecho a nombrar representantes ante las mesas directivas de casilla, que son las encargadas de recibir y computar los votos en las jornadas electorales.¹⁸ Es derecho exclusivo de los partidos políticos, según lo establece el artículo 175 del Cofipe, registrar candidatos a los cargos de elección popular. Finalmente, los partidos políticos, de acuerdo con lo que establece el párrafo 3 del artículo 186 del Cofipe, tienen a su disposición el derecho de aclaración si consideran que la información presentada por los medios de comunicación deforma hechos o situaciones referentes a sus actividades o a los atributos personales de sus candidatos.

Las obligaciones de los partidos políticos se encuentran especificadas en el artículo 38 del Cofipe. A la letra, son las siguientes:

- 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;
- Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;
- Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro;
- Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos nacionales ya existentes;
- Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;
- Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;

¹⁸ Véanse los artículos 116 y 198 del Cofipe.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- Contar con domicilio social para sus órganos directivos;
- Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral;
- Sostener por lo menos un centro de formación política;
- Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participan, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate. En este caso, el tiempo que le dediquen a la plataforma no podrá ser menor del 50% del que les corresponda;
- Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la comisión de consejeros a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 de este Código, así como entregar la documentación que la propia comisión le solicite respecto a sus ingresos y egresos;¹⁹
- Comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programa de acción o estatutos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente;²⁰
- Comunicar oportunamente al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos;
- Actuar y conducirse sin 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 o secta;
- Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para

¹⁹ Se trata de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del IFE.

²⁰ El párrafo 2 del propio artículo 38 del Cofipe, establece que tales modificaciones “en ningún caso se podrán hacer una vez iniciado el proceso electoral”.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

sufragar los gastos de campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 de este Código;²¹

- Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas;
- Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;
- Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos;
- Garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades políticas; y

Como se observa, las obligaciones de los partidos que detalla este artículo, van desde cuestiones muy generales vinculadas con su compromiso de ajustar sus actos al estado de derecho, hasta específicas vinculadas con el uso y la fiscalización del financiamiento público que, por ley, reciben. Este artículo también termina con la fórmula: "las demás que establezca este Código".

El resto de las otras obligaciones, que el Código les impone a los partidos políticos, en realidad son sólo derivadas de las que de manera tan específica se encuentran en el artículo 38. La única que vale la pena enfatizar, tiene que ver con la obligación que tienen los partidos de propiciar la igualdad de oportunidades y la equidad de género para el acceso a los cargos de elección popular.²²

²¹ El cual textualmente establece que: "Son derechos de los partidos políticos: ... c) Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución General de la República y de este Código, para garantizar que los partidos políticos promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo".

²² Artículo 4, párrafo 1. El artículo 175 hace énfasis en la misma cuestión.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Una de las obligaciones que tienen los partidos políticos en México y que desde otros países puede ser vista como si se tratara de un simple trámite administrativo, es la de obtener su registro legal y, en los términos de la fracción c) del artículo 38 (ya citado), mantener el número de afiliados respectivo. Además, requieren cada tres años obtener al menos el 2 por ciento de la votación nacional en alguna de las elecciones. El registro legal de los partidos políticos en México, fue uno de los elementos para el desarrollo del sistema de partido hegemónico. Los requisitos que debían satisfacer los grupos de ciudadanos que aspiraban a participar electoralmente, a partir del registro de un nuevo partido político, eran tan elevados que desde los años cincuenta no se logró registrar legalmente ningún partido político. Esa fue una de las razones de la existencia de un estable sistema de cuatro partidos, completamente dominado por uno de ellos.

Entre otras, una de las principales aportaciones de la Reforma Política de los setenta, ya referida antes, fue justamente la flexibilización en el procedimiento y requisitos para el registro de nuevos partidos políticos. La ley electoral producto de esa Reforma creó la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones, que sirvió como mecanismo de incorporación de buena parte de los partidos políticos que participaron en las elecciones durante los años ochenta y noventa.

Las sucesivas reformas modificaron tanto las figuras como los procedimientos del registro de los partidos políticos. El código electoral vigente a partir de diciembre de 2003 establece, en su artículo 22, que las agrupaciones políticas nacionales que pretendan participar en las elecciones federales deberán obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral. Los requisitos para obtener el registro, son:

- a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades, y
- b) Contar con 3,000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 200 distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados

LEONARDO VALDÉS ZURITA

en el país podrá ser inferior al 0.26% del Padrón Electoral Federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.”²³

Los artículos 25 al 27 del Código especifican el contenido que deben satisfacer la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos, mientras que del 28 al 31 se establecen los procedimientos tanto para solicitar el registro, como para obtenerlo.²⁴

Desde las reformas de los años setenta se han incorporado al sistema de partidos en México más de una docena de partidos políticos. La mayoría perdieron su registro, por no obtener el mínimo de votación exigido por la ley electoral.²⁵

El artículo 66 del Cofipe establece las causas de pérdida de registro de un partido político:

- “No participar en un proceso electoral federal ordinario;
- No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior; por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos del párrafo 1 del artículo 32 de este Código;
- No obtener por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado, en términos del convenio celebrado al efecto;
- Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro;

²³ Artículo 24 del Cofipe.

²⁴ Las reformas de diciembre de 2003 al Cofipe restringieron la posibilidad de obtener registro como partido político, en diversos sentidos. A partir de esa fecha solamente pueden aspirar a obtener registro las organizaciones que previamente lo hayan obtenido como Agrupaciones Políticas Nacionales. Además, se duplicaron las entidades y/o distritos y se duplicó, también, el porcentaje de afiliados respecto del padrón electoral. Por otro lado, disminuyeron los requisitos para registrar una Agrupación Política Nacional.

²⁵ El 1.5% del total de la votación hasta 1996 y el 2% a partir de la reforma al Cofipe de ese año.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral las obligaciones que le señala este Código;
- Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos, y
- Haberse fusionado con otro partido político, en los términos del artículo anterior”.

La pérdida del registro de un partido político le impide a esa organización participar en futuros procesos electorales²⁶ y le priva de las prerrogativas y financiamiento a que tienen derechos los partidos, en tanto que entidades de interés público. Desde que se encuentra vigente el Cofipe, la única razón por la que han perdido su registro los diversos partidos políticos, ha sido la de no alcanzar el mínimo de votación necesario para conservarlo.

El Código vigente incluye, en su Título Quinto, un capítulo dedicado a las faltas administrativas y sus correspondientes sanciones. Entre los entes sancionables se encuentran los partidos políticos. Las razones que pueden llevar al IFE a sancionarlos son:

- a) Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código;
- b) Incumplan con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral;
- c) Acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, en contravención a lo dispuesto por el artículo 49, párrafos 2 y 3, de este Código;
- d) Acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en el artículo 49, párrafo 11, inciso b), fracciones III y IV, de este Código;

²⁶ Salvo en las elecciones extraordinarias que se realicen inmediatamente después de declarada la pérdida del registro, siempre y cuando el partido que perdió su registro haya postulado candidato en la elección ordinaria anulada. Véase el artículo 21 del Cofipe.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

- e) No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en los artículos 35 y 49-A de este Código;
- f) Sobrepasen durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados conforme al artículo 182-A de este Código, y
- g) Incurran en cualquier otra falta de las previstas en este Código”.²⁷

Como se puede observar, las conductas que pueden llevar al Consejo General del IFE a sancionar a un partido político, se pueden agrupar en tres conjuntos:

- a) Dejar de cumplir con las obligaciones que les impone a los partidos políticos la legislación;
- b) Recibir recursos financieros inapropiados, no presentar informes y sobrepasar los topes a los gastos de campaña;
- c) Incumplir los acuerdos y resoluciones de la autoridad electoral.

Las sanciones que se pueden imponer a los partidos infractores, son:

- Amonestación pública;
- Multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general;
- Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;
- Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda, por el período que señale la resolución;
- Negativa del registro de las candidaturas;
- Suspensión de su registro como partido político;
- Cancelación de su registro como partido político.²⁸

Evidentemente, esas sanciones sólo se pueden aplicar como resultado de un procedimiento que se encuentra establecido en el propio Cofipe,²⁹ y dependen de la gravedad de la falta cometida. La reincidencia en la conducta faculta a la autoridad electoral a incrementar las sanciones.

La revisión aquí presentada, permite confirmar que a falta de una ley de partidos en México, el código electoral contiene los elementos básicos para normar la vida y actuación de los partidos políticos.

²⁷ Artículo 269, párrafo 2.

²⁸ Artículo 269, párrafo 1.

²⁹ En los artículos 270 y 271.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

II. APORTACIONES A LA FORMACIÓN DEL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como se señaló, uno de los derechos que la Constitución, en su artículo 105, le otorga a los partidos políticos es el de presentar acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta facultad, especificada por el artículo 62 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha permitido que la Suprema Corte conozca y resuelva muy diversos casos desde 1995. El artículo 105 constitucional³⁰ establece que pueden ser atacadas, por los partidos políticos y mediante las acciones de inconstitucionalidad, las leyes electorales federales y locales. Esto ha sucedido cuando los partidos políticos consideran que la ley, o una parte de la misma, no corresponden a las normas constitucionales que rigen la materia.

Lo primero que se debe señalar es que la legislación federal ha sido relativamente poco atacada por los partidos políticos. Esto permite construir un indicador del alto consenso político respecto del marco legal que ha estado vigente desde las reformas constitucionales y legales de 1996. Han sido cuatro los recursos presentados a la Suprema Corte respecto de alguna de las piezas que componen la legislación electoral federal. Un grupo denominado Partido Foro Democrático, impugnó algunas de las reformas que se realizaron al Cofipe en 1996, concretamente algunos artículos del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. No obstante, la impugnación fue desechada, por improcedente, ya que el referido grupo no contaba con registro como partido político nacional y, en los términos del artículo 105 constitucional solamente los partidos políticos con registro ante la autoridad electoral se encuen-

³⁰ Reformado en 1995, para cambiar el perfil del Poder Judicial, y en 1996 para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda conocer de controversias en materia electoral.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

tran legitimados para impugnar las normas electorales, ante el máximo tribunal de la nación.³¹

En ese mismo año, el de 1996, los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México también presentaron sendos recursos de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte. El primero de ellos impugnó diversos artículos vinculados con el otorgamiento de financiamiento público a los partidos políticos, pues desde su punto de vista las reformas eran contrarias a lo establecido por el artículo 41 constitucional. No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación calificó como infundado el recurso del PAN y en consecuencia ratificó la constitucionalidad de los artículos atacados.³² El PVEM, por su parte, impugnó artículos transitorios de la promulgación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. En este caso la Corte también desechó el recurso por infundado y ratificó la constitucionalidad de la promulgación de la referida Ley.³³

La cuarta, y más reciente, acción de inconstitucionalidad presentada en contra del Cofipe fue producto de las reformas de 2003, en materia de requisitos para el registro de nuevos partidos. El Partido del Trabajo argumentó que tales reformas son anticonstitucionales, pues afectan el derecho de asociación política de los ciudadanos, entre otros. La Corte determinó como infundado el mencionado recurso y declaró la validez de los artículos reformados.³⁴

³¹ Acción de inconstitucionalidad 7/96, promovida por el Partido Foro Democrático y resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 7 de enero de 1997.

³² Acción de inconstitucionalidad 9/96 promovida por el Partido Acción Nacional y resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 9 de enero de 1997.

³³ Acción de inconstitucionalidad 8/96 promovida por el Partido Verde Ecologista de México y resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 9 de enero de 1997.

³⁴ Acción de inconstitucionalidad 6/04 promovida por el Partido del Trabajo y resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 16 de marzo de 2004. El acuerdo fue aprobado por mayoría, lo que ha sido poco frecuente. Se acumuló una acción de inconstitucionalidad promovida por una Agrupación Política Nacional, que fue sobreesída por unanimidad.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La gran mayoría de las acciones de inconstitucionalidad, que han presentado los partidos políticos, han tenido como objeto a las leyes electorales locales. En 24 de las 32 entidades se ha presentado al menos una acción de inconstitucionalidad en contra de la ley electoral respectiva. Muchos de esos recursos han ubicado como su principal punto de cuestionamiento el financiamiento público a que tienen derecho los partidos políticos, también en las entidades locales. La Suprema Corte, en lo general, ha ratificado lo establecido por las constituciones y leyes electorales locales. En el capítulo siguiente, de este libro, este asunto se trata con amplitud.

Otro de los asuntos cuestionados por los partidos, ha sido el de la conformación de los Congresos locales y, específicamente, la elección de diputados por el principio de representación proporcional. En las resoluciones de la Suprema Corte ha prevalecido la defensa de los criterios establecidos por la Constitución. Así se declaró inválido el artículo 16 del Código Electoral de Aguascalientes, reformado en noviembre de 2001, por contravenir la proporción de diputados de representación proporcional (cuarenta por ciento del total) establecida por el artículo 54 constitucional.³⁵ Además, se declaró procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 22 del Código Electoral para el Estado de Morelos, reformado en septiembre de 2002, por no establecer de manera clara y precisa las bases para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional.³⁶

Las bases para la distritación y redistribución, para la conformación del servicio profesional electoral en una entidad, para la integración de las autoridades electorales e incluso ciertas normas que impiden a los ciudadanos que se asumen como precandidatos de los partidos

³⁵ Acción de inconstitucionalidad 3/02 promovida por el Partido del Trabajo y resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 22 de abril de 2002.

³⁶ Acción de inconstitucionalidad 31/02 promovida por el Partido de la Revolución Democrática y resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 10 de diciembre de 2002.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

políticos a cargos de elección popular realizar proselitismo, han sido impugnadas por los partidos políticos. Llama la atención, no obstante, un caso presentado en contra de disposiciones del Código Electoral del Estado Libre y Soberano de México. Se trata de una acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de Centro Democrático, en contra de las disposiciones contenidas en el artículo 50 del referido código. Por reforma realizada en 1999, el mencionado artículo prohibió coaligarse o fusionarse, entre sí o con otros partidos, a aquellos que hayan obtenido su registro durante el año anterior a la realización de los comicios locales.

El otrora Partido de Centro Democrático impugnó la norma, por considerarla violatoria de los derechos de libre asociación y reunión de los ciudadanos, consagrados por la Constitución. Además, alegó agravio en contra del derecho que la propia Constitución otorga a los partidos políticos nacionales para participar en las elecciones locales. La Suprema Corte consideró, al desahogar el recurso, que el artículo 41 de la Constitución sujeta la participación de los partidos en los procesos electorales a leyes ordinarias, que pueden establecer normas para el ejercicio de los derechos otorgados. En consecuencia, declaró la validez del artículo 50 del código antes referido y dictaminó como infundada la acción de inconstitucionalidad.³⁷

Como se observa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad que se han presentado, ha implantado criterios para interpretar las normas constitucionales en la materia y ha procedido, en su caso, a declarar la invalidez de piezas legislativas locales cuando éstas no corresponden a lo establecido por la Constitución. En materia de derechos y obligaciones de los partidos políticos, esas determinaciones no han implicado, hasta ahora, modificaciones sustanciales.

La labor del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la materia, ha tenido otros resultados. El muy elevado número

³⁷ Acción de inconstitucionalidad 14/99 promovida por el Partido de Centro Democrático y resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 14 de diciembre de 1999.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

de asuntos que ha conocido y resuelto le ha permitido analizar y especificar los derechos y las obligaciones de los partidos políticos. La jurisprudencia y las tesis relevantes que se han producido inciden en los derechos y las obligaciones de los partidos políticos, además de en otras cuestiones relevantes en materia político-electoral. Muchos de los asuntos que ha conocido el TEPJF han sido planteados por los partidos políticos, por organizaciones de ciudadanos, o bien por los propios ciudadanos, con el fin de que las decisiones de las autoridades electorales administrativas (o sea el IFE y los órganos electorales locales) se ajusten a la legalidad. Por ese motivo, al analizar las resoluciones del Tribunal también se debe hacer referencia a las aportaciones que en la materia de derechos y obligaciones de los partidos políticos han realizado el IFE y las autoridades electorales locales.

Para el análisis del contenido de la jurisprudencia y de las tesis relevantes del TEPJF vale la pena ordenarlos de acuerdo con los siguientes aspectos: referentes a la conformación y al registro de los partidos políticos; relativos a la conformación y actuación de coaliciones electorales; vinculados con la operación electoral. Además, se pueden destacar algunos asuntos genéricos de interés para los propios partidos y otros que tienen que ver con la tramitación de los procedimientos administrativos a los que están sujetos.

A. Conformación y registro de partidos políticos

Como producto de tres juicios para la protección de los derechos político-electorales de sendos ciudadanos, resueltos por el Tribunal en enero de 2002, se creó jurisprudencia en el sentido de que el derecho de asociación político-electoral de los ciudadanos se encuentra a la base de la formación de los partidos políticos.³⁸ Esta tesis establece que el derecho de asociación política de los ciudada-

³⁸ Tesis de jurisprudencia S3ELJ 25/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 21-22.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

nos mexicanos, consagrado por el artículo 35 de la Constitución, "propicia el pluralismo político y la participación ciudadana en la formación del gobierno. La libertad de asociación, que subyace a ese derecho, constituye una *conditio sine qua non* de todo Estado constitucional democrático de derecho, pues sin la existencia de este derecho fundamental ... no sólo se impediría la formación de partidos políticos y de asociaciones de diverso signo ideológico, sino que el mismo principio constitucional de sufragio universal ... quedaría socavado; por lo tanto, el derecho de asociación en materia político-electoral está en la base de la formación de los partidos políticos y asociaciones políticas".³⁹

Los mismos juicios sirvieron para el establecimiento de otra tesis de jurisprudencia, que se puede considerar como complementaria de la anterior. Esta tesis establece el contenido y los alcances del derecho de afiliación de los ciudadanos mexicanos. Señala que: "... es un derecho fundamental con un contenido normativo más específico que el derecho de asociación en materia política, ya que se refiere expresamente a la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos para asociarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas ... el derecho de afiliación ... se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios y, por tanto, con mayor especificidad que el derecho de asociación y está garantizado jurisdiccionalmente mediante el sistema de medios de impugnación en materia electoral previsto en el artículo 41 ... de la Constitución federal".⁴⁰

Otros juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, resueltos por el TEPJF entre junio y agosto de 2002, permitieron establecer otras dos tesis de jurisprudencia que se suman a las anteriores. La primera de esas tesis, identificada como "Derecho de asociación político-electoral. Se colma al afiliarse a un partido o agrupación política", establece que "el ejercicio del

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Tesis de jurisprudencia S3ELJ 25/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 21-22.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

derecho de asociación político-electoral se satisface cuando el ciudadano se adhiere a una sola organización política, ya que conforme a su naturaleza y objetivos su voluntad de asociarse se colma al realizarlo a un ente ...".⁴¹ Esto es relevante, pues la tesis, identificada como "Derecho de asociación político-electoral. Su ejercicio no admite afiliación simultánea a dos o más entes políticos", profundiza el argumento anterior y establece que "... los ciudadanos no pueden asociarse, a la vez, a dos o más organizaciones o asociaciones políticas que pretendan obtener su registro como partido político o agrupación política nacional ...".⁴²

Evidentemente este conjunto de tesis de jurisprudencia establece dos importantes condicionantes a la constitución y registro de los partidos políticos, no contemplados expresamente en la legislación:

- a) Sus miembros deben haberse afiliado a partir del ejercicio de sus derechos a la asociación política y a la libre e individual afiliación, y
 - b) Esos ciudadanos solamente pueden afiliarse a un partido político.
- Si no se cumple cabalmente con estas dos condiciones, el derecho al registro como partido político no se podrá ejercer.

El Consejo General del IFE aprobó, en marzo de 2004, un par de acuerdos para modificar y adecuar "el instructivo que deberá observarse para la obtención del registro como partido político nacional, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que deben cumplir para dicho fin".⁴³ Esos acuerdos toman en cuenta, además de otras cuestiones, las tesis de jurisprudencia antes analizadas y específicamente la que determina la imposibilidad de la afiliación simultánea a dos o más organizaciones políticas. Además, refieren una tesis relevante del TEPJF que para validar las asambleas estatales o distritales (constitutivas de un partido políti-

⁴¹ Tesis de jurisprudencia S3ELJ 59/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 22-23.

⁴² Tesis de jurisprudencia S3ELJ 60/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 23-24.

⁴³ Acuerdos publicados el 24 de marzo y el 21 de abril de 2004 en el *Diario Oficial de la Federación*.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

co) se debe demostrar que los asistentes pertenecen al estado o distrito correspondiente. Esta tesis relevante indica que en las referidas asambleas "solo pueden ser incluidos como parte del quorum, para efectos de su validación, aquellos ciudadanos que pertenezcan a la entidad o distrito electoral uninominal, según corresponda ...".⁴⁴

Otras tesis relevantes tienen trascendencia para el registro de los partidos políticos. Una de ellas estipula que el registro que obtiene una organización como partido político, debe considerarse como acto constitutivo de una entidad de interés público, sujeta a los derechos y prerrogativas que la Constitución y la ley le otorgan.⁴⁵ Otra tesis establece que la certificación notarial de las asambleas de las organizaciones que pretendan el registro como partidos políticos, no tiene efectos absolutos para la determinación del número de sus afiliados. Ello en virtud de que es necesario el trabajo de verificación que realiza el IFE, para determinar la integridad y autenticidad de las cédulas de afiliación de los ciudadanos y su inscripción en el padrón electoral.⁴⁶ Otra tesis relevante establece que en la etapa de revisión de documentos que acompañan la solicitud de registro de un partido político, es posible subsanar deficiencia para la debida integración del expediente, siempre y cuando ello no implique una ampliación de los plazos establecidos como obligatorios por el código electoral.⁴⁷

Una tesis relevante de 1996 estableció la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano cuando el IFE declara improcedente la notificación presentada por una organización que pretende iniciar los trámites para obtener su

⁴⁴ Tesis relevante S3EL 155/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 84-85.

⁴⁵ Tesis relevante S3EL 03/99, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2000, suplemento 3, pp. 59-60.

⁴⁶ Tesis relevante S3EL 128/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 190-191.

⁴⁷ Tesis relevante S3EL 025/2003, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2004, suplemento 7, pp. 53-54.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

registro como partido político.⁴⁸ Se considera, en esa tesis, que se trata de una negativa implícita del registro, que impide a la organización continuar con los trámites correspondientes.

Respecto de la pérdida del registro por parte de los partidos políticos, dos tesis relevantes del TEPJF complementan lo establecido por la legislación en esta materia. En primer lugar, el Tribunal estableció que para la determinación del porcentaje de votación requerido para mantener el registro como partido político, "debe considerarse cada tipo de elección como una unidad". Esto significa que un partido perderá su registro si no obtiene al menos el 2 por ciento de la votación en la elección de diputados electos por el principio de mayoría relativa, cuyo cómputo final es el de los 300 distritos uninominales; o en la elección de senadores electos por mayoría relativa, cuyo cómputo es el de las 32 entidades federativas; o en la elección de diputados de representación proporcional, cuyo cómputo es la suma de los de las cinco circunscripciones plurinominales; o en la elección de senadores electos por el principio de representación proporcional, cuyo cómputo se realiza en una sola circunscripción; o en la elección presidencial, cuyo cómputo es nacional.⁴⁹

Por otro lado, el TEPJF considera que la cancelación del registro de una organización como partido político no implica necesariamente la extinción de esa asociación. Los valores y la ideología que unen a los miembros de los partidos políticos, se argumenta, no desaparecen necesariamente por la pérdida de su registro legal. Al contrario, es posible que los miembros de esa organización deseen continuar unidos y realizando actividades políticas. No podrán postular candidatos a cargos de elección popular, ni recibir prerrogativas o financiamiento público, pero podrán preservar su organización como una asociación civil, si es que así lo desean.⁵⁰

⁴⁸ Tesis relevante S3EL 001/1997, publicada en la revista *Justicia Electoral* 1997, suplemento 1, pp. 65-66.

⁴⁹ Tesis relevante S3EL 061/2001, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2002, suplemento, pp. 133-135.

⁵⁰ Tesis relevante S3EL 180/2001, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2002, suplemento, pp. 39-40.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

Como se observa, después de esta revisión, la jurisprudencia, los acuerdos del IFE y las tesis relevantes del Tribunal, han especificado el derecho que tienen los ciudadanos mexicanos para conformar y registrar partidos políticos.

B. Coaliciones electorales

La resolución de tres juicios de revisión constitucional, promovidos por el Partido Cardenista Coahuilense en 1999, llevó al TEPJF a establecer jurisprudencia en el sentido de que la integración de una coalición no implica la creación de una persona jurídica distinta a las de los partidos políticos que se coaligan. A partir de la revisión y análisis del código electoral vigente en ese momento en el Estado de Coahuila, del Cofipe y de diversos códigos civiles, la Sala Superior del Tribunal llegó a la conclusión anterior, pues argumentó: "... se advierte el carácter temporal de la coalición, en atención a que una vez logrados los fines o al encontrarse frustrada la intención que le da origen, la coalición desaparece".⁵¹ Quedó claro así, que la conformación de una coalición electoral en México no es el camino para la conformación de un nuevo partido político; la legislación contiene otra figura encaminada a ese fin: la fusión.

Lo anterior, no obstante, no genera ninguna consecuencia sobre la legitimación que tiene una coalición para promover medios de impugnación en materia electoral. Este criterio es producto, también, de una tesis de jurisprudencia; que muestra cómo el legislador federal previó que en el convenio de coalición, que deben firmar los partidos coaligados, se debe incluir quién ostenta la representación de la coalición para interponer, a nombre de la coalición, los medios de impugnación previstos por la ley de la materia.⁵² Sin embargo, una tesis relevante del TEPJF ha establecido que la representación de

⁵¹ Tesis de jurisprudencia S3ELJ 18/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, p. 8.

⁵² Tesis de jurisprudencia S3ELJ 21/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 14-15.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

una coalición no sustituye a los representantes de los partidos políticos ante los órganos de vigilancia del IFE.⁵³

Las coaliciones son un fenómeno relativamente nuevo y, además, volátil en la realidad política de México. Por esa razón han sido muchos los asuntos resueltos por el TEPJF en la materia y, en consecuencia, el volumen de las tesis relevantes que se han generado. Todas ellas especifican los derechos y las obligaciones de los partidos que se coaligan.

Algunas de esas tesis relevantes tienen que ver con aspectos específicos del registro de las propias coaliciones. Por ejemplo, una de ellas establece que el Consejo General del IFE se encuentra facultado para expedir instructivos para la tramitación del registro de coaliciones. Esto en virtud de que ese órgano posee facultad expresa para determinar la procedencia de los convenios de coalición que realicen los partidos políticos.⁵⁴ El convenio de coalición, por otro lado, surte sus efectos para los partidos políticos que lo han firmado, aún antes de que la autoridad electoral lo haya aprobado y registrado. Esto siempre y cuando no cause perjuicio a terceros, pues el acto de aprobación y registro por parte de la autoridad electoral tiene como único fin la verificación del cumplimiento de los requisitos y no la aprobación de la voluntad de los partidos coaligados, expresada en el convenio.⁵⁵ Asimismo, cualquiera de los partidos que han firmado un convenio de coalición puede solicitar ante la autoridad electoral su aprobación y registro.⁵⁶

Por otro lado, ha quedado establecido que las resoluciones del IFE sobre las solicitudes de registro de convenios de coalición que presenten los partidos políticos son impugnables. Esto, a pesar de

⁵³ Tesis relevante S3EL 023/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 100-101.

⁵⁴ Tesis relevante S3EL 08/2000, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2001, suplemento 4, pp. 37-39.

⁵⁵ Tesis relevante S3EL 037/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 112-113.

⁵⁶ Tesis relevante S3EL 036/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, p. 112.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

que el artículo 63 del Cofipe indica que tales resoluciones serán definitivas e inatacables; y en virtud de que el artículo 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que el objeto del sistema de medios de impugnación es garantizar la legalidad de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales.⁵⁷ Además, la impugnación a la negativa de registro de una coalición, puede ser presentada por cualquiera de los partidos políticos firmantes del convenio.⁵⁸

Una de las tesis relevantes, congruente con la jurisprudencia ya citada, postula que las coaliciones sólo surten efectos electorales y que, en consecuencia, los partidos que la conforman no quedan en suspenso y en consecuencia continúan en el ejercicio de sus derechos y de sus obligaciones.⁵⁹ Otra tesis relevante establece que las faltas cometidas por los partidos coaligados deben sancionarse individualmente, "atendiendo al grado de responsabilidad de cada uno de dichos entes políticos, y a sus respectivas circunstancias y condiciones".⁶⁰ Esta tesis es congruente con la jurisprudencia antes citada, pues efectivamente si la coalición no crea una persona jurídica distinta a las de los partidos coaligados, no sería posible sancionarla. Las coaliciones, por otro lado, se encuentran impedidas para recibir apoyos económicos o propagandísticos en los mismos términos que los partidos políticos.⁶¹

Resulta claro, a partir de los ejemplos presentados, que la normatividad legal respecto de las coaliciones ha debido ser complementada por el trabajo de análisis y elaboración de las autoridades electorales competentes en la materia.

⁵⁷ Tesis relevante S3EL 017/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, p. 95.

⁵⁸ Tesis relevante S3EL 090/2001, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, pp. 45-46.

⁵⁹ Tesis relevante S3EL 027/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 103-104.

⁶⁰ Tesis relevante S3EL 025/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 101-103.

⁶¹ Tesis relevante S3EL 024/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, p. 101.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

C. Operación electoral

Bajo este rubro se pueden englobar los muy diversos asuntos que tienen que ver con los aspectos organizativos de los procesos electorales. En primer lugar, se debe tomar en cuenta que existe una tesis de jurisprudencia del TEPJF que establece que los partidos políticos pueden deducir acciones tuitivas de intereses difusos, para impugnar los actos de la etapa preparatoria del proceso electoral. Esa tesis argumenta, entre otras cosas, que las deficiencias y errores en la preparación del proceso electoral afectan el interés de cada uno de los ciudadanos que posteriormente participarán en la votación; que la ley no les otorga a los ciudadanos los medios legales para defender su legítimo interés, y que éste se expresa como el de una comunidad difusa y amorfa; que los partidos políticos, al ser entidades de interés público, son los entes jurídicos idóneos para deducir los intereses colectivos difusos que pueden ser afectados durante el proceso de preparación de las elecciones.⁶²

Por otro lado, una tesis relevante reciente establece el interés jurídico que tienen los partidos políticos para impugnar los acuerdos del Consejo General del IFE que, sin estar directamente relacionados con el proceso electoral, puedan tener consecuencia para el mismo. Entre las razones para llegar a la conclusión anterior, destacan: el carácter de entidades de interés público que la Constitución les otorga a los partidos políticos y la finalidad del sistema de medios de impugnación en la materia electoral de garantizar la constitucionalidad y legalidad de todos y cada uno de los actos de las autoridades electorales.⁶³

El registro de candidatos ha sido uno de los temas de conflicto que ha llevado al Tribunal a fijar algunas tesis relevantes. Un asunto que se ha discutido, y seguramente se seguirá discutiendo por algún tiempo, es la figura de los candidatos independientes. Dos

⁶² Tesis de jurisprudencia S3ELJ 15/2000, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2001, suplemento 4, pp. 23-25.

⁶³ Tesis relevante S3EL 008/2004.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

tesis relevantes llaman la atención. La primera, producto de un juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, establece que “la Constitución federal no establece exclusividad de los partidos para [la] postulación” de candidatos. Efectivamente, la Constitución no establece explícitamente que sólo los partidos políticos puedan postular candidatos a los puestos de elección popular, lo que puede inducir a pensar que otros entes también podrían postular candidatos a los cargos de elección popular.⁶⁴ No obstante, otra tesis relevante, derivada de otro juicio para la protección de los derechos, estableció sin lugar a dudas que “la negativa de registro [de una candidatura independiente] con base en una disposición legal que establece que sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos, no viola la Constitución federal, ni los tratados internacionales”.⁶⁵ O sea que, para todo efecto práctico, sólo los partidos políticos pueden postular candidatos para los cargos de elección popular.

El registro de candidatos por parte de los partidos políticos si bien representa un derecho exclusivo para éstos, tiene al menos una limitación. La legislación prohíbe que un candidato a un cargo de elección federal lo sea simultáneamente a otro cargo local. Dos tesis relevantes recientes agregan que en caso de que se actualice esa circunstancia procede la cancelación del registro al cargo federal, por la imposibilidad de que al ganar ambas elecciones una misma persona logre ocupar ambos cargos.⁶⁶ Ahora bien, si el registro de un candidato es cancelado por acuerdo de la autoridad electoral competente, o por sentencia de la autoridad jurisdiccional, el partido político puede interponer un juicio de revisión constitucional electoral; mientras que el candidato puede iniciar un juicio para la protección de sus derechos. Una tesis relevante del TEPJF establece lo anterior, pero también prescribe que

⁶⁴ Tesis relevante S3EL 081/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 92-93.

⁶⁵ Tesis relevante S3EL 048/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 94-95.

⁶⁶ Tesis relevante S3EL 003/2004 y 047/2004.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

si el partido político solicita la sustitución del candidato y el ciudadano inicia el juicio al que tiene derecho, el registro del candidato sustituto estará sujeto a la determinación resolutoria del juicio antes referido.⁶⁷ Esto con el objeto de preservar la certeza del proceso electoral.

Ante el hecho de que la selección de los candidatos por los partidos políticos genere inconformidades y que los inconformes acudan ante las autoridades electorales, el TEPJF ha establecido una tesis relevante que prohíbe a las autoridades administrativas intentar subsanar las violaciones de procedimiento que se pudieran presumir.⁶⁸ Esto en virtud del principio de definitividad que rige a todos los actos electorales y a que los plazos de registro de candidatos son perentorios y su no observancia puede poner en riesgo incluso la realización de la elección.

Por otra parte, si como resultado de un procedimiento jurisdiccional se prueba la ilegitimidad de un candidato y ya concluyó el plazo para que los partidos puedan sustituirlo libremente, una tesis relevante del Tribunal establece que la autoridad electoral deberá otorgar un plazo razonable al partido para sustituir a ese candidato, siempre que tal sustitución se realice antes de la jornada electoral. En esta tesis relevante, el TEPJF aplicó analógicamente lo que establece el Cofipe para los casos de fallecimiento o incapacidad total permanente de candidatos postulados y registrados por los partidos políticos.⁶⁹ Ahora bien, si bajo cualquier circunstancia no se logra sustituir a los candidatos a los que se les ha cancelado su registro, el Tribunal ha establecido que los votos obtenidos por esas candidaturas "surten sus efectos a favor de los partidos políticos que las postularon".⁷⁰

⁶⁷ Tesis relevante S3EL 004/1998, publicada en la revista *Justicia Electoral* 1998, suplemento 2, pp. 34-35.

⁶⁸ Tesis relevante S3EL 001/2001, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, pp. 132-133.

⁶⁹ Tesis relevante S3EL 085/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 150-151.

⁷⁰ Tesis relevante S3EL 033/2000, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2001, suplemento 4, pp. 59-60.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

Una tesis de jurisprudencia resulta relevante para la protección de los derechos políticos de los candidatos postulados por los partidos políticos. Producto de las sentencias que recayeron sobre tres juicios para la protección de los derechos político-electorales de senadores ciudadanos, las notificaciones que las autoridades electorales realicen a los representantes de los partidos políticos no surten efecto inmediato para los candidatos postulados por los propios partidos. Así, el cómputo de los plazos para que los candidatos, en su calidad de ciudadanos, puedan impugnar las resoluciones de las autoridades electorales, se realiza a partir del día siguiente al que sean personalmente notificados.⁷¹ Esto así, pues por dolo o negligencia los representantes de los partidos, al no informar a los candidatos de resoluciones que afecten los intereses de los candidatos, pueden dejarlos en estado de indefensión.

Producto de las resoluciones de tres juicios de revisión constitucional electoral, promovidos por el PRD, dos, y uno por el PRI, entre 1996 y 2000, el TEPJF determinó que la firma, sin expresar protesta, de los representantes de los partidos políticos en las actas de las mesas directivas de casilla, el día de la jornada electoral, no convalida violaciones a la legalidad que se pudieran haber cometido. Ello en virtud de que por tratarse de disposiciones legales de orden general, éstas no quedan al arbitrio de los representantes partidistas.⁷²

Otra tesis de jurisprudencia reciente, producto de la resolución de juicios de revisión constitucional electoral, promovidos por el PRI en 2000, el PAN en 2001 y el PRD en 2003, establece que en caso de que sea necesario abrir paquetes electorales para reparar violaciones alegadas por los partidos políticos, estos deben ser citados a la realización de la diligencia, pues de no hacerse así la apertura de los paquetes electorales carecerá de eficacia jurídica.⁷³ Además,

⁷¹ Tesis de jurisprudencia S3ELJ 20/2001, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, p. 24.

⁷² Tesis de jurisprudencia S3ELJ 07/99, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2000, suplemento 3, pp. 12-14.

⁷³ Tesis de jurisprudencia S3ELJ 21/2004.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

una tesis relevante establece que el objetivo de la apertura de los paquetes electorales debe circunscribirse a la litis planteada por el partido inconforme; o sea, a la causal de nulidad expresamente invocada por ese partido político.⁷⁴

El artículo 145 del Cofipe faculta a los partidos políticos para revisar y hacer observaciones a los listados nominales de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Un criterio relevante del TEPJF establece los elementos a que deben sujetarse los partidos políticos para la realización de la referida revisión.⁷⁵ Otra tesis relevante establece que el uso, por parte de los partidos políticos, de los listados nominales en sus procesos internos de selección de candidatos, no constituye un procedimiento idóneo y válido para la revisión de los mismos. Esto en virtud de que el uso de los listados nominales como elemento de apoyo en esos procesos internos, no equivale a la realización de un estudio de verificación objetivo y sistemático.⁷⁶

Respecto de la propaganda electoral existen tres tesis relevantes del TEPJF que se deben tomar en cuenta. Una, producto de un juicio de revisión constitucional electoral promovido por el PAN en 2001, establece las finalidades de la propaganda electoral de los partidos políticos. Explica que ésta no se limita a intentar obtener votos para los candidatos del partido, sino que también puede intentar restar votos a los candidatos de los otros partidos.⁷⁷ Otra tesis relevante especifica la prohibición de utilizar símbolos religiosos en la propaganda de los partidos políticos.⁷⁸ Finalmente, la tercera establece que la propaganda electoral de un partido políti-

⁷⁴ Tesis relevante S3EL 108/2001, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, p. 105.

⁷⁵ Tesis relevante S3EL 033/99, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2000, suplemento 3, pp. 56-57.

⁷⁶ Tesis relevante S3EL 034/99, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2000, suplemento 3, pp. 57-58.

⁷⁷ Tesis relevante S3EL 120/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, p. 181.

⁷⁸ Tesis relevante S3EL 120/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, p. 181.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

co se constituya en elemento de presión en contra del electorado, debe haber sido colocada en los días en los que está prohibido colocarla; esto significa, el día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores.⁷⁹

Son muchas otras las tesis relevantes que especifican y precisan los derechos y las obligaciones de los partidos políticos relacionados con la operación electoral. Con las comentadas debe quedar clara la importante labor normativa que realiza el TEPJF, al emitir su jurisprudencia y sus tesis relevantes.

D. Aspectos genéricos

En este apartado presento algunos elementos normativos que se derivan de la jurisprudencia y de las tesis relevantes del TEPJF, que tiene que ver con los derechos y obligaciones de los partidos políticos, pero que no se pueden incluir en los apartados anteriores.

La personalidad jurídica de los partidos políticos ha generado una larga serie de debates acerca de si son solamente organizaciones de ciudadanos, o bien, por su inclusión en la Constitución, deben ser considerados como órganos del Estado. Este debate tiene, cuando menos, una implicación práctica de la mayor relevancia. Los ciudadanos pueden hacer todo aquello que no esté expresamente prohibido por la ley. Los órganos del Estado sólo pueden hacer más que lo previsto expresamente por la ley. Este asunto ha sido abordado por el Tribunal, luego de resolver tres recursos de apelación, entre 2000 y 2003, y establecer la siguiente tesis de jurisprudencia: "Partidos políticos. El principio de que pueden hacer lo que no esté prohibido por la ley no es aplicable para todos sus actos". Si bien los partidos son organizaciones de ciudadanos, se argumenta, y en consecuencia se rigen por las reglas aplicables a los gobernados; también son instituciones de orden público intermediarias entre el Estado y los ciudadanos. No son, efectivamen-

⁷⁹ Tesis relevante S3EL 038/2001, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, p. 125.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

te, órganos del Estado pero tampoco, en estricto sentido, asociaciones civiles. Por ese motivo, se concluye que "los partidos políticos ciertamente pueden hacer todo lo que no esté prohibido por la ley, siempre y cuando no desnaturalice, impida, desvíe o en cualquier forma altere la posibilidad de una mejor realización de las tareas que les confió la Constitución ni contravenga disposiciones de orden público".⁸⁰

Por otra parte, en tanto que asociaciones de ciudadanos, una tesis de jurisprudencia ha establecido que a los partidos políticos también corresponde el derecho de petición en materia política, consagrado por los artículos 8 y 35 de la Constitución. Por tal motivo, los partidos a través de sus representantes pueden acudir ante las autoridades políticas y, más específicamente, ante las autoridades electorales, a presentar peticiones y éstas, en los términos de la ley, deberán resolverse.⁸¹

Ahora bien, en tanto que entidades de interés público, otra tesis de jurisprudencia ha establecido los "alcances jurídicos de la prerrogativa de los ciudadanos para conocer datos que obren en los registros públicos relativos a los partidos políticos". Específicamente, la información que los partidos están obligados a comunicar a la autoridad electoral respecto de la integración de sus órganos directivos nacionales y estatales, y la correspondiente a los procedimientos para su renovación. Lo anterior en congruencia con el derecho a la información en materia político-electoral consagrado por la Constitución.⁸²

Una tesis relevante del Tribunal establece que las regulaciones normativas fundamentales sobre la constitución, registro y actuación de los partidos políticos se encuentran en la Constitución y en las leyes federales. Por ese motivo, "en las leyes electorales del Distrito Federal y de los Estados no tiene por qué existir una regula-

⁸⁰ Tesis de jurisprudencia S3ELJ 15/2004.

⁸¹ Tesis de jurisprudencia S3ELJ 26/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 25-26.

⁸² Tesis de jurisprudencia S3ELJ 58/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 17-19.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

ción completa de todo lo concerniente a los partidos políticos nacionales, porque este objetivo corresponde a las leyes nacionales”.⁸³ Evidentemente esta determinación es un importante elemento de defensa de los partidos políticos nacionales frente a los intentos de los órganos legislativos locales por incluir normas legales que pongan en peligro sus derechos y prerrogativas.

Ahora bien, la Constitución otorga a los partidos políticos el derecho a participar en las elecciones federales y en las elecciones locales. Sin embargo, ese derecho tiene ciertas limitaciones, pues el propio texto constitucional establece que la ley electoral determinará las formas específicas de su participación en las elecciones. Así lo ha explicado el TEPJF, argumentando que el derecho que le otorga la Constitución a los partidos políticos no es de alcance absoluto y tiene ciertas limitaciones. La principal consiste en que es el legislador ordinario, federal y local, el que determina las formas de intervención de los partidos en los procesos electorales.⁸⁴

El Tribunal ha generado una serie de tesis relevantes que tiene que ver con importantes definiciones acerca de los estatutos de los partidos políticos. En primer lugar, ha determinado “los elementos mínimos que deben contener para considerarse democráticos”. Se trata de una serie de requisitos que garantizan la participación de los miembros de los partidos en los procesos de toma de decisiones, la igualdad de los mismos, sus derechos elementales y la existencia de instancias y de procedimientos de control de los órganos de dirección.⁸⁵ Es sin duda un importante aporte en la especificación de los criterios para determinar si los estatutos de un partido son o no democráticos. Además, se estableció que los estatutos de los partidos deben ser analizados, en cuanto a su constitucionalidad, “aún

⁸³ Tesis relevante S3EL 032/2001, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, pp. 111-112.

⁸⁴ Tesis relevante S3EL 111/2001, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, pp. 112-113.

⁸⁵ Tesis relevante S3EL 008/2003, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2004, suplemento 7, pp. 40-41.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

cuando hayan sido aprobados por la autoridad administrativa”.⁸⁶ Finalmente, se ha declarado que la violación a los estatutos de los partidos políticos contraviene la ley. En virtud de que los partidos están obligados a conducir sus actividades dentro de los cauces legales y que uno de esos cauces es justamente su normatividad interna.⁸⁷

Una de las obligaciones de los partidos políticos en la publicación de una publicación trimestral de carácter teórico.⁸⁸ El Tribunal ha definido las características que debe tener esa publicación.⁸⁹

Finalmente, en este apartado de aspectos genéricos, vale la pena mencionar una tesis relevante que aborda la cuestión de la asignación de las diputaciones de representación proporcional a los partidos políticos. Establece que siempre que se produzcan los supuestos establecidos por las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución (esto es, que ningún partido podrá contar con más de 300 diputados y que ninguno podrá contar un número de diputados cuya proporción del total exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación) la distribución de diputados por el principio de representación proporcional se deberá realizar primero al partido que se encuentre en los supuestos anteriores, y después al resto de los partidos las diputaciones sobrantes. En cambio, si no se actualizan los supuestos de las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional, se deben distribuir las diputaciones de representación proporcional a todos los partidos que tengan el derecho de participar en la distribución.⁹⁰

⁸⁶ Tesis relevante S3EL 25/99, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2000, suplemento 3, p. 45.

⁸⁷ Tesis relevante S3EL 09/2003, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2004, suplemento 7, p. 41-42.

⁸⁸ Artículo 38, párrafo 1, inciso h), del Cofipe.

⁸⁹ Tesis relevante S3EL 123/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, p. 184.

⁹⁰ Tesis relevante S3EL 52/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 125-126.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

E. Procedimientos administrativos

En mayo de 1997 la Junta General Ejecutiva del IFE aprobó unos Lineamientos Generales para el Conocimiento de las Faltas Administrativas y de las Sanciones, Previstas en el Título Quinto del Libro Quinto del Cofipe.⁹¹ Ese documento sentó las bases para normar los procedimientos a seguir para imponer sanciones, entre otros, a los partidos políticos que incurran en las irregularidades definidas por el artículo 270 del Cofipe. En mayo de 2000, la misma Junta General Ejecutiva modificó los lineamientos.⁹² Para que en diciembre de 2001 el Consejo General del IFE expidiera el "Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales".⁹³

El acuerdo del Consejo General del IFE fue objeto de un recurso de apelación interpuesto, en enero de 2002, por el Partido de la Revolución Democrática ante el TEPJF. En mayo de ese mismo año, la Sala Superior del Tribunal dictó sentencia que obligó al IFE a modificar el inciso c) del artículo 18 del mencionado reglamento. Ese inciso establecía que procedería el sobreseimiento de la queja o denuncia, si el demandante presentaba desistimiento por escrito, antes de que la Junta Ejecutiva hubiera aprobado el proyecto de dictamen. El TEPJF consideró que la autoridad electoral, dependiendo de cada caso, estará obligada a admitir o no el desistimiento. El Consejo General del IFE acató la sentencia y reformó el inciso c) del artículo 18, en los términos propuestos por el Tribunal.⁹⁴

Lo cierto es que el reglamento y los lineamientos son piezas normativas que establecen con claridad los procedimientos para presentar quejas o denuncias en contra de observadores electora-

⁹¹ *Diario Oficial de la Federación*, 19 de junio de 1997.

⁹² *Diario Oficial de la Federación*, 20 de marzo de 2000.

⁹³ *Diario Oficial de la Federación*, 12 de febrero de 2002.

⁹⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 16 de agosto de 2002.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

les, las organizaciones de observadores electorales, los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, referidas por el Título Quinto del Libro Quinto del Cofipe. Además, norman la integración de los expedientes, la realización de investigaciones y establecen criterios para determinar la improcedencia o el sobreseimiento. El reglamento contiene un capítulo para determinar la acumulación de quejas o denuncias y otro para la valoración de las pruebas. Además, se encuentra normada la elaboración de la resolución y se incluyen los criterios para la aplicación de sanciones, en su caso.

En febrero de 2003, luego de un par de años de aplicación del reglamento, el Consejo General del IFE decidió reformarlo.⁹⁵ Esas reformas de nueva cuenta fueron impugnadas y el Tribunal determinó que no procedía la reforma al artículo 45 del reglamento, pues ésta facultaba a una comisión del Consejo General para decidir sobre los proyectos de resolución elaborados por la Junta General Ejecutiva. De tal suerte que de nueva cuenta se reformó el mencionado reglamento en abril de 2003, para acatar el fallo del TEPJF.⁹⁶

El conjunto de reformas que se realizaron ayudaron a simplificar y agilizar los procedimientos. De tal suerte que ahora el IFE cuenta con un adecuado instrumento para la tramitación de faltas administrativas y para la imposición de las sanciones correspondientes. Un par de tesis relevantes del Tribunal ayuda a que se realicen esos procedimientos con mayor certeza. La primera establece que los partidos políticos "son imputables por la conducta de sus miembros y personas relacionadas con sus actividades". Esto en virtud de que si bien los partidos son personas jurídicas, actúan a través de las personas físicas que son sus "dirigentes, militantes, simpatizantes, empleados e incluso personas ajenas al partido". Esas personas pueden cometer infracciones a disposiciones electorales que pueden ser imputables a los partidos políticos.⁹⁷ La segunda tesis relevante establece que "los partidos políticos denunciantes cuentan

⁹⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 10 de marzo de 2003.

⁹⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo de 2003.

⁹⁷ Tesis relevante S3EL 34/2004.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

con interés jurídico para impugnar la determinación final que se adopte, si estiman que es ilegal".⁹⁸ Esto abre la posibilidad para que el TEPJF actúe como última instancia en los procedimientos administrativos y de imposición de sanciones, lo que refuerza la garantía de legalidad de los mismos.

III. EVALUACIÓN SOBRE LAS APORTACIONES A LA FORMACIÓN DEL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Lo primero que salta a la vista es que la labor de las autoridades electorales en México ha sido ardua y que la cantidad de resoluciones y sentencias que se han debido construir es muy elevada. Esto en virtud de las lagunas que contienen nuestras normas electorales, pero también del elevado número de casos que se han presentado, fundamentalmente, ante las autoridades jurisdiccionales. La jurisprudencia y las tesis relevantes del Tribunal tienen como antecedentes sentencias de los tribunales locales y/o resoluciones de las autoridades administrativas. Esto deja ver que además de los extenuantes trabajos para preparar los procesos electorales, se ha tenido que invertir una cantidad considerable de recursos humanos y materiales en la resolución de conflictos que, en otra circunstancia o en otro momento, podrían parecer innecesarios.

En nuestro caso, ese trabajo ha sido muy relevante. Lo obvio es que resulta mucho mejor que los conflictos electorales se resuelvan en los tribunales y no en las calles. El costo social y de estabilidad para el país sería muy superior a los recursos que se han invertido en la consecución de un sistema electoral confiable, incluso en la resolución de los conflictos y las controversias.

La evaluación jurídica de las aportaciones de las autoridades electorales a la creación de derecho político-electoral sólo se puede rea-

⁹⁸ Tesis relevante S3EL 42/99, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2000, suplemento 3, páginas 66-67.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

lizar de manera casuística. Evidentemente, los actores sostienen opiniones sobre cada una de las sentencias y resoluciones de acuerdo con sus intereses e interpretaciones del marco legal vigente. Es posible, incluso, que expertos en derecho electoral no compartan los criterios que han orientado el trabajo de las autoridades electorales en esta materia. Es más, con cierta frecuencia en los propios órganos colegiados que deben resolver los asuntos no existe un solo criterio y las decisiones se adoptan por mayoría de votos de sus integrantes. Esto a nadie debiera sorprender. Es normal que del estudio de los diversos casos y de las diversas leyes se arribe a criterios y conclusiones que no siempre son compartidas. Lo importante es que cada argumento se presente con honestidad intelectual y con valor civil.

La evaluación política de lo que en este capítulo se ha expuesto, conduce a una conclusión. Las aportaciones normativas que se derivan del ejercicio de las facultades que la Constitución y las leyes les otorgan a las autoridades electorales, han sido importante ingrediente de la transición democrática y, por lo que se alcanza a vislumbrar, seguirán siendo puntal de la consolidación del régimen político que se ha constituido en este país. El aporte de certeza y legalidad que han ofrecido las autoridades electorales no es menor. Al contrario, debería ser tomado en cuenta para cualquier trabajo de revisión y reforma del marco jurídico de nuestro sistema político. Esta última, si se me permite, es una atenta y respetuosa recomendación para los legisladores locales y federales.

CAPÍTULO III

Contribuciones al derecho de los partidos políticos en materia de prerrogativas y fiscalización

Contribuciones al derecho de los partidos políticos en materia de prerrogativas y fiscalización

Jacqueline PESCHARD

SUMARIO: I. Introducción; II. La evolución de la normatividad sobre prerrogativas de los partidos: 1. Los primeros diez años: de la exención de impuestos al acceso a radio y televisión; 2. Del financiamiento público indicativo a su reglamentación concreta; 3. La precisión sobre el financiamiento y la reglamentación del control; III. Acciones de inconstitucionalidad: 1. Los alcances del legislador para definir los montos y formas de distribución del financiamiento; 2. El principio de equidad; 3. Las condiciones para el acceso de los partidos a las prerrogativas; IV. Acuerdos y resoluciones: 1. Los alcances de las facultades de la autoridad administrativa; 2. El derecho de los partidos a las prerrogativas; 3. Procedimientos de fiscalización; 4. La imposición de sanciones; V. A manera de reflexiones finales; VI. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Durante la época contemporánea, la evolución de la legislación electoral en México se caracterizó por la gradualidad. Desde la promulgación de la primera ley electoral federal en 1946, prácticamente en cada sexenio se aprobó alguna reforma electoral de mayor o menor alcance. Esta dinámica se aceleró durante los años

JACQUELINE PESCHARD

noventa cuando en seis años se realizaron cuatro reformas electorales. Como sucede siempre con las reformas que, por su propia naturaleza, son mecanismos para impulsar ajustes o modificaciones a la dinámica política, cuando son liberalizadoras y abren espacios de participación y de competencia, generan a su vez nuevas demandas de reformas.

El predominio del partido del gobierno sobre la escena política explica por qué la reglamentación sobre los derechos de los partidos no fue una preocupación del legislador sino hasta bien entrados los años setenta en que la hegemonía y legitimidad del régimen priísta empezó a ser cuestionada y las elecciones se convirtieron en terrenos de expresión del conflicto. En ese contexto, los partidos de oposición fueron cobrando relevancia y aumentó su capacidad de presión para impulsar una mejor cobertura legal para el desarrollo de sus funciones, es decir, para avanzar en la reglamentación de los derechos de los partidos.

La fórmula de sucesivas modificaciones a la legislación dio forma y perfil a la normatividad legal de los partidos políticos; sin embargo, una vez que la Constitución otorgó a la Suprema Corte de Justicia el control sobre la constitucionalidad de las leyes electorales, que surgió un órgano jurisdiccional especializado para dirimir todas las controversias en materia electoral y que la autoridad electoral fue dotada de plena autonomía en sus decisiones, que el derecho de los partidos políticos encontraría una nueva fuente de desarrollo.

Las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales y los reglamentos y acuerdos adoptados por el Instituto Federal Electoral desde 1996 a la fecha han ido contribuyendo tanto a integrar norma, como a dotar de precisión y certeza a las disposiciones legales que regulan las funciones y obligaciones de los partidos políticos en el campo de las prerrogativas.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

II. LA EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVIDAD SOBRE PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS

1. Los primeros diez años: de la exención de impuestos al acceso a radio y televisión

Desde la primera legislación electoral de la época posrevolucionaria (Ley para la elección de los Poderes Federales, 2 de julio de 1918) la reglamentación sobre los partidos políticos contemplaba los requisitos básicos que debían satisfacer los dichos institutos políticos para participar en las elecciones. Durante todo el período de construcción y asentamiento del Estado mexicano posrevolucionario, aunque las elecciones se sucedieron regularmente y los partidos políticos participaban en ellas, la reglamentación sobre los recursos que éstos debían allegarse no ocupó la atención de los legisladores. De hecho, no fue sino hasta 45 años después que la norma legal incorporó por primera vez el tema de las prerrogativas a que tenían derecho los partidos para desempeñar las funciones que la ley les encomendaba.

En efecto, la Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal de 1963 —que derivó de la enmienda constitucional que por primera vez incorporó, aunque de manera indirecta, a los partidos políticos al texto constitucional gracias a la figura de los “diputados de partido”—¹ estableció que los partidos políticos legalmente registrados gozarían de la exención de ciertos impuestos (sobre la renta, del timbre, los relativos a rifas, sorteos o festivales y los derivados de la venta de impresos), a fin de que pudieran difundir sus princi-

¹ Al introducir los “diputados de partido”, los partidos quedaron incorporados al texto constitucional a través de su derecho a adquirir cierta representación, es decir, por la vía indirecta del reconocimiento de los grupos parlamentarios. David Pantoja, “La constitución de los partidos políticos. Un marco teórico para su discusión y explicación, con algunas referencias al derecho positivo”, en Ignacio Burgoa y otros, *El régimen constitucional de los partidos políticos*, México, UNAM, 1975, p. 76.

JACQUELINE PESCHARD

pios y programas para atraerse el respaldo de los ciudadanos.² El presupuesto era que los partidos se hacían de recursos privados —que por cierto carecían de reglamentación alguna— y que el Estado debía colaborar con una forma de financiamiento indirecto mínimo.

Es difícil saber si aquella reforma tuvo algún efecto sobre las finanzas de los partidos porque no hay registro oficial de sus ingresos y gastos, en la medida en que no estaban obligados a rendir informe alguno al respecto; sin embargo, como bien señala Alonso Lujambio, la intención de la reforma fue “reducir sus obligaciones fiscales y con ello fortalecer su capacidad económica”, particularmente porque la fórmula de representación proporcional introducida por los “diputados de partido” posibilitaba que los distintos partidos obtuvieran asientos en la Cámara de Diputados.³

Diez años más tarde, la Ley Electoral Federal de 1973 adicionó dos nuevas prerrogativas cuyo objetivo era facilitar la comunicación de los partidos políticos con la sociedad:

- 1) Franquicias postales y telegráficas (artículo 39, II), y
- 2) Acceso a radio y televisión durante los períodos de campaña electoral para la difusión de sus tesis (artículo 39, III).⁴

Como consecuencia de estas prerrogativas, la ley facultaba a la Secretaría de Gobernación para que suspendiera el registro de aquellos partidos que destinaran sus franquicias o utilizaran los espacios en

² Artículo 44 bis, incisos a), b), c) y d), Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal, 28 de diciembre de 1963, en Antonio García Orozco, *Legislación Electoral Mexicana, 1812-1977*, México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, 438-439.

³ Alonso Lujambio, “México”, en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.), *Dinero y contienda político-electoral*, México, FCE, IFE, 2003, p. 370.

⁴ Mientras la ley hablaba de las franquicias postales y telegráficas que fueran necesarias y facultaba a la autoridad electoral para reglamentar su otorgamiento, el acceso a medios electrónicos de comunicación preveía una asignación de los tiempos del Estado de 10 minutos quincenales en radio y televisión con cobertura nacional. El costo de la producción de dichos programas corría a cargo de la Comisión Federal Electoral. Ley Federal Electoral, 5 de enero de 1973, en Antonio García Orozco, *Legislación...*, pp. 458 y 459.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

radio y televisión para fines ajenos a los señalados por la ley (artículo 201). Por su parte, la Comisión Federal Electoral estaba facultada para suspender el acceso de los partidos a los medios electrónicos en caso de violaciones a la ley electoral o a las disposiciones que regulaban las transmisiones en radio y televisión (artículo 204). Se trataba de un ordenamiento genérico que no preveía procedimiento específico alguno para hacerlo operativo y que respondía sobre todo a la necesidad del gobierno de reservarse un margen de control sobre la propaganda de los partidos de oposición.

La importancia de esta ley de 1973, radica en que significó el primer gesto del sistema de partido hegemónico para permitir que los otros partidos políticos, que contaban con muy escasos recursos financieros y organizativos, pudieran entrar en contacto masivo con la población a través de los medios electrónicos, al menos durante las campañas políticas. Esta devino una de las prerrogativas de mayor significación durante los años de la transición política debido a que la cobertura y penetración que la radio y la televisión fueron adquiriendo los erigió en el terreno de disputa electoral fundamental. Resultaba inimaginable la victoria de un partido diferente al PRI sin una presencia importante de los candidatos de las diferentes fuerzas políticas, particularmente en la televisión.

2. Del financiamiento público indicativo a su reglamentación concreta

La aparición de la guerrilla al inicio de los años setenta y la respuesta del Estado por la vía de la guerra sucia que evidenciaron el desgaste del monopolio de un solo partido, derivaron en la reforma electoral de 1977, que Rafael Segovia calificó como "reforma política con mayúscula" porque después de veinticinco años de cerrazón, liberalizó al sistema de partidos, al abrirlo a nuevas organizaciones políticas por la vía del registro condicionado y su acceso a la Cámara de Diputados a través de la fórmula de representación proporcional.⁵

⁵ Rafael Segovia, "Los partidos inexistentes", en *Lapidaria política*, México, FCE, 1996, pp.140-144.

JACQUELINE PESCHARD

Como bien señala Luis Medina, las reformas constitucionales y legales de diciembre de 1977 cambiaron “estructuralmente al sistema electoral mexicano” al constitucionalizar a los partidos políticos y sus funciones políticas, caracterizándolos como “entidades de interés público” y al identificar como su principal actividad la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática.⁶

Esta reforma inauguró formalmente el financiamiento público al amparo del principio de la equidad, sin embargo, lo hizo de manera genérica, dejando en consecuencia márgenes importantes de discrecionalidad para la autoridad electoral. El artículo 41 constitucional señaló:

“En los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.”

La ley secundaria simplemente reprodujo el texto constitucional, sin especificar ni el monto, ni la forma de distribución del mismo, y menos aún la manera de fiscalizar la utilización de dichos recursos. En realidad se fijó básicamente un financiamiento en especie, ya que la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) estableció que los partidos recibirían materiales y recursos para la producción y distribución de sus publicaciones, así como carteles y folletos para difundir sus propuestas, además de que contarían con un local para realizar reuniones públicas en las cabeceras de los distritos electorales (artículo 49, secciones B y C).

La novedad más importante introducida por la LOPPE en materia de prerrogativas de los partidos fue que el acceso a radio y televisión fuera permanente, manteniendo las disposiciones sobre la distribución equitativa de los tiempos y su incremento en períodos electorales, al igual que sobre la preferencia que dichos espacios de cobertura nacional tendrían en la programación del tiempo

⁶ Luis Medina, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, p. 45.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

estatal (artículo 49, sección A).⁷ No obstante, se ampliaron los márgenes de discrecionalidad de la autoridad y se estrecharon los de certeza, en la medida que, a diferencia de lo señalado por la legislación previa, la LOPPE no especificó los tiempos en medios con que contarían los partidos ni durante el período electoral, ni durante el restante.

Otros diez años más fueron necesarios para que la ley pasara del concepto de financiamiento genérico y esencialmente en especie al de financiamiento público directo. En el marco de los años ochenta, caracterizados por el llamado reclamo democrático que estuvo acompañado de manifestaciones de resistencia pacífica del PAN por el fraude, el Código Federal Electoral de 1987 se destacó por ampliar de 100 a 200 el número de escaños de representación proporcional, y por el establecimiento de la llamada "cláusula de gobernabilidad" que preveía que el partido con mayor número de votos accediera al 50 más uno de la representación en la Cámara de Diputados.

En materia de prerrogativas, este Código vino a reglamentar lo que una década antes había sido meramente declarativo, al establecer la fórmula para calcular el monto de financiamiento público directo, el mecanismo para su distribución entre los partidos políticos y el calendario de ministraciones. La Comisión Federal Electoral debía calcular el costo mínimo de una campaña para diputado y multiplicar dicha cifra por el número de candidatos a diputados de mayoría registrados. El monto de financiamiento se dividiría en dos mitades: una primera se repartiría entre los partidos según los votos válidos de cada uno de ellos y una segunda, de acuerdo con el número de

⁷ La decisión del tiempo de los partidos quedó en manos de la Comisión Federal Electoral, sin embargo, la ley estableció que cada partido político determinaría libremente el contenido de sus programas, es decir, ya no estarían obligados exclusivamente a difundir sus tesis. Artículo 49, sección A, incisos a) e i), Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, en Antonio García Orozco, *Legislación...*, pp. 516-518.

diputados ganados “por cualesquiera de los dos sistemas” (artículo 61, I), es decir, el criterio de distribución era proporcional en ambos rubros.

No obstante, como bien dice Alonso Lujambio, distribuir la segunda mitad del financiamiento a partir de “cualquiera de los dos sistemas de representación” dejaba un espacio de discrecionalidad enorme para la autoridad electoral, que podía optar por repartirla con base en las diputaciones de mayoría y favorecer así al PRI, o con base en las de representación proporcional que era un universo plural.⁸ Sin embargo, el párrafo III del artículo 61 parecía inclinarse por la segunda interpretación al sostener:

“La cantidad que se distribuya según las curules, se dividirá entre el número de miembros de la Cámara de Diputados para determinar el importe unitario por cada curul. A cada partido se le asignará esa cantidad tantas veces como curules haya tenido.”

El monto de financiamiento cubría tres anualidades —una primera que comprendía el 20%, una segunda el 30% y una tercera el 50%. Esta mayor precisión en la definición del financiamiento público se correspondió con una disposición apenas indicativa de la obligación de los partidos para rendir cuentas ante la autoridad electoral, ya que la ley solamente preveía: “los partidos políticos justificarán anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público” (artículo 61, VIII), sin determinar los procedimientos para la presentación del informe, o la forma en que la autoridad lo evaluaría y eventualmente sancionaría a quienes incumplieran con tal mandato legal.

Habría que esperar hasta después de la tan controvertida elección presidencial de 1988 para que surgieran mecanismos puntuales y verificables para dar transparencia y equidad a los recursos de los partidos y más tarde a las obligaciones de rendición de cuentas de los mismos.

⁸ Alonso Lujambio, “México”, p. 375.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En cuanto al acceso a radio y televisión, a la disposición existente previamente que otorgaba tiempos permanentes, el Código Federal Electoral de 1987 introdujo mayor precisión al establecer que los partidos gozarían de 15 minutos mensuales en espacios preferenciales de los tiempos del Estado, los cuales podrían dividirse en 2 programas semanales de cobertura nacional, con la posibilidad de que los partidos solicitaran transmisiones de cobertura regional. Adicionalmente, tendrían derecho a un programa especial de debate en el que participarían los partidos conjuntamente, dos veces al mes, pero ya no de manera voluntaria como se estipulaba en la ley de 1973 que permitía que algún partido vetara la transmisión de dicho programa de debate (artículo 52).⁹

La disposición sobre el régimen fiscal de los partidos se mantuvo, pero estableciendo los límites a la exención de impuestos en caso de contribuciones sobre propiedad inmobiliaria y los relativos a los servicios públicos municipales. También se especificaron los procedimientos a seguir para el disfrute de las franquicias postales y telegráficas, pero manteniendo la idea de que se otorgarían aquellas que fueran “necesarias para el cumplimiento del programa de acción de cada partido”, es decir, sin prever tope alguno (artículos 62 a 65).

Los severos cuestionamientos a la elección de 1988 derivaron en el compromiso del gobierno con una nueva reforma electoral, la de 1989-1990. Empero, en ese momento, el centro de atención estaba ubicado en la necesidad de una organización electoral transparente y estrictamente vigilada por los partidos de oposición. De tal suerte, la nueva ley electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) introdujo novedades importantes en materia de composición de la autoridad electoral y de levantamiento del padrón electoral, mientras que dejó prácticamente

⁹ El artículo 52 del Código Federal Electoral, del 29 de diciembre de 1986, conservó la disposición de que las transmisiones en radio y televisión se incrementarían durante los procesos electorales y que la Comisión de Radiodifusión contara con los elementos humanos y técnicos para producir los programas de los partidos políticos.

intocado el capítulo sobre prerrogativas de los partidos. Las modificaciones básicas en este rubro fueron: la introducción de una nueva forma de reparto del financiamiento público que reflejaba una idea todavía incipiente de equidad, al establecer que el financiamiento por actividad electoral se repartiría de manera proporcional entre los partidos que hubiesen alcanzado al menos el 1.5% de la votación y un 10% del monto anterior se otorgaría para actividades generales como entidades de interés público, el cual se distribuiría por partes iguales.¹⁰ (artículo 49, b, I). Adicionalmente, se incorporaron nuevas figuras de financiamiento:

- 1) Uno por subrogación del Estado que abarcaba un 50% del ingreso anual de los diputados y senadores de cada partido por concepto de dietas, es decir, un premio a la fuerza representativa, y
- 2) Un 50% por concepto de actividades específicas, es decir, aquéllas orientadas a promover la estructura de los partidos (tareas de capacitación y educación política, de investigación y editoriales), que se otorgaba a manera de reembolso (artículo 49, c y d).

La necesidad de fortalecer el sistema de partidos aparecía ya detrás de este último rubro de financiamiento.

Aunque como complemento del financiamiento público, la ley estableció la obligación de que los partidos políticos informaran anualmente al IFE sobre el empleo del financiamiento público (artículo 49 d, III, 5), de nueva cuenta se trataba de una norma sin procedimientos para su aplicación o para imponer sanciones en caso de incumplimiento de parte de los partidos. Parecía más una invocación de principio, que una fórmula efectiva para impulsar la rendición de cuentas de las "entidades de interés público".

No obstante, una novedad importante fue la definición de reglas para la contratación de tiempos en radio y televisión a partir de la fecha de registro de candidatos, a través de la fijación de tarifas que no podían ser superiores a la publicidad comercial (artículo 48).

¹⁰ Vale la pena señalar que el cálculo del monto de financiamiento siguió el mismo procedimiento anterior, aunque ya no sólo se consideró el costo mínimo de campaña de un diputado, sino la de un senador (artículo 49, a, I), Cofipe, 1990.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Esta disposición implicó un cambio en la concepción de los partidos políticos, ya que en 1973 se les había identificado como entidades concebidas a partir de sus funciones políticas y, por ello, con derecho a participar de los tiempos del Estado, ahora la visión se liberalizaba para contemplarlos también como sujetos privados con posibilidades de establecer relaciones de mercado con los concesionarios de radio y televisión.

La reforma constitucional y legal de 1989-1990 que fue aprobada por una alianza entre el PRI y el PAN abrió la puerta para la creación de una autoridad electoral, el IFE, que en muy poco tiempo avanzaría hacia su plena autonomía respecto del gobierno. Este nuevo órgano electoral logró un avance importante en la primera elección que tuvo a su cargo, en la medida que el levantamiento de un nuevo censo electoral, generó mejores niveles de aceptación en la organización de las elecciones que se tradujo en un incremento significativo en la participación electoral.¹¹

Durante el mismo período de gobierno de Carlos Salinas de Gortari y de cara a la siguiente elección presidencial, se promulgó una nueva reforma electoral que introdujo disposiciones importantes en el rubro del financiamiento y la fiscalización de los partidos.

3. La precisión sobre el financiamiento y la reglamentación del control

Una vez incorporado al artículo 41 constitucional que la ley establecería las reglas a las que se sujetaría el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, lo más relevante de la reforma de 1993 fue que se dispusieron límites a las aportaciones privadas y al financiamiento público, así como una primera forma puntual de rendición de cuentas.

¹¹ Mientras que en 1988 apenas había participado un 50% de la población empadronada, en 1991, la asistencia electoral se incrementó al 65%. *Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991*, T. IV, Vol. 4, México, IFE, 1993.

Entre los grandes reclamos de los partidos de oposición estaba que los gobiernos transferían recursos a las campañas de su partido, por lo que era necesario prohibir dichos flujos que, además, nunca se habían reconocido abiertamente, lo cual impedía que se supiera a cuánto ascendían tales montos de dinero. La ley dispuso que quedaban prohibidas donaciones en dinero o en especie de los tres poderes, así como de las dependencias de la administración pública en los planos federal, estatal y municipal, al igual que de empresas mercantiles y de personas físicas o morales del extranjero. Los partidos políticos tampoco podían recibir dinero de ministros del culto o de personas que vivieran o trabajaran en el extranjero, ni solicitar créditos de la banca de desarrollo (artículo 49.2 y 3).¹² Detrás de este conjunto de limitaciones que se asentaron como garantías de la competencia político-electoral en México, estaba una concepción específica de los partidos políticos.

A fin de acotar los montos de los ingresos privados, la ley estableció que el tope máximo que podrían otorgar simpatizantes físicos sería del 1% del financiamiento público y en el caso de personas morales, el 5% y solamente un 10% podría recabarse de manera anónima. A fin de abonar al principio de la equidad en los recursos, la ley fijó topes de gastos de campaña y para transparentarlos, obligó a los partidos a rendir un informe anual de ingresos y gastos, así como uno de campaña, los cuales serían revisados y dictaminados por una Comisión de Consejeros que se crearía anualmente y que estaría también facultada para atender las quejas de partidos en contra de quienes contravinieran los ordenamientos legales (artículo 49-C.2).

Si bien, la idea de reportar a la autoridad una relación de los recursos que los partidos habían obtenido y gastado estaba concebida desde el Código Federal Electoral de 1987, con la reforma de

¹² La reforma de septiembre y diciembre de 1993 mantuvo la fórmula anterior de distribución del financiamiento público (proporcional más 10% igualitario). Artículo 49, 7, VIII, Cofipe, México.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1993 ésta cobró precisión al dejar claro que una comisión especial del Consejo General haría la revisión de dichos informes y dictaminaría al respecto para que, en caso de que se detectaran irregularidades, el Tribunal Federal Electoral impusiera la sanción correspondiente.

La posibilidad de que los propios partidos plantearan quejas ante el IFE por posibles violaciones en materia del origen o destino de los recursos de los partidos políticos probó con el tiempo ser una herramienta muy eficaz para que la autoridad conociera de posibles infracciones y a partir de ahí, desplegara sus facultades de fiscalización. La llamada "autofiscalización" es un mecanismo eficaz para ejercer el control sobre las finanzas de los partidos en la medida que los más interesados en que se sancione a alguno por irregularidades cometidas es justamente su adversario.¹³

En cuanto a la reglamentación sobre el acceso de los partidos a los medios de comunicación que, desde 1973 se había enfocado a la utilización de espacios dentro de los tiempos del Estado, la reforma de 1993 introdujo una novedad importante al establecer que era derecho exclusivo de los partidos contratar tiempos en radio y televisión durante las campañas electorales (artículo 48.1). Esta norma que pretendía emparejar el terreno de la competencia al evitar que terceros compraran promocionales en medios electrónicos a favor de algún candidato o partido, buscaba también que a ningún partido se le negara acceso a las distintas estaciones de radio y canales de televisión, lo cual había sido una queja constante de los partidos de oposición. Sin embargo, la libertad de contratación de los partidos abrió las puertas para que éstos establecieran relaciones comerciales con los concesionarios a partir de su capacidad de compra, con la única salvedad

¹³ Esta facultad de los partidos para interponer una queja específica, en materia de financiamiento, vino a complementar la disposición genérica del artículo 40 del Cofipe que desde 1990 señalaba que un partido político podía solicitar al Consejo General que investigara a otro partido por incumplimiento de sus obligaciones de manera grave o sistemática, siempre que aportara elementos de prueba.

de que lo erogado en ese terreno no rebasara los topes generales de gastos de campaña.

El derecho de los partidos para contratar bilateralmente espacios en medios ha dejado un importante margen de maniobra que milita en contra la equidad. Si bien es cierto que la compra de tiempos en radio y televisión debe sujetarse al techo de los precios de la publicidad comercial,¹⁴ la ausencia, en la práctica, de tarifas mínimas actualizadas, permite que los partidos con mayores recursos financieros y políticos cuenten con mejores condiciones de compra.¹⁵ A pesar de que la norma dispuso un procedimiento para que los partidos informaran al IFE en qué plazas y en qué horarios desean adquirir tiempos de transmisión (artículo 48.4), con objeto de evitar pugnas por un mismo espacio, esta información no necesariamente se traduce en contrataciones efectivas, ya que la libertad para realizarlas queda en manos de los partidos y el diseño de sus estrategias de campaña.

La elección presidencial de 1994 se desarrolló en un contexto político¹⁶ particularmente complicado por el levantamiento armado en Chiapas y el asesinato del candidato presidencial del PRI y ello mismo motivó al gobierno a volver los ojos una vez más sobre la normatividad electoral para inyectar estabilidad en

¹⁴ La reforma de 1993, estableció la obligación de los concesionarios para entregar los catálogos de sus tiempos y las tarifas de publicidad comercial, (artículo 48.4).

¹⁵ La Ley Federal de Radio y Televisión establece que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes está facultada para fijar las tarifas mínimas que pueden cobrar los concesionarios; sin embargo, dichas tarifas no han sido actualizadas desde 1970, por lo que a precios actuales resultan insignificantes e irrelevantes para efectivamente establecer un mínimo. La consecuencia de esto es que el margen de movimiento de los concesionarios al ofrecer sus servicios dentro de las propias tarifas comerciales es amplísimo.

¹⁶ La reforma de 1993 introdujo la figura de los observadores nacionales y la de 1994 la de los visitantes extranjeros para ofrecer transparencia a propios y extraños.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

el terreno político tan convulsionado. La reforma electoral de 1994 tuvo como propósito dar garantías de imparcialidad a los partidos de oposición, modificando la composición del Consejo General del IFE e impulsando la revisión de sus delegados en todas las entidades del país para generar confianza en los operadores de la elección.¹⁷

La contienda presidencial fue estrechamente vigilada por nacionales y extranjeros y logró sus propósitos tranquilizadores, en la medida en que la participación de los electores fue la más alta de la historia contemporánea (78% de la lista nominal), poniendo en evidencia la confianza que se había generado en la organización de los comicios. El dictamen sobre los gastos de campaña elaborado por la comisión especial de consejeros electorales del IFE demostró las bondades de la norma que exigía a los partidos reportar sus ingresos y erogaciones, pero dejó al descubierto la gran desigualdad de recursos con la que contaban los partidos políticos y ese fue el tema central de la siguiente reforma electoral que quiso ser “definitiva”.¹⁸

La legitimidad democrática con la que el presidente Zedillo arribó a la Presidencia le proporcionó al gobierno un buen espacio de maniobra política para coordinar el proceso de reforma electoral al que se convocó, en el contexto del reclamo opositor interno y de la

¹⁷ El nombramiento del Dr. Jorge Carpizo, exrector de la UNAM y expresidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como Secretario de Gobernación y, consecuentemente, como presidente del Consejo General del IFE, fue una de las decisiones que buscaron dotar de credibilidad a la organización de las elecciones de 1994. Para una relación de los acuerdos que adoptó el Consejo General para generar confianza entre los partidos, véase Becerra, Ricardo. Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000, pp. 332-333.

¹⁸ De acuerdo con el dictamen de la comisión de consejeros del IFE sobre los gastos de campaña de 1994, el PRI dispuso de prácticamente el 79% de todos los ingresos reportados por los partidos políticos. *Dictamen de la Comisión de Consejeros del Consejo General del IFE sobre los Informes de Gasto de Campaña de los Partidos Políticos*, 7 de abril de 1995.

JACQUELINE PESCHARD

presión internacional a favor de la adopción de normas electorales democráticas.¹⁹

La reforma constitucional y legal de 1996 abordó temas centrales de la agenda electoral en México, tales como la autonomía de la autoridad electoral, las condiciones equitativas de la competencia y la justicia electoral y en ese sentido, representó el “cierre de un largo ciclo de reformas electorales” (Becerra, Salazar, Woldenberg, 2000, 427). El tema del financiamiento, el acceso de los partidos a los medios de comunicación y la fiscalización de los recursos fue, sin duda, una de las partes medulares de dicha reforma en la medida que no solamente vino a responder a demandas específicas de los partidos de oposición y de organizaciones civiles, sino porque logró incorporar una visión de futuro. En efecto, las nuevas disposiciones, particularmente las relativas a la rendición de cuentas de los partidos, colocaron a la legislación electoral mexicana al nivel de los estándares internacionales en la materia.²⁰ Además, en muy poco tiempo, el tema de las finanzas de los partidos devino un asunto central de las contiendas políticas.²¹

Dado que el gran principio al que se aspiraba era la equidad, que fue incorporado al texto constitucional (artículo 41, II), se estableció que el financiamiento público predominaría sobre el pri-

¹⁹ La firma del TLC en enero de 1994 y la ayuda económica externa que el país recibió para sortear la crisis de diciembre de 1994 fueron factores que incidieron en el nuevo impulso a la democratización electoral que derivó en la reforma de 1996. Todd Eisenstadt, “Catching the State off Guard”, en *Party Politics*, Vol. 10, No. 6, 2004, p. 729.

²⁰ Una perspectiva comparada al respecto que da cuenta de lo avanzado de la legislación electoral se encuentra en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.), *Dinero y contienda político electoral*, México, FCE, IFE, TEPJF, PNUD, IDEA, IFES, Elections Canada y Ministerio del Interior de España, 2003.

²¹ En efecto, el tema de las finanzas partidistas devendría por un buen tiempo un renglón clave de la contienda política. Giménez-Cacho, Luis Emilio, “La hora de las cuentas. Para saber cómo gastan los partidos”, en *Configuraciones*, No. 12-13, abril-septiembre. 2003, p. 58.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

vado, lo cual permitiría transparentar el origen de la mayor parte de los ingresos de los partidos, a la vez que asegurar una distribución equitativa de los recursos. La importancia del tema explica que la propia fórmula para el cálculo del financiamiento público y para su distribución entre los partidos quedara dentro del mismo texto constitucional. La ley secundaria establecería los criterios para delimitar los límites a las erogaciones de los partidos, los montos máximos de las aportaciones de sus simpatizantes, los procedimientos para el control del origen y uso de los recursos, así como las sanciones que se impondrían por el incumplimiento de dichas disposiciones.

La reforma de 1996 incrementó sensiblemente los montos del financiamiento público en la medida que la unidad básica tradicional—el costo mínimo de campaña— se replicaría para el caso de los diputados, senadores y Presidente, además de que en cada caso se agregaría al multiplicador del número de legisladores a elegir, el número de partidos con representación en las Cámaras del Congreso federal.²²

Vale la pena señalar que dado que la ley electoral ha mantenido abierto cada tres años el ingreso de nuevos partidos políticos que reúnan los requisitos legales, el multiplicador del número de partidos con representación en el Congreso estaba potencialmente sujeto a incrementarse y, eventualmente a disparar la cifra del financiamiento público después de una elección, tal como sucedió entre 2000 y 2001.²³

²² Para el caso de la elección presidencial, el multiplicador sería el de número de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, artículo 49, 7, a), IV *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, IFE, septiembre de 1999.

²³ Así sucedió después del 2000 cuando tres de los seis partidos de registro reciente lograron obtener el 2% de los votos y representación en el Congreso, gracias a que participaron en una coalición total encabezada por el PRD. El multiplicador de 5 partidos que había sido considerado en 1997 y 2000, se elevó a 8, con lo que el monto de financiamiento ordinario creció en un 50% entre el 2000 y el 2001.

JACQUELINE PESCHARD

Por otra parte, si anteriormente la ley disponía que durante las campañas electorales el financiamiento se incrementaría, la reforma de 1996 estableció puntualmente que en año electoral los partidos políticos recibirían para gastos de campaña el doble de su financiamiento ordinario permanente, sin hacer distinción alguna entre un año de elección general y uno de elección intermedia en el que únicamente se renueva la Cámara de Diputados y, por tanto, los gastos de campaña son lógicamente menores.²⁴

En cuanto al otorgamiento del financiamiento, la ley de 1996 estableció que el cálculo fuera anual y no trianual como había sido determinado desde 1987, lo que fue otro factor que incidió en la elevación de los fondos públicos para los partidos. Empero, al fijarse una auténtica fórmula de equidad para su distribución —70% proporcional a los votos obtenidos y 30% igualitario— se introdujo un esquema para compensar la fuerza electoral diferenciada que existía.

El tema del elevado monto de financiamiento fue uno de los dos asuntos (financiamiento y coaliciones electorales) que impidieron que el consenso inédito logrado alrededor de la reforma constitucional de 1996 se mantuviera al momento de la aprobación de la reforma a la ley electoral, obligando al PRI a votarla por sí solo.

En congruencia con el incremento en el financiamiento público, la ley de 1996 redujo el techo para el financiamiento privado al 0.05% para personas físicas y morales y, en aras de una mayor transparencia, eliminó las aportaciones anónimas, además de que conservó el listado de entidades y personas físicas y morales impedidas desde la norma anterior para hacer donaciones a los partidos.

La importancia que cobró el financiamiento público en la reforma electoral de 1996 estuvo acompañada de una profundización importante en el rubro del control sobre los recursos de los parti-

²⁴ La reforma de 1996 mantuvo el financiamiento por actividades específicas que había sido introducido en la reforma de 1993, pero elevó el tope posible de reembolso de 50% a 75% artículo 49, 7, c), Cofipe, 1996.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

dos políticos. En primer lugar, la comisión especial de consejeros electorales se convirtió en una Comisión de Fiscalización de carácter permanente, con amplias facultades para auditar a los partidos en cualquier momento que fuera necesario y para elaborar reglamentos,²⁵ ya no sólo para orientar a los partidos en la presentación de sus informes anuales y de campaña, sino para determinar los procedimientos de fiscalización con relación a los informes, así como al desahogo de las quejas relativas a financiamiento (artículo 49-B). Además, el Consejo General del IFE fue facultado para aprobar el dictamen de fiscalización y la resolución respectiva, lo que implicaba determinar la sanción a imponerse sobre el partido infractor, lo cual había sido anteriormente una atribución del Tribunal Federal Electoral.²⁶ Con esto, la autoridad administrativa se hizo cargo de todo el procedimiento de control sobre faltas administrativas de los partidos políticos; sin embargo, esta facultad devendría un punto prácticamente obligado de fricción entre los consejeros electorales y los partidos políticos en el seno del Consejo Electoral en el que conviven quienes votan las sanciones con los afectados por las mismas.

El conjunto de reglas sobre vigilancia y control de los ingresos y gastos de los partidos políticos probaron ser instrumentos eficaces para cumplir con su propósito de introducir a los partidos políticos en tanto entidades de interés público al principio democrático de la rendición de cuentas. La Comisión de Fiscalización estaba bien dotada para identificar con claridad los flujos del dinero público de los partidos políticos, pero no así para detectar con claridad el de los recursos privados cuando no se registran en la contabilidad de los partidos.

²⁵ La facultad de elaborar reglamentos, es decir, de emitir una “colección ordenada de reglas o preceptos” tiene por objeto ampliar o desarrollar en detalle el contenido de una ley, artículo 82, 1, a) Cofipe.

²⁶ La ley de 1993 estableció que fuera el Tribunal Federal Electoral el que analizara el dictamen y determinara la sanción a imponerse. Su resolución sería definitiva e inatacable, artículo 343, Cofipe, IFE, 1993.

JACQUELINE PESCHARD

Muy rápidamente, en el marco de la creciente competencia política, y de la aplicación de la norma al trabajo de fiscalización, se hizo patente la falta de atribuciones del Consejo General del IFE para obligar a particulares a informar sobre aportaciones o servicios ofrecidos a los partidos políticos porque no están dentro de su ámbito de competencia y porque están amparados por el secreto bancario, fiscal y fiduciario.

La otra cara del principio de la equidad está en el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, que en el marco del avance tanto de las innovaciones tecnológicas, como de la implantación de los partidos de oposición en el tejido social cobró mayor relevancia. La reforma de 1996, además de reglamentar puntualmente la utilización de los tiempos oficiales durante las campañas (200 horas en televisión y 250 en radio, distribuidas de acuerdo con la fórmula de equidad), adicionó a las normas existentes una prerrogativa más durante las campañas electorales: la asignación de hasta 10,000 promocionales de 20 segundos, en radio y 400 en televisión que el IFE adquiriría y distribuiría mensualmente bajo la fórmula de equidad y cuyo costo total no excedería el 20% del financiamiento público para campañas en una elección presidencial y el 12% en una intermedia (artículo 47, 1, c).

Para vigilar que la cobertura de las campañas políticas por parte de los noticieros fuera equitativa, en 1994 el Consejo General del IFE ordenó un monitoreo de los espacios noticiosos, el cual se convirtió en norma legal con la reforma de 1996 (artículo 48, 12). No obstante, la eficacia de este ejercicio se reduce a la publicitación de los resultados de tal mecanismo de verificación.²⁷

²⁷ A pesar de que el IFE es la autoridad responsable de vigilar que se aperturen los espacios para la transmisión de los programas de los partidos políticos dentro de los tiempos del Estado, es la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Radio y Televisión, la que está facultada para regular el funcionamiento de los medios electrónicos y eventualmente sancionarlos por incumplimiento de las disposiciones legales de acuerdo con la Ley General de Radio y Televisión.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

No obstante, la difusión de los resultados del monitoreo a lo largo de las campañas políticas probó tener un impacto importante en el comportamiento de los noticieros, particularmente en los de cobertura nacional que, por ello mismo, y para proteger sus audiencias, fueron adoptando el valor de la apertura de sus espacios a los distintos partidos políticos dentro de patrones de equidad.²⁸

La fuerte competencia electoral que se desplegó en la elección del 2000 y las quejas que sobre financiamiento ilícito surgieron durante los meses posteriores mostraron las insuficiencias del marco normativo vigente, particularmente en lo relativo al control sobre el financiamiento privado. Sin embargo, las facultades que la Constitución confirió al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la creación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que completó y sistematizó las disposiciones anteriores sobre nulidades y medios de impugnación y agregó el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el juicio de revisión constitucional,²⁹ hicieron posible que el IFE desarrollara a cabalidad sus facultades de investigación para identificar las infracciones cometidas e imponer las sanciones respectivas.

²⁸ Raúl Trejo Delarbre ha documentado el avance notable en la cobertura noticiosa de las campañas de los partidos políticos entre la campaña de 1988 en que el PRI absorbió el 90% y las campañas posteriores que fueron incorporando la pluralidad política. "Medios y elecciones en 1994: el sufragio privilegiado", en *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, Pérez Fernández del Castillo, Germán, Arturo Alvarado y Arturo Sánchez (coords.), México, Flacso, Porrúa, 1995.

²⁹ Si bien desde el Código Federal de 1987, en su libro séptimo, se contemplaban los recursos que podían interponerse, así como los procedimientos y las eventuales sanciones, no fue sino con la creación del TEPJF que la ley incorporó un cuerpo normativo particular sobre medios de impugnación para regular los diferentes recursos que el Tribunal está facultado para resolver. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, México, IFE, 1996, pp. 315-391.

JACQUELINE PESCHARD

En efecto, una de las grandes innovaciones de la reforma de 1996 fue incorporar al Poder Judicial de la Federación al ámbito electoral. Por una parte, las modificaciones al artículo 105 constitucional relativas a las acciones de inconstitucionalidad abarcaron la materia electoral en su inciso f) para garantizar la conformidad de las leyes electorales a la Constitución. Por otra, la creación del Tribunal Electoral como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, facultada para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones tanto en las elecciones federales como en las locales, así como sobre las impugnaciones en contra de actos y resoluciones de las autoridades electorales (artículo 99 constitucional), introdujeron un factor indiscutible de certeza jurídica sobre la resolución de las controversias electorales.

El ejercicio de las atribuciones reglamentarias del Consejo General del IFE y de las jurisdiccionales del TEPJF, así como la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a través de las acciones de inconstitucionalidad desde 1996 a la fecha han ido precisando y detallando los contenidos de la normatividad electoral, dotando al derecho electoral de consistencia y sistematicidad.

A fin de ilustrar la contribución que a través de su actuación han hecho estas entidades al derecho de los partidos, específicamente en lo relativo a las prerrogativas de que gozan dichos institutos políticos, me propongo pasar revista a las sentencias, resoluciones y acuerdos que se han aprobado a lo largo de los ocho años de vigencia de las disposiciones constitucionales y legales mencionadas.

III. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Entre 1996 y 2004, la Suprema Corte de Justicia ha desahogado 54 acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, de las cuales 14 han versado sobre el tema de las prerrogativas de los partidos políticos. Al declarar válidos o inválidos algunos apartados de las leyes electorales, tanto federales como estatales, la Corte ha definido principios rectores que pueden agruparse en tres grandes rubros:

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- 1) Los alcances del legislador para definir los montos y las formas de distribución del financiamiento;
- 2) El significado del principio constitucional de "equidad", y
- 3) Las condiciones para el acceso de los partidos a las prerrogativas.

1. Los alcances del legislador para definir los montos y formas de distribución del financiamiento

Como ya señalamos más arriba, la reforma al Cofipe de 1996 agregó el costo mínimo de campaña para una elección presidencial como base para el cálculo del financiamiento público, además, para el primer año de aplicación de las nuevas normas, el Consejo General tomaría el costo mínimo fijado previamente. La SCJN resolvió que tales disposiciones no podían reputarse como inconstitucionales en la medida que los estudios del Consejero Presidente, previstos en el artículo 49, párrafo 7 a) 1 sólo tienen el valor de una investigación preparatoria y por lo tanto no son vinculantes, además de que el Consejo General cuenta con factores diversos para modificar la unidad básica de dichos costos mínimos.³⁰

Con el objeto de dotar de cierta homogeneidad a la legislación electoral, la reforma al artículo 116, párrafo IV constitucional de 1996 estableció ciertos principios que las constituciones y leyes electorales de los estados deberían garantizar y que se engloban en los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.³¹ Sin embargo, las sentencias de la Suprema Corte han ratificado que los estados, "a través de su constitución estatal

³⁰ Acción de Inconstitucionalidad 9/96 Federal.

³¹ El artículo 116, párrafo IV señala los contenidos básicos que deben tener las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral: autonomía de las autoridades, sistema de medios de impugnación y plazos para el desahogo de las impugnaciones, financiamiento público equitativo, acceso equitativo a medios de comunicación y criterios para fijar límites a las erogaciones de los partidos, al financiamiento privado y sanciones por el incumplimiento de las disposiciones normativas. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, IFE, septiembre 1996, p. 105.

JACQUELINE PESCHARD

y sus respectivas leyes deben garantizar esos principios rectores, sin que se imponga una reglamentación específica al respecto, de tal manera que deja a discreción de las entidades la determinación de las formas y mecanismos legales correspondientes...³²

En los casos en que una reforma legal implique la reducción del financiamiento público de los partidos, la SCJN ha señalado que no pueden considerarse normas retroactivas, ya que no rigen para el pasado, sino para el futuro, a partir de su entrada en vigor.³³

El establecimiento de un cierto tope de autofinanciamiento y de rendimientos financieros (40% del financiamiento público en la legislación de Sinaloa) puede ser fijado por el legislador si tiene como referencia el financiamiento público, en la medida que la Constitución no establece criterios para establecerlos. Si la ley no fijara criterios para la fijación de los topes, entonces sí sería contraria a la disposición constitucional, pero no la determinación de uno u otro criterio.³⁴ Dado que "la norma fundamental no establece tope alguno de autofinanciamiento, las cantidades que un partido obtenga por ese concepto no derivan de la norma, sino de su capacidad de gestión y número de militantes que será acorde con su representatividad".³⁵

En el mismo sentido, en el caso del Código Electoral del Distrito Federal que prohíbe que las personas jurídicas realicen aportaciones a las asociaciones políticas reguladas por dicho código, la SCJN ha señalado que "La Asamblea Legislativa tiene libertad para expedir las disposiciones en materia electoral que estime pertinentes con relación al financiamiento privado de los partidos, pero siempre deberá establecer un monto máximo".³⁶

Por otra parte, el Código Electoral del DF estableció como causa de nulidad de una elección que un partido político con mayoría de

³² Acción de Inconstitucionalidad 12/98 Coahuila, Acción de Inconstitucionalidad 14/2000 y acumuladas, Morelos.

³³ Acción de Inconstitucionalidad 8/2000 Aguascalientes.

³⁴ Acciones de Inconstitucionalidad 5/98 Sinaloa, 34/2000 Aguascalientes.

³⁵ Acción de Inconstitucionalidad 34/2000 Aguascalientes.

³⁶ Acción de Inconstitucionalidad 55/99 Distrito Federal.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

votos sobrepasara el tope de gastos de campaña. La SCJN consideró que tal disposición no violentaba el artículo 116 constitucional, fracción IV, inciso h) porque la Constitución faculta a la Asamblea Legislativa para legislar en ese ámbito, sin imponer restricciones en cuanto al tipo de sanciones.³⁷

En cambio, la SCJN determinó que el artículo 51 del código electoral de Aguascalientes sí transgredía el 116 constitucional al establecer que sería la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso la que elaboraría el dictamen de fiscalización de los recursos de los partidos, debido a que el Instituto Estatal Electoral es la única autoridad facultada para llevar el control de ingresos y gastos de los partidos.³⁸

2. El principio de equidad

La fórmula de la equidad establecida en la norma federal (70% proporcional y 30% igualitario) es solamente un modelo, no una obligación para que las legislaciones electorales locales la adopten textualmente. De tal suerte, no se considera violatorio de la Constitución un esquema de distribución del financiamiento público de 80% proporcional y 20% equitativo como el establecido en la legislación de Sinaloa. Se considera respetado el principio de equidad porque cada uno de los partidos recibirá los elementos y financiamiento respectivos.³⁹

Para la SCJN, debe distinguirse entre el derecho de los partidos y el resultado material, es decir, la ley garantiza que cada partido esté en condiciones de recibir los recursos que le correspondan, pero el cálculo cuantitativo deberá corresponder a la situación real de cada partido

³⁷ Acción de Inconstitucionalidad 55/99, Distrito Federal.

³⁸ Acción de Inconstitucionalidad, 34/2000 y acumuladas, Aguascalientes.

³⁹ Un caso similar está en la ley de Morelos que en su artículo 69 establece que 10% del financiamiento se repartirá igualitariamente entre todos los partidos; 40% también igualitario entre aquellos que hayan obtenido el 3% de la votación y el 50% restante de manera proporcional, entre los partidos con más del 3% de los votos.

político y no necesariamente coincidir con lo que materialmente reciben unos y otros.⁴⁰ Dicho de otra manera, todos deben contar con prerrogativas, pero los montos que se asignen individualmente dependerán de las circunstancias particulares en las que se encuentren (nivel de representatividad, participación en elecciones anteriores).

Los partidos que participen en contiendas electorales por primera vez se diferencian de aquéllos que conservaron su registro, aunque sin alcanzar el porcentaje de votos necesarios para ocupar cargos de representación (distinción que se presenta en algunas legislaciones locales). Así, la SCJN ha establecido que "la equidad estriba en el derecho igualitario para que todos alcancen esos beneficios, atendiendo a las circunstancias de cada partido, de manera que cada uno perciba lo que proporcionalmente le corresponda de acuerdo a su grado de representatividad".

La regla es, entonces, que se debe dar un trato equitativo a los partidos que se encuentren en igualdad de circunstancias y distinto a los que se ubican en una situación diferente.⁴¹ Esto explica por qué la SCJN declaró inválido el artículo 220 de la ley de Colima que establecía que los partidos políticos sólo podrán erogar para gastos de propaganda en prensa, radio y televisión, hasta el 35% de su financiamiento público en un año de elección. Se trata de una disposición que propicia la falta de equidad, porque los partidos políticos tienen grandes diferencias de financiamiento, lo cual deja en desventaja a los que tienen pocos recursos.⁴²

3. Las condiciones para el acceso de los partidos a las prerrogativas

De acuerdo con el artículo 41 constitucional, párrafo I, los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones esta-

⁴⁰ Acciones de Inconstitucionalidad 5/98 Sinaloa, 14/2000 y acumuladas Morelos.

⁴¹ Acciones de Inconstitucionalidad 11/98 Coahuila; 8/2000 Aguascalientes; 32/2002 Campeche, 30 de septiembre de 2002, 24/2001 Hidalgo.

⁴² Acción de Inconstitucionalidad 20/2002 Colima.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

tales y municipales, de lo que se deriva que podrán recibir prerrogativas en el ámbito local; sin embargo, la SCJN ha señalado que independientemente de que un partido político sea nacional o estatal, al participar en elecciones estatales debe estarse a las disposiciones estatales de financiamiento público como norma específica: "Los partidos se regirán por la disposición correspondiente según la naturaleza del proceso electoral de que se trate (federal o estatal)".⁴³

De tal suerte, mientras que las legislaciones de los estados contemplen el otorgamiento de financiamiento público para gastos ordinarios y para la obtención del sufragio, no se contraviene lo que señala el artículo 116, fracción IV, inciso f).⁴⁴ Dicho de otra manera, el legislador local puede establecer diferencias en el otorgamiento del financiamiento de acuerdo con las votaciones que los diferentes partidos políticos hayan obtenido en elecciones estatales previas, independientemente del carácter nacional o estatal de dichos institutos. Para ilustrar lo anterior, el artículo 30 del Código Electoral del DF estableció que sólo los partidos que hayan obtenido el 2% de la votación para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa por representación proporcional en la elección anterior tendrán derecho al financiamiento público y ello incluye a los partidos nacionales que cuenten con dicha experiencia previa. La Corte resolvió que no era un ordenamiento violatorio de la Constitución por tratarse de una disposición general, dirigida a todos los partidos en una misma circunstancia. El argumento era que además de tratarse de recursos locales y no federales, "sería inequitativo que a los partidos, por el solo hecho de contar con registro nacional se les otorgara financiamiento público... ya que se les colocaría en igualdad de cir-

⁴³ Acción de Inconstitucionalidad 34/2000 y acumuladas, Aguascalientes.

⁴⁴ El artículo 38 h) del Código Electoral de Hidalgo de mayo de 2001 disponía que los partidos que no tuvieran antecedente electoral en la elección de diputados anterior, no tendrían derecho a financiamiento por actividades generales, sino solamente un monto para actividades electorales. La SCJN dispuso que dicho rubro contravenía el artículo 116, IV, f) de la Constitución, por lo que debía declararse su invalidez. Acción de Inconstitucionalidad 22, 23, 24/2001 Hidalgo.

cunstances con aquellos partidos nacionales que sí lograron el porcentaje requerido”.⁴⁵

En el mismo sentido, no puede sostenerse que los partidos políticos que participaron en procesos electorales anteriores tengan derechos adquiridos respecto de los cuales las disposiciones no puedan modificar su situación,⁴⁶ lo que implica que si una reforma cambia disposiciones sobre financiamiento no se está contraviniendo un derecho de los partidos porque las ministraciones se otorgan conforme a lo que disponga la ley para cada año. “...el derecho de los partidos políticos para acceder al financiamiento público estatal se da periódicamente en forma anual y no de manera permanente.”⁴⁷

El derecho de los partidos al financiamiento público se otorga para asegurar que dichas entidades de interés público puedan desarrollar las funciones que la Constitución y las leyes les encomiendan; sin embargo, una ley secundaria no puede obligar a los partidos a destinar el financiamiento a rubros específicos y en ciertos porcentajes como lo hizo el código electoral de Morelos en 2000 que estableció que el 25% se dedicaría a actividades de capacitación y desarrollo democrático, otro 25% a actividades de información y difusión y el 50% restante para el fortalecimiento de su organización política y que, de no hacerlo, el partido sería multado, descontándole un porcentaje de sus prerrogativas. La SCJN resolvió que, si bien dentro de las actividades ordinarias permanentes están las referidas, “también lo es que esos rubros no son los torales para el sostenimiento de los mismos, ni tampoco para la obtención del sufragio...” por lo que el artículo 69, párrafo último, contraviene el artículo 116, fracción IV, inciso f), constitucional y se declara su invalidez.⁴⁸

Si la intervención de la SCJN ha permitido garantizar la constitucionalidad de las leyes electorales, las diferentes resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han servido

⁴⁵ Acción de Inconstitucionalidad 5/2004 y 7/2004 Distrito Federal.

⁴⁶ Acción de Inconstitucionalidad 32/2002 Campeche.

⁴⁷ Acción de Inconstitucionalidad 8/2000 Aguascalientes.

⁴⁸ Acción de Inconstitucionalidad 14/2000 y acumuladas, Morelos.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

para precisar el alcance de los contenidos de los distintos ordenamientos normativos en la materia, es decir, no solamente de las leyes, sino de los reglamentos, dictámenes y resoluciones que han aprobado las distintas autoridades electorales.

En la medida en que el TEPJF ha ejercido el control sobre las acciones y resoluciones de la autoridad administrativa, ha inyectado mayor certidumbre jurídica en el escenario político.

En el tema que nos ocupa —el derecho de los partidos a las prerrogativas y sus obligaciones de rendir cuentas sobre los recursos que poseen—, los acuerdos y resoluciones del Consejo General del IFE y las tesis relevantes y de jurisprudencia que ha dictado el TEPJF de 1996 a 2004 pueden agruparse en cuatro grandes apartados:

- 1) El alcance de las facultades de la autoridad administrativa;
- 2) Los derechos de los partidos políticos;
- 3) Los procedimientos de fiscalización, y
- 4) La imposición de sanciones en materia de financiamiento.

IV. ACUERDOS Y RESOLUCIONES

1. Los alcances de las facultades de la autoridad administrativa

Si bien es cierto que la propia Constitución establece los pasos que debe seguir el Consejo General del IFE para calcular el monto de financiamiento anual para los partidos políticos, así como para distribuirlo entre los partidos que cuenten con representación en el Congreso (artículo 41, II, a)), la unidad que sirve de punto de partida, es decir, los costos mínimos de campaña, permite la intervención de la autoridad electoral, que a su vez está regulada por el artículo 49, 7, a, 1, del Cofipe. A partir de estudios que presente el Consejero Presidente, se calcularán los costos mínimos, tomando como base los aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México, así como los demás factores que el Consejo determine.

JACQUELINE PESCHARD

En este sentido, el único margen de maniobra con el que cuenta el órgano superior del IFE está en la posibilidad de considerar algunos factores que pueden derivar en incrementar o disminuir los costos mínimos de campaña. Durante los años en que este procedimiento ha estado en vigor, el Consejo General resolvió no tomar en cuenta dichos factores, empero, cuando la Cámara de Diputados aprobó el Decreto de Presupuesto para 2003, resolvió recortar el presupuesto solicitado por el IFE para ese año de elección. El Consejo General acordó repartir el recorte entre el presupuesto de operación del IFE y la bolsa de financiamiento de los partidos políticos en la misma proporción en que los dos rubros conformaban el presupuesto del Instituto. Para ello, se introdujo un factor al cálculo de los costos mínimos de campaña que implicó una reducción en el monto de financiamiento para ese año. Dicho acuerdo fue recurrido por el Partido Liberal Mexicano y la resolución del TEPJF determinó que el significado de "actualizar" no implica necesariamente incrementar (SUP/RAP 009/2003).

A pesar de que la Comisión de Fiscalización del Consejo General del IFE tiene facultades legales amplias para revisar los informes de ingresos y gastos de los partidos políticos (artículo 49-B, 2, e), en lo que se refiere a la revisión de los gastos por actividades específicas, la ley no establece cuál es la comisión encargada de realizarla. Sin embargo, puesto que el objeto de tal revisión es la fijación de uno de los rubros de financiamiento, es la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión la que se ha encargado de llevarla a cabo. El TEPJF ha ratificado que dicha comisión es la autoridad facultada para hacer la comprobación de dichos gastos (SUP/RAP 042/99).

Es cierto que el Cofipe (artículo 49-B) señala cuáles son las facultades de la Comisión de Fiscalización para vigilar adecuadamente la legalidad de los recursos de partidos políticos nacionales que no solamente participan en las elecciones federales, sino en las estatales. De ahí que requiere de la información sobre los ingresos y egresos tanto de la directiva nacional de los partidos, como de sus delegaciones estatales. Sin embargo, el TEPJF ha señalado que dicha comisión tiene facultades para fiscalizar únicamente lo otorgado por el Instituto en apego a las leyes federales

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

(SUP/RAP 007/98), es decir, no tiene atribuciones para revisar los ingresos y egresos totales.

La alternativa que adoptó la Comisión de Fiscalización ante esta limitante fue proponerle a los distintos institutos electorales de los estados la firma de convenios de colaboración en esa materia; sin embargo, no todas las autoridades locales han respondido favorablemente a esta solicitud, ignorando las ventajas que este intercambio tiene para la comprobación de ingresos y gastos en las propias entidades federativas.⁴⁹

Para cumplir con las funciones que la ley le confiere a la mencionada Comisión de Fiscalización, el TEPJF ha determinado que para conocer de irregularidades en materia de financiamiento, ésta puede oficiosamente iniciar y sustanciar procedimientos, es decir, no es necesario que exista la presentación de una queja de parte de un partido político, como dice el artículo 40, 1 del Cofipe. De tal suerte, cuando la mencionada Comisión lo estime conveniente porque presume que existe alguna violación, fundando y motivando su acuerdo, puede iniciar una investigación (SUP/RAP 020/98; 09/99;034/2003). Esta resolución amplió significativamente los alcances de la facultad investigadora del IFE, en la medida en que las irregularidades en la utilización de los recursos de los partidos no siempre son detectables a través de una auditoría, ni por la interposición de una queja de un adversario partidario, justamente porque el partido infractor busca mantenerlas en secreto, a través de cuentas paralelas, o de procedimientos que no dejan huella visible. Por ello, con frecuencia, la única manera de identificar dichos ilícitos surge de denuncias anónimas de los propios miembros de un partido que la Comisión de Fiscalización explora para eventualmente resolver si existen ciertos indicios de que se cometió la falta, capaces de requerir iniciar un procedimiento formal de fiscalización.⁵⁰

⁴⁹ Desde que en 1999, la Comisión de Fiscalización adoptó el acuerdo para firmar convenios de fiscalización con los Institutos Estatales Electorales, se han establecido 21 Convenios de Colaboración.

⁵⁰ La aceptación de denuncias anónimas como punto de partida para desatar un procedimiento fiscalizador permitió identificar la utilización ilícita de recursos de parte del Partido Sociedad Nacionalista en 2003.

JACQUELINE PESCHARD

Por otra parte, el TEPJF ha señalado que, al tramitar una queja, la facultad investigadora de la mencionada Comisión no se constriñe a valorar las pruebas exhibidas por el denunciante, sino que puede instruir a los órganos ejecutivos del IFE para que lleven a cabo investigaciones y recaben las pruebas necesarias, capaces de permitir que la autoridad arribe a la convicción plena de que sí se cometió un ilícito o no (SUP/RAP 012/99). La autoridad debe seguir con su propio impulso el procedimiento por las etapas correspondientes, con la única salvedad, que no se afecten los derechos fundamentales de los individuos que los artículos 14 y 16 constitucionales garantizan (SUP/RAP 050/2001; 054/2001; 011/2002).

La definición del tipo de procedimiento que debe seguir la autoridad administrativa para la atención de quejas sobre origen y aplicación del financiamiento de los partidos ha fortalecido la acción fiscalizadora, en tanto que el procedimiento es esencialmente inquisitivo, es decir, implica agotar todas las pesquisas para esclarecer los hechos (SUP/RAP 050/2001; 054/2001; 011/2002). Además, al derecho administrativo sancionador electoral le son aplicables los principios del *ius puniendi* del derecho penal cuya finalidad es castigar al infractor para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura.⁵¹

La Comisión de Fiscalización cuenta con facultades para establecer normas generales en materia de recursos de los partidos y las agrupaciones políticas, es decir, tiene atribuciones para elaborar lineamientos para el registro de los ingresos y egresos, y de la documentación comprobatoria correspondiente. "Sólo mediante la elaboración de dichos lineamientos puede definir cierta disposición reglamentaria que obligue a los partidos en la presentación de sus informes anuales y de campaña" (SUP/RAP 013/98). No obstante, al asesorar a los partidos para el cumplimiento de sus obligaciones,

⁵¹ El derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal, de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, por lo que es obligada referencia para la primera. (SUP/RAP022/2001), 25 de octubre de 2001.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

“no es válido establecer nuevas obligaciones a las expresas en la ley y los lineamientos” (SUP/RAP 013/98). El principio de certeza está vinculado a la existencia de una reglamentación con anterioridad al inicio del ejercicio de fiscalización.

No cabe duda que la transparencia es un principio democrático en la medida que reduce los márgenes de discrecionalidad de una autoridad. En el caso de los informes de los partidos, la ley solamente señala que una vez que concluye el proceso de revisión, el dictamen se presentará al Consejo General y de acuerdo al artículo 49-A, párrafo 2, inciso d), dicho dictamen debe contener: el resultado y las conclusiones de la revisión; la mención de los errores encontrados y el señalamiento de las aclaraciones ofrecidas por los partidos. Sin embargo, para inyectar transparencia al ejercicio de revisión de los informes de los partidos, el Consejo General acordó difundir la lista de las aportaciones de simpatizantes, en virtud de que los recibos de los partidos deben contar con “los datos de identificación del aportante” (artículo 49, b, 11, III). Es cierto que el hecho de que no existan aportaciones anónimas de simpatizantes no se deriva automáticamente que éstas deban de publicitarse; sin embargo, en la medida que la ley no protege la identidad de los donantes, es posible dar a conocer quiénes aportan recursos a los partidos y por qué cantidades y así lo ratificó el Tribunal Electoral en su resolución del 20 de junio de 2002.

Otro acuerdo importante del Consejo General, orientado a fortalecer la capacidad de control sobre los recursos de los partidos políticos, es el relativo al monitoreo muestral de los promocionales adquiridos por los partidos políticos durante las campañas electorales. El propósito era contar con una base de datos que permitiera hacer una compulsas con el reporte de gastos en medios entregado por los partidos dentro de sus informes de campaña, en la medida que es en ese rubro donde se invierte más del 50% de los recursos.⁵²

⁵² Acuerdo del Consejo General del IFE, 14 de octubre de 1999.

JACQUELINE PESCHARD

A diferencia del monitoreo establecido en el artículo 48, 12, del Cofipe, cuyo objetivo es dar seguimiento paso a paso a la cobertura de campaña que van ofreciendo los noticieros de radio y televisión, a fin de contribuir a que sea más equitativa, el monitoreo de fiscalización busca que la autoridad cuente con mayores elementos de convicción en la revisión de los informes de campaña de los partidos políticos. Al mismo tiempo genera un mayor nivel de exigencia sobre los partidos políticos en el despliegue de sus campañas políticas.

Una de las resoluciones del TEPJF de mayor relevancia en lo que se refiere a los alcances de las facultades de la autoridad administrativa fue la dictada en ocasión de la queja interpuesta por el PRI en contra de la Coalición Alianza por México del 2000 por recursos de campaña ilícitos. La queja popularmente denominada "Amigos de Fox" no pudo ser desahogada por el Consejo General del IFE en virtud de que la mayoría de los indicios presentados por el recurrente implicaban la revisión de transferencias y cuentas bancarias de particulares. Como resultado de la apelación a dicho cierre de instrucción, el TEPJF resolvió que el IFE es una "autoridad hacendaria" en materia de fiscalización, de suerte que puede requerir información confidencial cuando la investigación se relacione con recursos privados de los partidos políticos. El argumento central es que "la fiscalización de los recursos públicos no se puede llevar a cabo de manera veraz, objetiva y con eficacia, sino con la información de todos los recursos financieros". Por ello, el secreto bancario, el secreto fiscal y el secreto fiduciario no son oponibles al IFE en ejercicio de sus facultades de fiscalización (SUP/RAP 050/2001; 054/2001 y 046/2002).

A pesar de que estas sentencias han cobrado la forma de Tesis de Jurisprudencia, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial, solamente obligan a las autoridades electorales tanto administrativas como jurisdiccionales. De manera que, para actualizar esta facultad, en cada caso semejante a que se enfrente el IFE, se requerirá una resolución particular del TEPJF, es decir, una sentencia judicial, capaz de obligar a las autoridades bancarias y fiscales a proporcionar la información. Esta circunstancia es una muestra fehaciente de la necesidad de que dicha facultad del IFE quede incor-

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

porada en las leyes respectivas (Código Fiscal y Ley de Instituciones de Crédito).

El mismo razonamiento ha llevado a establecer que tampoco es oponible al IFE el secreto ministerial genérico (Ley Orgánica de la PGR y Código Federal de Procedimientos Penales), ni tampoco el específico (Ley Federal contra la Delincuencia Organizada). Al realizar la investigación sobre la queja comúnmente denominada "Pemexgate", por financiamiento ilícito del PRI en la campaña del 2000, el IFE utilizó los datos de la averiguación previa realizada por la PGR para determinar si en dicha transferencia de recursos existía un delito penal, gracias al Convenio de Colaboración firmado por ambas entidades federales. De acuerdo con la sentencia del TEPJF, el IFE se encuentra en un caso de excepción del denominado secreto ministerial que prohíbe revelar información de una averiguación previa:

"Hay casos de excepción previstos en la ley y uno de esos es el auxilio que deben prestarse entre sí las autoridades para el adecuado cumplimiento de las atribuciones que desempeñan...siempre y cuando la solicitud de información se relacione con la actividad fiscalizadora y que en cada caso funde y motive su determinación" (SUP/RAP 018/2003).

El desahogo de estos dos casos de financiamiento ilegal hicieron patentes las insuficiencias de la ley en este campo de las contiendas electorales. La falta de reglamentación sobre las precampañas permitió que los recursos erogados durante las mismas no fueran reportados por los partidos y, más grave aún, que se introdujera un elemento de inequidad en la competencia. Esto llevó al Consejo General a aprobar una reforma a los lineamientos de fiscalización para obligar a los partidos a reportar los movimientos de sus recursos durante la fase de precampaña que se ubica claramente dentro de la esfera de responsabilidad de los partidos, es decir, a partir de la emisión de la convocatoria al proceso de selección interna de los candidatos y hasta la conclusión del mismo en que ya existe un candidato del partido.⁵³

⁵³ Acuerdo del Consejo General, 18 de diciembre de 2002.

JACQUELINE PESCHARD

2. El derecho de los partidos a las prerrogativas

El financiamiento público ha sido la prerrogativa que más han defendido los partidos políticos como derecho en la medida que, a partir de 1996, los recursos asignados a dicho propósito han contribuido a incrementar significativamente la competencia política. En este sentido, las resoluciones del TEPJF sobre este derecho de los partidos han servido para precisar con nitidez sus alcances.

El financiamiento previsto en el artículo 41,II, a), constitucional se otorga exclusivamente a aquellos partidos que hayan contendido en los últimos comicios y obtuvieron por lo menos el 2% en alguna de las elecciones federales. Esto es así porque si bien una parte del financiamiento (30%) se distribuye de manera igualitaria, es decir, sin considerar la fuerza electoral de cada partido, también lo es que para acceder al esquema de financiamiento fijado constitucionalmente, se requiere haber participado en una elección anterior y haber conservado el registro como partido político nacional (SUP/RAP 029/2000).

Esta forma de otorgar el financiamiento, diferenciando a los partidos que participaron en una elección anterior y que demostraron tener cierta fuerza electoral, respecto de los de reciente registro, asegura tratar a los partidos en igualdad de circunstancias de una misma manera y a los que se encuentran en otra situación, de manera diferenciada (SUP/JRC 015/2000). Con esta definición se contribuye a dar consistencia al concepto de "equidad" que es el eje rector de una elección democrática.

Las resoluciones del TEPJF también han detallado los procedimientos que deben seguir los partidos políticos para acceder al financiamiento por actividades específicas que funciona a manera de reembolso por hasta 75% de los gastos efectuados por actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales. El Tribunal ha especificado que se requiere probar:

- 1) Que se realizó la actividad;
- 2) Que se trata de una de las previstas por la ley y no se confundió con otras actividades que desarrollan los partidos, y
- 3) Que generó una erogación (SUP/RAP 042/99).

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Además, cuando las tareas editoriales son de carácter teórico, deben satisfacer ciertas características: tener sustento en una investigación con rigor científico y estar apoyada en conceptos doctrinarios, tal como lo ha dispuesto el Reglamento para el Financiamiento de Actividades Específicas, aprobado por el Consejo General del IFE (SUP/RAP 024/2000). Por último, para acreditar la realización de tareas editoriales es necesario que los partidos prueben documentalmente no sólo que dichas actividades se realizaron, sino que salieron del partido para ser distribuidas (SUP/RAP 016/2002).

Otro criterio básico ratificado por el Tribunal es el que se refiere a la definición de qué actividades deben ser parte de los gastos de campaña y cuáles se consideran de tipo editorial (actividades específicas). Por ejemplo, los desplegados de proselitismo político, en la medida que son propaganda electoral deben ser incorporados al conjunto de gastos de campaña, siempre que sea posible identificar al responsable de la publicación (SUP/RAP 017/2001; 018/2001). En el mismo sentido, cuando folletos editados por los partidos tengan como finalidad obtener el sufragio electoral, en atención al momento en que se distribuyen y a las referencias expresas que contienen, tales gastos deberán estar incluidos en los informes de gastos de campaña (SUP/RAP002/98). De igual manera, el mencionado Reglamento para Actividades Específicas establece que las encuestas que tengan reactivos sobre preferencias electorales deben considerarse parte de los gastos de campaña porque sirven para la definición de las estrategias electorales y, por lo tanto no pueden considerarse dentro de las tareas de investigación.

Dado que el derecho a recibir financiamiento está asociado a la existencia de la figura jurídica de partido político nacional, tal derecho concluye con la pérdida del registro como partido político. Aun cuando el cálculo de los montos de financiamiento se establece anualmente, ya que la declaración de pérdida de registro por no haber alcanzado el 2% de la votación la hace la Junta General Ejecutiva del IFE (artículo 67 del Cofipe), una vez concluido un proceso elec-

JACQUELINE PESCHARD

toral (finales de agosto), a partir de ese momento queda cancelado el acceso a prerrogativa alguna (SUP/RAP 023/97).⁵⁴

No obstante, la pérdida del registro no implica que desaparezcan las obligaciones adquiridas durante el período en que estuvo vigente, de tal suerte, los informes tanto de gastos de campaña, como anual, por los meses en que se mantuvo el registro, deben ser presentados por los expartidos. Empero, no existen posibilidades para que en caso de incumplimiento o de irregularidades en los informes, pueda sancionarse al infractor porque ya no existe la figura jurídica objeto de la fiscalización (SUP/JDC 021/99; SUP/RAP 040/2000; SUP/JDC 137/2000).

Este es otro de los rubros que requiere de una modificación en la ley, pues el principio que tutela el financiamiento público es que los partidos estén en posibilidades de desarrollar las funciones de contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, y como contrapartida, están obligados a rendir cuentas sobre el manejo de dichos recursos. Al perder el registro y consecuentemente los derechos como entidad de interés público, debe asegurarse que los recursos se utilizaron para los fines legales y, en caso contrario, que las violaciones queden cabalmente sancionadas y para que esto sea posible es necesario que esté previsto en la norma positiva.⁵⁵

Uno de los temas que surgió en ocasión del caso "Pemexgate" fue el relativo a qué tanto los actos ilícitos cometidos por algún militante o cuadro directivo del PRI eran imputables al partido como tal que es el sujeto regulado por el Cofipe. En tanto personas jurídicas, a los partidos les son imputables las infracciones a disposiciones

⁵⁴ La regla es que prerrogativas están asociadas al estatuto jurídico de partido político. De ahí que si un partido se excede en sus gastos por encima de las aportaciones recibidas y pierde su registro antes de poder cubrir dichos gastos, éstos corren por su propia cuenta y riesgo (SUP/RAP 040/2000).

⁵⁵ En atención a esta limitante, el Consejo General del IFE adoptó un acuerdo para que los partidos políticos que pierden su registro, informen al Instituto sobre el procedimiento de liquidación correspondiente. Todo esto en apego a los propios estatutos de los partidos. Acuerdo del Consejo General, 22 de agosto de 2003.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

legales, cometidas por sus dirigentes, militantes o simpatizantes (artículo 38, 1, a). Dicho de otra manera, los partidos cobran objetividad a través de la acción de sus miembros, por ello son responsables de sus conductas y tienen la obligación de velar por que éstas “se ajusten a los principios del estado democrático, entre los cuales destaca el respeto absoluto a la legalidad”. El TEPJF señaló que es deber de la persona jurídica —en este caso el partido político— la vigilancia sobre las personas que actúan en su ámbito, es la llamada “culpa in vigilando” (SUP/RAP 018/2003).

Derivado de lo anterior, dado que las acciones de los partidos políticos no se ejecutan de manera directa, sino a través de las personas físicas que los conforman, los actos que les sean imputables deben evidenciarse por medios de prueba indirectos. En la resolución sobre el escándalo del “Pemexgate”, el TEPJF planteó que cuando se trata de actos ilícitos, no puede esperarse que la participación de la persona jurídica o ente colectivo quede nítidamente expresada a través de actos realizados por las personas físicas porque “se busca disfrazar, seccionar y diseminar los actos para dificultar la relación entre el acto y la persona”. En este sentido, las “pruebas indirectas” son idóneas para acreditar actividades ilícitas realizadas por los partidos, en la medida que se encuentran establecidas en el derecho administrativo sancionador electoral y pueden conformar “una prueba plena al obtenerse a través de inferencias o deducciones de los hechos secundarios, en donde el nexo causal (en el caso de indicios), o el nexo de efecto (en el caso de presunciones) entre el hecho conocido y el desconocido deriva de las circunstancias en que se produzca el primero y sirvan para inferir o deducir el segundo (SUP/RAP 018/2003).

El hecho de que las agrupaciones políticas nacionales estén reguladas por el Cofipe y que algunas de las disposiciones de los partidos políticos les sean también aplicables (artículos 38, 49-A, 49-B y 49,2 y 3), ello no implica que se les puedan hacer extensivas ciertas prerrogativas que no están específicamente señaladas. El TEPJF ha señalado que las agrupaciones políticas nacionales carecen de las prerrogativas de franquicias postales y telegráficas, en la medida que la ley omite

concederlas de manera expresa y, por ello mismo, la autoridad electoral carece de facultades para otorgárselas (SUP/RAP 006/99).

De otra parte, aunque las agrupaciones políticas nacionales pueden participar en elecciones por la vía de un acuerdo de participación con un partido político (artículo 34,1), es decir, pueden lograr que alguno de sus miembros sea postulado como candidato por el partido con quien firmen el acuerdo, el TEPJF ha establecido que los partidos no pueden aportarles recursos para campaña aunque tal prohibición no esté en la ley, porque las agrupaciones políticas nacionales no pueden realizar actos de campaña en forma directa. (SUP/RAP 037/99)

3. Procedimientos de fiscalización

La Comisión de Fiscalización está facultada para elaborar lineamientos técnicos, capaces de orientar a los partidos en el desarrollo de sus obligaciones de rendición de cuentas y en tal virtud, el Consejo General del IFE ha aprobado dos:

- 1) Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes, para delinear específicamente los procedimientos que se siguen en la presentación y revisión de los informes, y
- 2) Reglamento que establece los Lineamientos Aplicables para la Atención de las Quejas sobre el Origen y la Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas, para fijar puntualmente los pasos a seguir en el desahogo de quejas por posibles irregularidades en el origen o uso del financiamiento.

El TEPJF ha señalado que dado que dichos lineamientos provienen del órgano facultado para expedirlos, resultan vinculantes para los partidos políticos. (SUP/RAP 015/2001)

Tanto la aprobación de dichos lineamientos técnicos de fiscalización, como la aplicación de los mismos en ejercicios concretos de

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

control sobre la legalidad de tales recursos, han sido impugnadas por los partidos políticos cuando consideran que la autoridad ha ido más allá de sus atribuciones legales expresas. Como resultado de lo anterior, los partidos han ganado en certeza sobre los métodos para cumplir con sus obligaciones y para defenderse de posibles actos arbitrarios de la autoridad administrativa.

Una de las obligaciones señaladas por los lineamientos es que las aportaciones de militantes cuyo tope máximo es determinado por los propios partidos (artículo 49, 11, a, II), deben ser reportadas en las fechas señaladas por la autoridad y cumpliendo con los requisitos de los formatos previstos en los lineamientos⁵⁶ (SUP/RAP 059/2001). De la misma manera, las cuotas voluntarias que los candidatos aportan a una campaña tienen el límite que fije el órgano interno responsable del financiamiento de un partido y una vez fijados dichos techos, no pueden alterarse.⁵⁷

Así como el TEPJF ha señalado que la Comisión de Fiscalización tiene facultades para iniciar de oficio una investigación y que ésta tendrá carácter inquisitivo, también ha apuntado que quienes interponen una queja sobre financiamiento deben reunir ciertos requisitos para que su denuncia sea aceptada:

- 1) Que los hechos afirmados en la denuncia configuren un ilícito sancionable;
- 2) Que contenga las circunstancias de modo, tiempo y lugar, y
- 3) Que se aporten elementos de prueba suficientes para desprender indicios.

Estos señalamientos tienen por objeto garantizar la seriedad de los motivos de la queja, y evitar que la investigación resulte en una

⁵⁶ La reforma a los lineamientos de fiscalización de diciembre de 1998 estableció que los partidos deben informar al IFE cuáles son los montos máximos que pueden recibir de sus simpatizantes. *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1998.

⁵⁷ El Reglamento de fiscalización establece que dentro de los diez días previos al inicio de las campañas, el partido informará sobre los límites de dichas cuotas y no pueden modificarse, a fin de dar certeza. (SUP/RAP 017/2001)

JACQUELINE PESCHARD

pesquisa general injustificada, prohibida por la Constitución (SUP/RAP 050/2001; 054/2001; 011/2002). No obstante, debe quedar claro que al presentar la queja, el denunciante no está obligado a demostrar la irregularidad fehacientemente. "Para que se dé trámite a la queja, se exige que se presenten elementos aunque sea de modo indiciario" (SUP/RAP 012/99).

Un criterio fundamental en el proceso de fiscalización es el referido al tipo de pruebas que pueden considerarse y el valor probatorio que puede asignárseles. El TEPJF ha determinado que la prueba testimonial en materia electoral solamente puede aportar indicios porque la ley no la reconoce como medio de convicción (artículo 14,2, Ley General de Sistema de Medios de Impugnación). Sin embargo, dado que la información que se desprende de esa prueba puede contribuir a esclarecer los hechos controvertidos, "deben hacerse constar en acta levantada por fedatario público y aportarse como prueba" (SUP/JRC 412/2000; 330/2001; 405/2001).

En el mismo sentido, una averiguación previa es admisible en el procedimiento administrativo sancionador y puede ser recibida al menos con valor probatorio de un indicio. Su valor indiciario dependerá de su grado y vinculación con otras pruebas (SUP/RAP 018/2003).

Si de lo que se trata es que la autoridad cuente con los mayores elementos para hacer efectiva su facultad de ejercer el control sobre los recursos de los partidos, es necesario contrastar las operaciones reportadas por los partidos políticos, solicitando a terceros que ratifiquen o confirmen dichas acciones. Se trata de una práctica establecida en los lineamientos de fiscalización y que ha sido ratificada como válida por el TEPJF (SUP/RAP 029/2000). No obstante, la falta de medidas de apremio en manos del IFE para obligar a terceros hace que con frecuencia se trate de una atribución imperfecta.

La otra cara de la moneda es garantizar que la autoridad va a actuar dentro de los márgenes estrictos de la legalidad, de tal suerte que en el proceso de revisión de los informes de los partidos debe garantizarse el derecho de audiencia para éstos, y en los trabajos de auditoría se cumplan todas las formalidades esenciales (levantar actas de inicio y de conclusión, por ejemplo). En caso de incumplimiento

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

de estos requisitos, el Tribunal ha declarado que ha lugar a ordenar la reposición del procedimiento de revisión (SUP/RAP 027/2002).

4. La imposición de sanciones

Si bien es cierto que el dictamen que elabora la Comisión de Fiscalización sobre irregularidades cometidas por los partidos contiene el recuento de la investigación realizada, el análisis de las pruebas conseguidas y la valoración general de la falta, es la resolución que aprueba el Consejo General la que determina la sanción a un partido cuando la falta se ha acreditado. Por ello, no procede que un partido político apele algún acuerdo tomado por la Comisión de Fiscalización dentro del procedimiento de investigación sobre un posible ilícito en materia de financiamiento (SUP/RAP 012/99), pues todavía no le causa perjuicio alguno.

Un criterio fundamental en este procedimiento es que las faltas cometidas por partidos coaligados deben sancionarse individualmente, es decir, si bien una coalición integra a dos o más partidos alrededor de una o varias candidaturas y una plataforma política, también lo es que el sujeto de la responsabilidad por la violación a la ley es el partido político, por ello la responsabilidad compartida frente a una infracción debe traducirse en sanciones individualizadas que den cuenta de la responsabilidad específica de cada uno de los partidos involucrados. Esta fue la resolución del Consejo General del IFE en ocasión del caso "Amigos de Fox" en que aprobó que la sanción se repartiera entre los dos partidos coaligados en la Alianza por el Cambio, atendiendo a la proporción de recursos que cada uno había aportado a la campaña. El TEPJF sancionó tal resolución al ratificar como lo había hecho anteriormente que "...las coaliciones de partidos no constituyen personas jurídicas distintas a sus integrantes, pues se trata de uniones temporales de partidos...". Por ello, las infracciones cometidas por una coalición deben ser sancionadas de manera individual "atendiendo al grado de responsabilidad de cada uno de dichos entes políticos y a sus respectivas circunstancias y condiciones" (SUP/RAP 019/2001; 012/2001; 022/2001).

JACQUELINE PESCHARD

Si convenimos que la imposición de una sanción tiene el propósito de inhibir futuras conductas ilegales, ésta debe ser producto de un procedimiento rigurosamente apegado a la norma, de ahí que si la autoridad no cubre cada una de las fases del procedimiento, como requerir al partido denunciado, es ilegal que se pretenda sancionar (SUP/RAP 055/2001).

Además, cuando procede, la imposición de la sanción debe ser la mínima que corresponda de acuerdo con la lista prevista en la ley (artículo 269) y puede ser incrementada según las circunstancias agravantes existentes. El TEPJF ha establecido que “no existe fundamento o razón para saltar de inmediato y sin más al punto medio entre la sanción mínima y máxima” (SUP/RAP 043/2002), sino sólo como producto de situaciones agravantes.

Si durante la revisión de un informe anual o de campaña se encuentra que a un partido ingresaron recursos en efectivo más allá de lo permitido por los lineamientos de fiscalización, el TEPJF ha determinado que ello es un agravante de la infracción porque, “al no contar con la documentación comprobatoria, se obstaculiza ostensiblemente la función de la autoridad fiscalizadora” (SUP/RAP 018/2003). Un criterio semejante es el avalado por el Tribunal en cuanto a que la póliza de un cheque no es suficiente para comprobar un gasto, pues no se acredita la erogación en sí misma. Los egresos deben estar soportados con documentación a nombre de la organización, es decir, por la factura y el registro en la cuenta bancaria. (SUP/RAP 035/2002).

El Cofipe contempla dos diferentes procedimientos sancionatorios: el genérico para investigar posibles infracciones tanto de los partidos políticos, como de los propios funcionarios del IFE y que está establecido en el artículo 270 de la ley y el procedimiento específico de fiscalización, reglamentado por el artículo 49-A. El TEPJF ha establecido que para imponer sanciones por infracciones a las reglas de financiamiento, la autoridad fiscalizadora no está obligada a seguir el procedimiento genérico, ya que “en la técnica de la aplicación de la ley impera el principio general de derecho de que la norma específica priva sobre la general” (SUP/RAP 017/98).

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como puede apreciarse, a lo largo de los ocho años que han estado en vigor las normas de 1996, se han acumulado una serie de acuerdos y resoluciones que han fortalecido y desarrollado el derecho de los partidos políticos a las prerrogativas, así como la contraparte sobre rendición de cuentas.

V. A MANERA DE REFLEXIONES FINALES

El derecho de los partidos a las prerrogativas fue un tema que no preocupó al legislador sino hasta muy recientemente. Durante la larga época de la hegemonía de un solo partido, las elecciones no fueron un espacio para que las diferentes fuerzas políticas midieran su capacidad para acercarse al electorado y atraerse su respaldo. La falta de competencia política hizo que las demandas de reformas electorales se concentraran primero en la construcción de espacios de participación y representación, después en la edificación de una autoridad electoral confiable, capaz de organizar elecciones limpias.

Cuando la arena electoral devino campo para la expresión del conflicto político y los partidos de oposición cobraron fuerza para cuestionar la organización de los comicios y para efectivamente convocar a los electores, la exigencia de prerrogativas empezó a ocupar un lugar importante en la agenda de las reformas electorales.

Fue después de las elecciones de 1994 que se desarrollaron en un contexto de fuerte tensión política que finalmente la legislación electoral incorporó capítulos significativos en materia de financiamiento, acceso a medios de comunicación y fiscalización de los recursos de los partidos políticos. En efecto, la reforma de 1996 fue clave en este aspecto.

Las facultades reglamentarias del Consejo General del IFE y las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para ejercer el control de la legalidad electoral han probado ser un instrumento valioso para darle consistencia y amplitud al derecho de los partidos políticos en el campo de sus prerrogativas, pero también para empujarlos para erigirse en auténticos responsables en el ejercicio de la rendición de cuentas.

JACQUELINE PESCHARD

En este sentido, resulta preocupante que existan tentaciones de parte de los partidos por legislar para limitar las atribuciones de las autoridades electorales en lo que respecta al control sobre su vida interna. Los partidos son organizaciones de ciudadanos, pero las funciones que la Constitución y la ley les confieren son fundamentales para la vida política democrática y reclaman de fuerzas políticas plenamente responsables frente a la sociedad.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

VI. BIBLIOGRAFÍA

Libros y artículos

- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000.
- Eisenstadt, Todd, "Catching the State Off Guard", en *Party Politics*, Vol. 10, núm. 6, 2004.
- García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana, 1812/1977*, México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978.
- Giménez Cacho, Luis Emilio, "La hora de las cuentas. Para saber cómo gastan los partidos políticos", en *Configuraciones*, núm. 12-13, abril-septiembre 2003.
- Lujambio, Alonso, "México", en Carrillo, Manuel, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (eds.), *Dinero y contienda político-electoral*, México, FCE/IFE, 2003.
- Medina, Luis, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978.
- Pantoja, David, "La constitucionalización de los partidos políticos. Un marco teórico para su discusión y explicación, con algunas referencias al derecho positivo", en Ignacio Burgoa y otros, *El régimen constitucional de los partidos políticos*, México, UNAM, 1975.
- Segovia, Rafael, "Los partidos inexistentes", en *Lapidaria Política*, México, FCE, 1996.
- Trejo Delarbre, Raúl, "Medios y elecciones en 1994", en Pérez Fernández del Castillo, Germán, Arturo Alvarado y Arturo Sánchez (eds.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Flacso/ Porrúa, 1995.

Documentos

- Código Federal Electoral, México, Comisión Federal Electoral, 1986.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, IFE, 1990, 1993, 1996.

JACQUELINE PESCHARD

Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991, T. IV, Vol. 4, México, IFE, 1993.

Dictamen de la Comisión de Consejeros del Consejo General del IFE sobre los Informes de gastos de campaña de los partidos políticos, IFE, 7 de abril de 1995.

Acciones de Inconstitucionalidad, Suprema Corte de Justicia de la Nación, núms: 9/1996; 5/1998;11/1998;12/1998; 55/1999; 8/2000;14/2000; 34/2000; 22/2001;23/2001;24/2001; 32/2002; 5/2004; 7/2004.

Resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

SUP/RAP 023/97; 002/98; 007/98; 017/98; 020/98; 09/99; 012/99; 037/99; 042/99; 015/2000; 024/2000; 029/2000; 040/2000; 012/2001; 015/2001; 017/2001; 018/2001; 019/2001; 022/2001; 050/2001; 054/2001; 055/2001; 059/2001; 011/2002; 016/2002; 035/2002; 043/2002; 009/2003; 018/2003; 034/2003

SUP/JDC 021/99; 137/2000

SUP/JRC 412/2000; 330/2001; 405/2001

Acuerdos del Consejo General del IFE

14 de octubre de 1999

18 de diciembre de 2002

22 de agosto de 2003

CAPÍTULO IV

Democracia y vida interna de los partidos políticos

Democracia y vida interna de los partidos políticos

Rodolfo TERRAZAS SALGADO

SUMARIO: I. Nota introductoria; II. La democracia al interior de los partidos políticos; III. Análisis de los Derechos Políticos de Asociación y de Afiliación; IV. El control jurisdiccional de los derechos políticos; V. Derechos de los militantes; VI. Obligaciones de los militantes; VII. Derechos y obligaciones de los militantes en las coaliciones y alianzas partidistas; VIII. Conclusiones; y IX. Bibliografía.

I. NOTA INTRODUCTORIA

Analizar los derechos y obligaciones de los militantes de los partidos políticos, es adentrarse en un tema que aún se encuentra en proceso de conformación en el Derecho Electoral Mexicano, máxime cuando regula un aspecto fundamental, como lo es la lucha por el poder al interior de las asociaciones políticas.

Por tanto, en la presente investigación se consideró oportuno iniciar desde lo general a lo particular, esto es, en primer lugar definir qué es la democracia en un sentido amplio, para con posterioridad señalar cómo opera al interior de los partidos políticos mexicanos.

En tal virtud, se analizará la conformación de los derechos de asociación y de afiliación, ya que de ellos emanan tanto las prerrogativas como las obligaciones de los militantes, para de ahí determinar cuál ha sido su evolución, tanto a la luz de la legislación positiva electoral como de los diversos precedentes que se han suscitado en la práctica, origi-

[149]

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

nados a raíz de la interposición del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el cual se ha constituido como un medio de control y protección jurisdiccional de éstos.

Derechos y obligaciones de los militantes, que no sólo se abordarán en lo concerniente a los partidos políticos, sino también, a las coaliciones y candidaturas comunes.

Lo anterior, con la finalidad de analizar las contribuciones que sobre tales derechos y obligaciones han realizado las autoridades federales electorales en la evolución de los partidos políticos en nuestro país, para integrar el régimen jurídico aplicable a dichas entidades.

II. LA DEMOCRACIA AL INTERIOR DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La democracia es considerada desde sus orígenes como el gobierno del pueblo, sin embargo, tal acepción da pauta a la existencia de diversos conceptos como a continuación se estudiará.

El Diccionario Jurídico Mexicano establece que la palabra democracia proviene del "griego demos, pueblo y kratos, fuerza, poder, autoridad".¹

Diccionario que también aduce que la democracia actual es entendida como "el sistema en que el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía y, en nombre de la misma, elige a sus gobernantes".²

Por su parte, el doctor Ignacio Burgoa indica que la democracia como forma de gobierno es "una estructura jurídicamente sistematizada en cuanto a que se crea y organiza por el orden fundamental de derecho o Constitución".³

¹ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa y UNAM, México, 2000, Tomo D-H, p. 892.

² *Ibidem*.

³ Burgoa, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Porrúa, México, 1998, p. 110.

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Este autor que refiere que los elementos de la democracia son “la declaración sobre la radicación popular de la soberanía; el origen popular de los titulares de los órganos del Estado y la representación política; el control popular sobre la actuación de los órganos del Estado; la libertad; el **pluripartidismo**; la responsabilidad de los funcionarios públicos; el referéndum popular; la juridicidad; la división o separación de poderes; y la justicia social”.⁴

En consecuencia, desde nuestro punto de vista, la democracia es concebida como una estructura jurídica y política debidamente organizada, en donde la soberanía pertenece a los ciudadanos, razón por la cual se considera el gobierno del pueblo, elegido por el pueblo y para beneficio del pueblo, caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y su ejercicio.

Es así, que esa estructura jurídica y política conocida como democracia, encuentra las bases para su regulación y funcionamiento, en los artículos 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dado que el primero de los preceptos anteriormente referidos, establece que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Además, que el numeral 40 del mencionado ordenamiento constitucional, dispone que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, 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 la ley fundamental”.

De lo que se deduce que la democracia tiene su origen en el pueblo, por tanto, las instituciones que la conforman deben establecerse para beneficiar a éste, tan es así, que se le confiere la facultad de constituirse en una República, misma que tiene sus bases de creación y organización en la propia Norma Suprema.

⁴ *Ibidem*.

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

Por ende, si se parte del mandato constitucional que la soberanía nacional reside originariamente en el pueblo, es evidente que éste, a través de los ciudadanos que lo conforman, será quien elija a los integrantes del poder público, los cuales los representarán y buscarán la manera de satisfacer las necesidades vitales del ser humano para desarrollarse, cuidando en todo momento la estabilidad política y social que el pueblo necesita.

De lo anterior, se puede inferir que la democracia contiene una serie de rasgos que la distinguen como son:

- “a) Participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones;
- b) Igualdad, pues no podría tenerse como democrática una forma de organización que admita un trato desigual a los que se encuentran en igualdad de condiciones;
- c) Control de órganos electos, es decir, la posibilidad real de que los ciudadanos puedan no sólo elegir a quienes van a estar al frente del gobierno, sino de removerlos en aquellos casos que por la gravedad de sus acciones, así lo ameriten, y
- d) Garantía de derechos fundamentales a través de instrumentos eficaces para hacerlos valer, consistentes en el establecimiento de tribunales encargados de su tutela, dotados de imparcialidad e independencia, así como de los procedimientos correspondientes”.⁵

A las anteriores reflexiones, habría que agregar que al definir los criterios que rigen a la educación en México, el artículo 3º, fracción II, inciso a), de la Norma Suprema, concibe a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Una vez puntualizada la democracia en su contexto general, así como señalados sus aspectos distintivos, a continuación nos avocaremos a especificar cómo opera al interior de los partidos

⁵ Cfr., Castillo González, Leonel. *Los Derechos de la Militancia Partidista y la Jurisdicción*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2004, p. 36.

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

políticos, máxime cuando tienen como principal propósito, entre otros, que los ciudadanos tengan acceso al poder público de conformidad con el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal; por tanto, dichos entes como promotores de la democracia de nuestra nación, **están obligados a respetar las prácticas democráticas hacia el interior de sus asociaciones.**

En esta tesitura, desde un punto de vista teórico, se considera que un partido político cuenta con una vida democrática interna cuando reúne los elementos siguientes:

- a) Elementos relacionados con el aspecto organizativo, es decir, aquellos que determinan cómo se estructura internamente el partido, cuál es el proceso de gestación de las decisiones y qué papel tienen los afiliados en ese ámbito. Dentro de esta primera categoría, se distinguen dos manifestaciones: la primera, consistente en las exigencias que permiten un grado razonable de participación posible a los afiliados en el proceso de la toma de decisiones, y la segunda, las que determinan un cierto grado de control político de los afiliados sobre las decisiones adoptadas por los dirigentes, y
- b) Elementos concernientes al respeto de los derechos fundamentales de los afiliados al interior del partido”.⁶

Así las cosas, es evidente que los partidos políticos en su vida interna no pueden conducirse a su libre albedrío, sino que deben sujetarse al cumplimiento de diversas reglas que impone todo Estado democrático.

Por ejemplo, en el caso mexicano tales reglas se encuentran primordialmente contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las cuales establecen que la conducta de los partidos políticos nacionales y sus militantes deberá ajustarse a los principios del Estado democrático.

Aspecto donde se ubica la presente investigación, ya que ello nos conducirá a determinar si efectivamente, las prácticas al interior de los partidos políticos mexicanos se ajustan a los principios democráticos, como consecuencia de la aplicación de la legislación electoral

⁶ *Idem*, p. 42.

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

vigente, o bien, si las autoridades electorales han tenido que realizar una labor integradora para coadyuvar a su cumplimiento, para reconocer plenamente los derechos y obligaciones de los militantes.

III. ANÁLISIS DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN

En el presente apartado, nos abocaremos al análisis de dos derechos constitucionales vinculados estrechamente, como son el de asociación con fines políticos y el de afiliación libre e individual a los partidos políticos, por ser la base de la que emanan las diversas prerrogativas que tienen a su favor los militantes.

Para lo cual, en primer lugar definiremos a los partidos políticos y a los ciudadanos dada la relación jurídica que existe entre ambos, que se formaliza con la manifestación de voluntad de adhesión del individuo hacia la asociación, lo que trae implícita la exigibilidad de determinados derechos del afiliado hacia el instituto político y, correlativamente, la obligación de aquél de llevar a cabo determinados actos a favor del partido.

Es así, que la Norma Suprema define a los partidos políticos como "**entidades de interés público** que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo".

De igual manera, conviene referir que en opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los partidos políticos se consideran como "grupos organizados que proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder, gobernando un Estado, a fin de hacer valer el programa político, económico y social que comparten sus miembros, es decir, son instituciones surgidas en el contexto de una legislación nacional o local, libremente formadas por individuos de diferentes sectores de la población, que al sumar

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

su inquietud política a la defensa de sus intereses a través de su programa ideológico, buscan por medio de su organización, mediante una estrategia, alcanzar el poder por la vía electoral, y una vez conseguido, mantenerse en él”.⁷

Ahora bien, por lo que hace a la figura jurídica del ciudadano, está regulada en el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que “son ciudadanos de la República, los varones y las mujeres que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además, los requisitos siguientes: I. Haber cumplido dieciocho años; y II. Tener un modo honesto de vivir”.

Precepto constitucional que prevé las condiciones de las que depende la calidad de ciudadano de la República, lo que trae como consecuencia el otorgamiento de la ciudadanía, la cual es entendida como la capacidad otorgada por la ley, para participar en los asuntos políticos del país, esto es, poder intervenir en las decisiones que afecten a la colectividad, mediante la posibilidad de votar y ser votado o reunirse con otros para formar agrupaciones que intervengan en la vida política.

De lo que se deduce, que el ciudadano es la base fundamental del sistema jurídico político de nuestro país, pues como se analizará con posterioridad, son los que integran a los partidos políticos, adquiriendo en ese momento el carácter de militantes.

En efecto, una vez que el ciudadano ejercita su derecho político-electoral de afiliación al ingresar a un partido político, adquiere la calidad de militante, concepto definido por el mencionado Tribunal, a través de la tesis relevante denominada **“MILITANTE O AFILIADO PARTIDISTA. CONCEPTO”**, identificada con la clave S3EL 121/2001, que especifica que **la acepción de militante o afiliado, se refiere a los ciudadanos mexicanos que formalmente pertenecen a un partido político, quienes participan en las actividades propias del mismo instituto, ya sea en su organización**

⁷ Cfr., Sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad con número de expediente 14/99, correspondiente al día 8 de noviembre de 1999, p. 11.

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

o funcionamiento, y que por Estatutos cuentan con derechos, como puede ser la designación para candidato a un puesto de elección popular, y obligaciones, como la de aportar cuotas.

Puntualizado lo anterior, a continuación abordaremos los aspectos más distintivos del derecho de asociación.

Es así, que en el sistema jurídico mexicano este derecho se encuentra regulado sustantiva y genéricamente en el artículo 9º de la Constitución Federal, que le otorga al individuo la potestad de unirse con otros sujetos para constituir una entidad o persona moral, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la consecución de un fin constante y permanente. La cual una vez que cumpla con los fines para los que fue creada, deberá extinguirse.

Libertad de asociación que implica:

- a) La creación de un ente con personalidad y sustantividad jurídicas propias y distintas de las de cada uno de sus miembros, y
- b) La existencia de fines u objetivos permanentes y constantes alrededor de los cuales gira la actividad de la asociación.”⁸

Asimismo, del precepto constitucional en comento, se deduce el derecho que tienen los gobernados de asociarse o reunirse libremente con cualquier objeto lícito, esto es, para la consecución de ciertos fines que no sean contrarios a la ley.

Por tanto, en opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la mencionada libertad de asociación y reunión, constituye, a su vez, “un derecho público fundamental indispensable en todo régimen democrático, en cuanto propicia el pluralismo político e ideológico y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno y el control de su actuación”.⁹

Así también, es oportuno referir que del artículo 35, fracción III, de la Constitución Federal, **se deduce el derecho de asociación**

⁸ Sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad con número de expediente 20/2002 y sus Acumuladas 21/2002 y 22/2002, correspondiente al día 17 de octubre de 2002, p. 39.

⁹ *Idem*, p. 40.

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

en materia política, a través del cual los ciudadanos mexicanos pueden formar partidos y agrupaciones políticas, siempre y cuando cumplan con los requisitos que impone la ley.

Pues tal prerrogativa constituye una *conditio sine qua non* de todo Estado democrático, dado que la falta de garantías constitucionales que lo tutelen, no sólo impediría la formación de partidos políticos y de asociaciones de diversos signos ideológicos, sino el mismo principio de sufragio universal, establecido en forma expresa en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, quedaría socavado, tal y como lo ha sostenido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la tesis de jurisprudencia denominada **“DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS”**, identificada con la clave S3ELJ 25/2002.

Cabe señalar, que el citado artículo 35, fracción III, fue adicionado por reforma del año 1996,¹⁰ para incluir el término “individual”, a fin de robustecer este derecho fundamental, asegurando su ejercicio en un ámbito de plena libertad y decisión voluntaria de cada ciudadano.

Modificación que tenía por objeto, evitar que el ejercicio libre y voluntario de asociación fuera vulnerado por diversos mecanismos de integración inducida u obligada, individual o colectiva como antaño sucedía con las afiliaciones de carácter corporativo que realizaba el Partido Revolucionario Institucional.

Reforma que venía precedida de un añejo debate parlamentario entre los Partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, que tenía por finalidad eliminar prácticas de carácter “corporativo” de afiliación política que se suscitaban en nuestro país, pues inclusive en el año 1990,¹¹ el precepto constitucional en comento fue materia de una modificación en el sentido de que tal derecho debería ejercitarse de manera “libre” y “pacífica”.

¹⁰ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996.

¹¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990.

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

No obstante, dichos cambios no colmaron las expectativas de los legisladores del Partido Acción Nacional, quienes insistieron en su propuesta de que en el texto constitucional se prohibiera la afiliación corporativa, culminando su objetivo con la reforma constitucional del año 1996, pues su inquietud quedó plasmada en los artículos 35, fracción III y 41, fracción I, párrafo segundo, in fine de la Norma Suprema, quedando establecido en el último de los preceptos, que "Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos".¹²

Ahora bien, en lo concerniente al derecho político-electoral de afiliación podemos decir que también surge con la reforma constitucional de 1996, el cual se desprende primordialmente del artículo 41, fracción I, párrafo segundo, in fine, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es una especie del derecho de asociación.

Es así, que el derecho de afiliación político-electoral establecido en el mencionado precepto constitucional, es un derecho fundamental con un contenido normativo más específico que el derecho de asociación en materia política, **toda vez que se refiere a la prerrogativa de los ciudadanos de asociarse libre e individualmente a los partidos y agrupaciones políticas.**

En este contexto, el derecho de afiliación libre e individual, en un sistema constitucional de partidos políticos, como es el mexicano, se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios y, por tanto, con mayor especificidad que el derecho de asociación y está garantizado jurisdiccionalmente mediante el sistema de medios de impugnación en materia electoral previsto en el artículo 41, fracción IV, primer párrafo, in fine, en relación con lo dispuesto en el artículo 99, fracción V, de la Constitución Federal, tal y como lo ha sostenido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis de jurisprudencia titulada "**DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA**

¹² Cfr., Terrazas Salgado, Rodolfo. "Perspectivas de la Reforma Electoral", *Reforma del Estado*, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 1997, pp. 189-190.

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

POLÍTICO-ELECTORAL CONTENIDO Y ALCANCES”, identificada con la clave S3ELJ 24/2002.

De igual manera, de la tesis relevante denominada **“DERECHO DE AFILIACIÓN DE LOS CIUDADANOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS”**, identificada con la clave S3EL 021/99, se desprende que el derecho de afiliación es de carácter amplio, porque debe ser considerado no sólo como la potestad de formar parte de los partidos políticos, sino el pertenecer a éstos con todas las facultades inherentes a tal pertenencia.

Puntualizados los derechos de asociación y afiliación, es importante señalar que con la mencionada reforma constitucional de 1996, tales derechos quedaron tutelados a través de un mecanismo constitucional de control jurisdiccional, como lo prevé el artículo 41, fracción IV, de la Norma Suprema, al disponer que “Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución”.

En tal virtud, en el artículo 99, fracción V, de la Constitución General de la República, se estableció que “al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, le correspondería resolver en forma definitiva e inatacable sobre las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país”.¹³

¹³ Es oportuno señalar que el Constituyente Permanente incurrió en imprecisiones en la última parte de la fracción V del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues señaló como derecho la “afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país”, cuando los derechos correspondientes son el de “asociarse individual y libremente para tomar parte en los asuntos políticos del país” y “afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”, según el texto de los artículos 35, fracción III, y 41, fracción I, párrafo segundo, *in fine*, de la Norma Suprema.

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

Asimismo, conviene indicar que del mencionado artículo 99, fracción V, de la Carta Magna, se desprende el derecho adjetivo para tutelar los derechos político-electorales de los ciudadanos, entre otros, el de asociación y de afiliación, para lo cual en 1996 se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,¹⁴ misma que en sus artículos 79 al 85, regula el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Destacando que los artículos 79 y 80¹⁵ de la mencionada ley, establecen los supuestos de procedencia de este medio de impug-

¹⁴ El decreto por el que se expidió esta Ley, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996.

¹⁵ Cabe señalar que el artículo 79 de la referida ley establece la procedencia, desde un punto de vista general, del citado juicio, en los términos que a continuación se exponen:

ARTÍCULO 79

1. El juicio para la protección de los derechos políticos-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.

En este mismo orden de ideas, el artículo 80 del referido ordenamiento legal, establece de manera más puntual cada uno de los supuestos de procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en los casos siguientes:

ARTÍCULO 80

1. El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

- a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;
- b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

nación, mismos que cobran relevancia puesto que determinarán la evolución del mencionado juicio, que ha ido a la par de los derechos político-electorales del ciudadano y, por ende, de los militantes, como se analizará en los apartados siguientes.

IV. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

Como podrá advertirse, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, protege los derechos de votar, ser votado y de asociación; por tanto, cuando los ciudadanos se sientan afectados en tales prerrogativas, podrán interponerlo

c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto o la Sala Regional, a solicitud de la Sala Superior, remitirán el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano;

e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política, y

f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior.

2. El juicio solo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto.

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

ante la autoridad jurisdiccional correspondiente,¹⁶ aun cuando se trate de actos y resoluciones provenientes de los partidos políticos.

Situación que no siempre fue así, toda vez que el aludido medio de impugnación, en un inicio no era procedente contra actos y resoluciones emanados de los partidos políticos, lo que propiciaba que tales asociaciones actuaran a su libre albedrío con la posible conculcación de los derechos de sus afiliados, sin que sus determinaciones se sometieran a la jurisdicción de los tribunales del Estado.

Ello en razón de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación inicialmente interpretó el inciso f) del artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el sentido de que los actos y resoluciones presuntamente violatorios de los derechos político-electorales de los ciudadanos, debían provenir necesariamente de una "autoridad", por lo que negó la procedencia del mencionado juicio en contra de actos provenientes de los partidos políticos, ya que no tenían esta calidad.

Interpretación que en nuestro concepto restringió de manera grave la procedencia del aludido juicio, pues dejó sin protección

¹⁶ Es oportuno comentar, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que no es competencia exclusiva del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conocer de las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales del ciudadano de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, ya que en su concepto, la Constitución Federal no prohíbe al legislador local establecer un recurso respecto a dicho tema, sino que por el contrario, faculta a las legislaturas locales para establecer un sistema de medios de impugnación, para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso d) del propio ordenamiento constitucional.

Sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad, con número de expediente 5/99, correspondiente al día 30 de abril de 1999, pp. 194-200.

De lo que se observa, que en la tutela de los derechos políticos electorales del ciudadano, existe una "jurisdicción concurrente", ya que les compete a los Tribunales Electorales locales y al del Poder Judicial de la Federación.

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

jurisdiccional a todos los derechos político-electorales violados por actos o resoluciones de entidades que no tenían el carácter de "autoridad", como son los partidos políticos, situación inadmisibles, más aún cuando al interior de tales asociaciones, se suscitan con bastante frecuencia disputas entre sus integrantes, los cuales trascienden los límites de la vida partidaria.

Improcedencia que en su momento se sustentó con la tesis de jurisprudencia titulada **"JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS"**, que se identificó con la clave S3ELJ 15/2001.

Cabe señalar que la tesis en mención, a nuestro parecer, adoleció de graves defectos, como son los siguientes:

Al sustentar tal criterio, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pasó por alto lo establecido en los artículos 35, fracción III, 41, fracción I, párrafo segundo, in fine, y 99, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y dio preferencia a la interpretación restrictiva de los términos empleados en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, específicamente, lo previsto en el artículo 80, inciso f), dado que entendió el término "autoridad" como equivalente de "órgano del Estado", cuando podía interpretarlo de manera más amplia, máxime cuando en materia electoral existen entidades que emiten actos revestidos de unilateralidad, imperatividad y coercibilidad que modifican y extinguen derechos políticos.

Además de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para justificar dicho criterio, en la tesis en comento, mencionó que en un anteproyecto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se proponía que el aludido juicio, procediera en contra de los actos de los partidos políticos; sin embargo, ello no prosperó en la redacción definitiva del texto y que por un error del legislador federal en el artículo 12, párrafo 1, inciso b), de la referida ley, se reguló expresamente a los partidos políticos como posibles autores de actos o resoluciones impugnados.

Como consecuencia de lo anterior, se estableció como única alternativa para restituir los derechos de los militantes por ser los

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

afectados directos con el criterio asumido por la autoridad jurisdiccional, la prevista en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en un procedimiento de carácter sancionador, instaurado por la autoridad administrativa electoral.

En efecto, el Consejo General del Instituto Federal Electoral tenía la responsabilidad de que los partidos políticos cumplieran con lo establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código de la materia; por consiguiente, si quedaba demostrado que un instituto político conculcaba el derecho político-electoral de un ciudadano, tal autoridad no solamente estaba facultada para imponer la sanción correspondiente, sino que también podía dictar las medidas para restituir al ciudadano afectado en el uso y goce del derecho violado, y que se restablecieran las cosas al estado que guardaban antes de la infracción cometida, tal y como quedó de manifiesto en la tesis relevante titulada **"DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. SU VIOLACIÓN POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SÓLO FACULTA AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL A IMPONER LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, SINO QUE LO CONSTRIÑE TAMBIÉN A RESTITUIR AL AFECTADO EN EL GOCE DEL DERECHO VIOLADO"**, identificada con la clave S3EL 007/2001.

En esta tesitura, podemos señalar que en el año 2000, de las 358 quejas que recibió el Instituto Federal Electoral, contra partidos políticos, sólo el 15.4% se refirieron a impugnar las decisiones de las directivas de los propios partidos políticos; sin embargo, entre 2001 y 2003, de las 163 quejas que se habían recibido, el 81% versaron sobre pugnas internas,¹⁷ de lo que se advierte un incremento importante de posibles violaciones de los institutos políticos en contra de los derechos de sus afiliados, lo que evidencia que la vida interna de tales asociaciones, aún está en proceso de observar prácticas democráticas plenas.

¹⁷ Castillo González, Leonel, *op. cit.*, p. 97.

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

No obstante lo anterior, mediante resolución dictada en el expediente identificado con la clave SUP-JDC-084/2003, instaurado con motivo de actos emitidos por un partido político en contra de un ciudadano, el propio Tribunal Electoral realizó un nuevo estudio en el cual revaloró su postura anterior, y en consecuencia, modificó su criterio para sostener la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, contra resoluciones definitivas de los partidos políticos, cuando vulneren los derechos de sus militantes y no existan otros medios específicos en que se pueda hacer valer la restitución de éstos.

En tal virtud, el mencionado Órgano Jurisdiccional consideró que los derechos político-electorales del ciudadano son derechos subjetivos que originan una relación jurídica, en la que los partidos políticos tienen la obligación de respetarlos; por tanto, si no hubiesen sido protegidos a través del referido juicio, se hubiera dejado una laguna legal, que traería como resultado la negación de tales prerrogativas a pesar de que estuvieran reguladas en los ordenamientos internos de los partidos políticos, lo que iría en detrimento de la democracia que se practicara al interior de las aludidas asociaciones políticas.

Además que, de continuar con la improcedencia de dicho juicio, se estaría reduciendo, sin ninguna justificación, la garantía constitucional prevista para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, establecida en general en el artículo 17 y de manera particular, en el numeral 41, fracción IV, ambos de la Constitución Federal, incluso se estaría distinguiendo donde ni el texto constitucional, ni las leyes reglamentarias lo hacen, lo que provocaría excluir de una tutela judicial efectiva a estos derechos cuando su afectación proviniera de los partidos políticos.

Argumentos que sustentan el actual criterio, denominado **"JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS"**, identificado con la clave S3ELJ 03/2003.

Por tanto, al proceder este medio de impugnación por actos emitidos por los partidos políticos, se fortaleció la actividad del

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se dio un paso de gran trascendencia para la tutela de los derechos político-electorales.

Señalado lo anterior, a continuación trataremos lo concerniente a los derechos y obligaciones de los militantes, para lo cual se analizarán tanto los que reconoce la legislación electoral federal vigente, como los que han emitido las autoridades electorales a través de los precedentes más significativos, que conforman dichos aspectos.

V. DERECHOS DE LOS MILITANTES

En este apartado, será menester ubicar en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la regulación que actualmente existe de los derechos y obligaciones de los militantes de los partidos políticos, para con posterioridad deducir las aportaciones interpretativas e integradoras que sobre tales aspectos han realizado las autoridades electorales federales.

De un análisis al mencionado ordenamiento legal, se desprende que en su artículo 27 se regulan de manera expresa los derechos y obligaciones de los afiliados de los institutos políticos, pues los numerales 25, apartado 1, incisos a) y d); 26, inciso c), así como 38, apartado 1, inciso a), se prevé en términos generales que dichos partidos políticos deberán ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático.

Razón por la cual será menester transcribir el citado artículo 27 del aludido Código, por ser el que contiene las bases principales de los derechos y obligaciones a los que estarán sujetos tanto los partidos políticos como sus militantes, precepto que a la letra dice:

“Artículo 27

1. Los estatutos establecerán:

- a) La denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales;

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- b) Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y sus obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrantes de los órganos directivos;
- c) Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Entre sus órganos deberá contar cuando menos, con los siguientes:
 - A. Una Asamblea Nacional o equivalente;
 - B. Un Comité Nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido;
 - C. Comités o equivalentes en las entidades federativas, y
 - D. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña a que se refiere el párrafo 1 del artículo 49-A de este Código.
- d) Las normas para la postulación democrática de sus candidatos;
- e) La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programas de acción;
- f) La obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en la que participen, y
- g) Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.”

Como se puede observar, el precepto legal anteriormente transcrito establece de manera genérica los lineamientos que en materia de derechos y obligaciones tienen a su favor los militantes, lo que en la práctica ha sido insuficiente porque los partidos políticos de nuestro país aún no ejercen a cabalidad una democracia interna, dado que las dirigencias o los intereses de grupo continúan tomando decisiones unilaterales, transgrediendo los derechos de la militancia, como se podrá advertir en el presente trabajo.

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

Situación que ha originado que las autoridades electorales federales, a través de una labor interpretativa e integradora del citado artículo 27, haga extensivos tales derechos para que cumplan con su finalidad, es decir, para que efectivamente exista una democracia interna en los partidos políticos nacionales y evitar que se conviertan en oligarquías en donde imperen las decisiones de la dirigencia.

Puntualizado lo anterior, a continuación se especificarán los criterios que sobre los derechos de la militancia ha pronunciado, particularmente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por ser la autoridad facultada para conocer de ellos, a partir de los casos concretos sometidos a su jurisdicción.

En primer lugar, ha determinado que los derechos que regula el aludido artículo 27, deberán estar plasmados en los Estatutos de los partidos políticos; tan es así, que de no contener el mínimo de éstos, **las autoridades electorales tendrán que subsanar las omisiones en que hubieran incurrido los institutos políticos.**

Situación que se corrobora con la tesis relevante emitida por el mencionado Tribunal, denominada **"ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD ELECTORAL LOCAL, ADOPTAR LAS MEDIDAS NECESARIAS A EFECTO DE SUBSANAR SUS DEFICIENCIAS"**, que se identifica con la clave S3EL 024/99.

De lo que se infiere, que la autoridad administrativa electoral federal será competente para conocer sobre la constitucionalidad y legalidad que deben observar los mencionados Estatutos, en los supuestos siguientes:

- a) Al momento en que soliciten su registro como partidos políticos;
- b) Cuando realicen modificaciones a tales ordenamientos internos, y
- c) Respecto a su aplicación en un caso concreto.

Aspecto que se confirma con otro criterio relevante emitido por el propio Tribunal, titulado **"ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE ANALIZARSE AÚN CUANDO HAYAN SIDO APROBADOS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA"**, identificada con la clave S3EL 025/99, la cual establece que corresponde a la autoridad administrativa

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

electoral, el analizar la constitucionalidad de los Estatutos de los partidos políticos, **tanto en el momento de aprobar la solicitud de registro correspondiente o, en su caso, las modificaciones que al respecto de los mismos sean aprobadas, como también en el momento de su aplicación a un caso concreto.**

Criterios que adquieren importancia porque le confieren a la autoridad administrativa electoral, la facultad de revisar que los Estatutos de los partidos políticos contengan un mínimo de garantías democráticas a favor de los militantes, ya que de lo contrario, éstos no podrían desarrollarse internamente en la asociación, situación que evidentemente vulneraría diversas disposiciones contenidas en la Norma Suprema, como pueden ser, los artículos 9º, 35, fracciones I, II, III y 41, fracción I, así como 25, apartado 1, incisos a) y d); 26, inciso c), 27 y 38, apartado 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez que los institutos políticos no cumplirían eficazmente sus fines, dado que no ajustarían su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático.

No obstante, del análisis de los precedentes anteriores, surge una inquietud, consistente en que si el artículo 27 del Código de la materia, prevé de manera genérica los derechos y obligaciones de los militantes, es obvio que los partidos políticos regularán en sus Estatutos aquellos derechos que de acuerdo a su ideología, principios y bases, sean los más idóneos a sus intereses, lo que trae como consecuencia una falta de uniformidad, propiciada en cierta medida por el numeral en comento, ya que no exige que los institutos políticos establezcan los mismos derechos y obligaciones que los demás.

De ahí la importancia de que exista una regulación expresa en este aspecto, para que todos los militantes, independientemente del partido político al que estén afiliados, gocen de los mismos derechos y obligaciones, y se encuentren en igualdad de circunstancias, tal y como lo prevé la Norma Suprema.

Por consiguiente, dentro de la gama de derechos y obligaciones que pudiesen tener los militantes, ¿cuáles serán los que deben

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

regularse necesariamente para que se considere que un partido político en México tiene una vida democrática interna?

Interrogante que ya fue abordada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente identificado con la clave SUP-JDC-781/2002, en la cual se establecen el mínimo de derechos y obligaciones que deben contener los Estatutos de los partidos políticos, para que puedan considerarse válidos y, por consiguiente, que al interior de esa organización se realice una vida interna democrática. Precedente que derivó de una controversia en la cual la organización política "Partido Popular Socialista" reclamó que el Instituto Federal Electoral le negó el registro como tal por carecer sus Estatutos de prescripciones mínimas de índole democrática.

Resolución de la que se desprende que los partidos políticos deben regirse con un mínimo de derechos y obligaciones, es decir, de garantías democráticas hacia el interior de la asociación, las cuales derivan de una interpretación hecha por la autoridad jurisdiccional al artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Interpretación de la que surgen seis apartados importantes, que complementan el numeral invocado como son:

PRIMERO.- Que exista una Asamblea u órgano equivalente que lleve a cabo las principales decisiones del partido al representar la voluntad del conjunto de afiliados.

SEGUNDO.- La protección de los derechos fundamentales de los afiliados.

TERCERO.- Establecimiento de procedimientos disciplinarios con las garantías procesales mínimas.

CUARTO.- La existencia de un procedimiento de elección donde se garantice la igualdad en el derecho de elegir dirigente y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales. Para lo cual se debe garantizar plenamente la libertad del voto y la secrecía de éste.

QUINTO.- La adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido.

SEXTO.- Mecanismos de control del poder.

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Lineamientos que dan pauta a la existencia de diversos derechos que tienen a su favor los militantes de los partidos políticos, que serán los mínimos que deberán contemplar los Estatutos de los partidos políticos para que cumplan con lo dispuesto en los artículos 25, apartado 1, incisos a) y d); 26, inciso c), y 38, apartado 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, esto es, que ajusten su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático.

En tal virtud, por lo que hace al primer lineamiento, tenemos que en la aludida resolución se reconocieron los derechos siguientes:

1. La Asamblea constituye el punto de reunión de todos los miembros de una organización, cuando ello no sea posible, se deberá reunir un gran número de delegados o representantes de manera que se asegure la mayor participación posible de los afiliados.

2. Al reunirse la Asamblea deberá existir un procedimiento establecido para su realización, por ejemplo, la Convocatoria generalmente debe reunir requisitos formales y emitirse por los órganos directivos.

Así también, en caso de existir eventualidades para tratar asuntos de extrema importancia para la organización, es importante que pueda existir la posibilidad de que se convoque, de manera extraordinaria, a la Asamblea, sin que necesariamente deban ser los órganos directivos quienes lo decidan, sino que exista la posibilidad que la Convocatoria proviniera de cierto número razonable de integrantes, aunque no en número muy grande, pues haría nugatorio el derecho de las minorías para convocar a esa clase de asambleas.

3. Para que pueda instalarse válidamente una Asamblea y tengan eficacia sus resoluciones o acuerdos, será necesario integrar el quórum, entendido como la presencia de un número mínimo de los individuos que conforman el cuerpo colegiado, suficiente para asegurar que las decisiones que se adopten, sean atribuibles a la voluntad general.

Ahora bien, en lo atinente al segundo lineamiento, la resolución en análisis determinó los derechos que a continuación se señalan:

1. El voto activo y pasivo, en condiciones de igualdad y universalidad, para elegir a sus dirigentes, a los candidatos que postula el

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

partido, o bien, para acceder a cargos directivos dentro del mismo, o ser postulado como candidato en elecciones populares. Tal elección puede ser directa o indirecta.

2. El derecho a la información de los afiliados para que puedan estar en condiciones de acceder a la información sobre las actividades del partido para participar de manera activa, tener una cultura o conciencia cívica democrática dentro del mismo, e incluso, para estar en aptitud de exigir responsabilidad a sus dirigentes.

3. La libertad de expresión para lograr el debate abierto de las ideas al interior del partido.

4. Libre acceso y salida de los afiliados del partido, sin que exista condición alguna. En cambio ha de reconocerse que la decisión para aceptar o rechazar un miembro, corresponde al partido, siempre y cuando se le otorgue su garantía de audiencia.

En lo concerniente al tercer lineamiento, en el fallo que nos ocupa, se precisan los derechos mínimos que debe tener un militante para el caso de que sea sujeto a la **imposición de una sanción**, con el objeto de que **se le otorgue su garantía de audiencia** y no se le prive indebidamente de sus derechos partidistas, los cuales son:

1. La realización de un procedimiento previo, ya que las sanciones deben tener como presupuesto la existencia de determinadas reglas conforme a los cuales habrá de investigarse y determinar si la conducta que se atribuye a un afiliado efectivamente se ha cometido, así como la sanción que en su caso se le debe imponer.

2. Derecho de audiencia, toda vez que es importante que el afiliado sujeto a un procedimiento disciplinario conozca del mismo, porque es condición necesaria para su defensa, toda vez que deben existir los mecanismos necesarios que le garanticen su oportunidad de ser oído y de aportar pruebas.

3. La tipificación de las conductas sancionables, esto es, que se encuentren predeterminadas, de una manera descriptiva, evitando la ambigüedad, para otorgar seguridad jurídica a los afiliados.

4. Sanciones proporcionales, lo que significa que se prevean una variedad de sanciones de distinta intensidad, a efecto de que el

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

órgano aplicador de la norma, se encuentre en posibilidades de elegir aquélla que resulte más adecuada al hecho cometido, según las particularidades y circunstancias del caso concreto.

5. Motivación de la resolución respectiva, ya que resulta de suma importancia que el afiliado conozca las razones o motivos que determinaron al órgano a imponerle una sanción.

6. Competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad.

Respecto al cuarto lineamiento, la sentencia aludida prescribe que resulta de suma importancia asegurar una participación competitiva de los afiliados en la formación de la voluntad del partido, a través del voto directo o indirecto; o bien, puede ser voto secreto o abierto, lo que importa es que el procedimiento garantice la libertad en la emisión del sufragio.

En relación con el quinto lineamiento, el fallo en comento determina que la adopción de "la regla de mayoría", como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido, debe entenderse como el mecanismo por el que con la participación de un número importante o considerable de los miembros que lo integran, puedan decidirse situaciones con efectos vinculatorios para todos.

Por último, en lo concerniente al sexto lineamiento, la mencionada resolución establece que no basta que los dirigentes sean elegidos mediante procedimientos democráticos, sino que también debe asegurarse la posibilidad de su revocación o limitación de los mandatos, ya que resulta contrario al funcionamiento democrático de los partidos, la previsión estatutaria de concentración de cargos y poderes en una sola persona o grupo reducido; por consiguiente, resulta sano que en los Estatutos se contemple de manera expresa el tiempo durante el cual deba ejercerse cierto cargo y que no sea de larga duración.

De esta manera, es como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sentado en la resolución identificada con la clave SUP-JDC-781/2002, un precedente de gran trascendencia para establecer, de manera específica, los derechos que deben tener los militantes, toda vez que haciendo una labor interpretativa del artícu-

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

lo 27, apartado 1, incisos b), c), d) y g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, determinó el mínimo de garantías que les asisten a los afiliados de un partido político, para que se considere que éste tiene una vida democrática interna.

Derechos que, indiscutiblemente, constituyen precedentes para que los partidos políticos los incluyan en sus Estatutos, los cuales también tendrán que observar aquellas asociaciones de nueva creación.

Precedentes que el legislador podría tomar en consideración para que se realice una reforma al Código de la materia, para que los citados derechos tengan una obligatoriedad plena, máxime cuando los ciudadanos, independientemente de su carácter de militantes, son depositarios primigenios de la soberanía, por lo que tales derechos cobran relevancia y, por ende, deben encontrarse debidamente tutelados en la norma secundaria y no en documentos internos de los institutos políticos, como algunos autores lo manifiestan, en el sentido de que tales prerrogativas se incluyan en un 'Estatuto del Afiliado'.¹⁸

Cabe señalar que la resolución en comentario sirvió de base para la elaboración de la tesis relevante denominada **"ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONTENER PARA CONSIDERARSE DEMOCRÁTICOS"**, que se identifica con la clave S3EL 008/2003.

En este orden de ideas, es oportuno señalar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la resolución identificada con la clave SUP-JDC-021/2002, incidente de inejecución de sentencia y su acumulado SUP-JDC-028/2004 de fecha 16 de febrero de 2005, fortaleció los requisitos mínimos que deben contener los Estatutos de los partidos políticos para considerarlos democráticos, además de determinar sus alcances.

Es así, que la Sala Superior sostuvo que dichos requisitos no son reglas inflexibles o inmutables, sino elementos orientadores que establecen los términos y condiciones en que deberán organizarse los

¹⁸ Cfr., *idem*, p. 43.

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

partidos políticos, es decir, son parámetros a los cuales deberá ajustarse cada uno de ellos dependiendo de sus particularidades.

Lo anterior quedó de manifiesto en la referida sentencia, al establecerse que el Partido Verde Ecologista de México dejó de observar flagrantemente en la emisión de sus Estatutos, los elementos mínimos que había determinado con anterioridad la propia autoridad jurisdiccional para considerarlos democráticos, en virtud de que un grupo reducido de dirigentes eran los que detentaban el poder en dicha asociación, toda vez que ocupaban los principales órganos de dirección, como son: la Asamblea Nacional, el Consejo Político Nacional, la Comisión Política Permanente, así como la Presidencia del Comité Ejecutivo Nacional, ya que tomaban las decisiones trascendentes para la vida interna del mencionado partido, sin considerar a la militancia, dado que tales órganos carecían de esta representación.

Asimismo, del citado fallo se desprende que el Partido Verde Ecologista de México conculcaba los derechos político-electorales de la militancia, como es el derecho a la información, la no existencia de un padrón de afiliados, además de que no podían ser postulados para ser elegidos dirigentes, toda vez que se estableció como requisito el haber desempeñado un cargo en la estructura partidaria, cuando esta condición estaba sujeta a la decisión de un grupo reducido de sus integrantes.

Por tanto, resulta obvio que la dirigencia de ese partido había emanado de manera antidemocrática, porque aunado a lo anterior, la duración del cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional era excesiva, ya que se estableció una permanencia de 12 años con posibilidad de reelección en el cargo.

En consecuencia, el mencionado Órgano Jurisdiccional para mediar tal situación y atendiendo a las características de tal asociación política, se aseguró que existiera una transición política hacia el interior, por lo que ordenó la modificación a sus Estatutos conforme a los principios democráticos, además de establecer un procedimiento mediante el cual se renovarían los principales órganos de dirección del Partido Verde Ecologista de México.

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

Así también, el propio Tribunal determinó que para evitar mayor retardo en el cumplimiento de la ejecutoria, calificaría directamente las modificaciones que realice el Partido Verde Ecologista de México a sus Estatutos.

De esta manera, queda de manifiesto que dicha Autoridad Jurisdiccional se ha convertido en garante de la democracia interna de los partidos políticos, a través de la imposición de reglas que pueden ser adaptadas conforme a las particularidades de cada uno de estos entes.

Así también, tenemos que estos derechos de índole democrática han sido materia de estudio en lo individual por el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, debido a la interposición de diversos medios de impugnación, en los cuales el acto reclamado es el reconocimiento de un derecho a favor de los militantes, razón por la que ha podido perfeccionar y delimitar sus alcances y efectos jurídicos.

Tal y como sucedió con el derecho a la información que tienen a su favor los ciudadanos y por consiguiente también los militantes, el cual fue materia de una tesis de jurisprudencia emitida por el citado Cuerpo Colegiado, denominada **"DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL ALCANCES JURÍDICOS DE LA PRERROGATIVA DE LOS CIUDADANOS PARA CONOCER DATOS QUE OBREN EN LOS REGISTROS PÚBLICOS RELATIVOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS"**, identificada con la clave S3ELJ 58/2002.

Criterio del que se deduce que todo ciudadano, como parte de su derecho político-electoral de afiliación, tiene la facultad de conocer la información contenida en los registros públicos de los partidos políticos, así como la información o documentación atinente a los procedimientos seguidos para la integración y renovación de los órganos directivos, ya que de lo contrario, se estarían prohijando ciudadanos desinformados, sin estar en aptitud de tomar una decisión suficientemente informada, lo que iría en detrimento del fin primordial de los institutos políticos asignado constitucionalmente, consistente en promover la participación del pueblo en la vida democrática.

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Derecho que, en nuestro concepto, también aplica en el caso de los militantes, ya que pueden solicitar información atinente a sus partidos políticos y éstos no se pueden negar a ello.

No obstante, este derecho tiene limitaciones, dado que existe cierta información respecto de los partidos políticos que debe estar necesariamente restringida, ya que su conocimiento público podría afectar los derechos de terceros, por ejemplo, los datos personales de los afiliados o de los miembros de la asociación.

Precedentes a los cuales se les han agregado otros criterios que conllevan el reconocimiento de diversos derechos a favor de los militantes, dictados por el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con motivo de la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, respecto de aquellos actos emitidos por los partidos políticos.

En este contexto, resultan ilustrativas las sentencias recaídas en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificadas con las claves SUP-JDC-408/2004 y SUP-JDC-422/2004, dictadas el 14 de septiembre de 2004 por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las que se vierten importantes criterios que vienen a perfeccionar los derechos de los militantes en su calidad de **precandidatos**.

Es así que en los citados fallos el aludido Tribunal adoptó el criterio consistente en que no es necesario agotar los medios de impugnación de carácter interno de los partidos políticos, siempre y cuando representen una amenaza para la restitución pronta y adecuada de los derechos sustantivos controvertidos, pues de lo contrario se exigiría al interesado el cumplimiento de cargas procesales, lo que atentaría en contra del principio de prontitud y expedituz consagrado en el artículo 17 de la Constitución Federal.

Criterio que ya había sido sustentado por el citado Órgano Jurisdiccional, en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificados con las claves 807/2002, 1181/2002 y 005/2003, en los cuales señaló que cuando las instancias internas de los partidos políticos, no respeten las garantías de los militantes como son:

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

- a) Que los órganos partidistas encargados de su conocimiento y decisión, estén establecidos con antelación a los hechos litigiosos;
- b) Se asegure la independencia e imparcialidad de sus integrantes;
- c) Se respete el procedimiento respectivo con todas sus formalidades esenciales, y
- d) Que formal y materialmente los recursos internos resulten eficaces para restituir a los promoventes en el goce de sus derechos políticos transgredidos, se puede acudir a la jurisdicción federal mediante la figura del per saltum, como quedó plasmado en la tesis de jurisprudencia denominada **"MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD"**, identificada con la clave S3ELJ 04/2003.

De lo que se deduce que no es necesario agotar los medios de impugnación internos, cuando se menoscaben los derechos sustanciales que son objeto de litigio, toda vez que su tramitación implicaría una merma considerable, o bien, la extinción de éstos, imposibilitando su restitución; así mismo, cuando falte alguno de los requisitos anteriormente señalados, tales instancias quedan en calidad de optativas y en caso de que el militante la haya promovido, deberá desistirse de ella, antes de acudir a la jurisdicción del Estado.

Criterio que se comparte, pues con él se protegen de manera integral los derechos de la militancia, máxime en aquellos juicios que involucren derechos relacionados con la precandidatura o candidatura de un militante, en los cuales no será necesario agotar el principio de definitividad del acto impugnado, pues ello traería como consecuencia que las violaciones cometidas en dicho acto se consumaran irreparablemente, más aún cuando tales etapas están sujetas a plazos inexorables.

Asimismo, cabe destacar que en la resolución dictada en el expediente identificado con la clave SUP-JDC-408/2004, se evidenció la parcialidad con la que se conducen las instancias internas de los partidos políticos que vulneran los derechos de los militantes, de lo que se desprende que dichas asociaciones carecen de una plena democracia

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

en su vida interna, pues aún conservan prácticas oligárquicas por parte de sus dirigencias en detrimento de sus afiliados.

Toda vez que del análisis que se realizó para elaborar el presente capítulo, se advierte que los órganos internos de los partidos políticos encargados de administrar justicia, carecen de una profesionalización, que les permita valorar debidamente los asuntos que se le someten a consideración, pues omiten otorgarles de manera plena a sus afiliados, las garantías de seguridad jurídica que tienen a su favor, transgrediendo con su actuar los principios de independencia e imparcialidad.

Por tanto, se reitera que los derechos y obligaciones de los militantes no sólo deben regularse de manera expresa en los Estatutos o documentos internos de los partidos políticos, sino que será necesario que éstos sean realmente exigibles ante los órganos partidistas, pues lo ideal es que estas instancias resolvieran satisfactoriamente los conflictos que se les someten a su consideración; sin embargo, tal situación todavía no acontece por las razones aducidas. De ahí la importancia de que exista un juicio que permita revisar los actos y resoluciones de los partidos políticos, como postestad de los tribunales del Estado.¹⁹

¹⁹ Al determinarse factible la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de actos emitidos por los partidos políticos, se abrió la posibilidad para que los derechos de la militancia fueran tutelados plenamente por la autoridad jurisdiccional, lo que ha provocado una inconformidad por parte de los institutos políticos, toda vez que en su opinión, tal juicio representa una intromisión en su vida interna, inclusive, se han presentado ante los órganos legislativos diversas iniciativas de ley, con el fin de coartar la competencia de los tribunales estatales en asuntos que involucren controversias internas de dichas asociaciones.

Como fue el caso de la iniciativa presentada por el Partido Verde Ecologista a través de la senadora Sara Isabel Castellanos Cortés, el 5 de noviembre de 2002, que proponía reformas a diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, en materia electoral, en cuya exposición de motivos, a manera de resumen, se propone lo siguiente:

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

Pues tan sólo en los años 2003 y 2004, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha resuelto 686 juicios relacionados con la vida interna de los partidos políticos y coaliciones.²⁰

Tal es el caso del medio de impugnación que originó la resolución que nos ocupa, en el que una militante se inconformó en contra del fallo emitido por un órgano del Partido de la Revolución Democrática, que resolvió declarar la nulidad de la elección interna en la que había resultado vencedora para contender por la gubernatura de Tlaxcala por ese instituto político.

Con motivo de dicho litigio, el Tribunal Electoral, en la mencionada resolución, emitió criterios relacionados con los actos de precampaña que realizan los militantes, como son:

“A) La reforma al artículo (sic) 27 y 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sostiene que sean los propios partidos los que resuelvan en definitiva cuestiones atinentes a los temas de afiliación, suspensión y expulsión de sus miembros, elección, designación y remoción de dirigentes, y postulación de candidatos a cargo de elección popular, dejándose perfectamente establecido en la ley, la limitante para que ninguna autoridad externa pueda modificar, revocar o dejar sin efectos los actos y resoluciones definitivas tomados por las organizaciones políticas en estas materias.

B) Las modificaciones a los artículos 82 y 270, establecen la particularidad de que el Consejo General no podrá interpretar las normas estatutarias de los partidos políticos y agrupaciones políticas para efectos de su aplicación interna; de esta manera, aunque el Instituto Federal Electoral esté facultado para vigilar que los partidos cumplan con sus propios documentos básicos, y en caso de incumplimiento determinen la multa correspondiente, no podrán bajo ningún precepto incorporar nuevamente a un dirigente, que haya sido expulsado por el partido; siendo ésta una facultad exclusiva del propio partido político.

C) La reforma del artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se entrelaza directamente con las reformas al artículo 10, 12 y 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en donde claramente se señala que no procederá el juicio de protección de los derechos político-electorales cuando se pretenda impugnar ciertas determinaciones que adopten los partidos y agrupaciones políticas”.

Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, Primer Período Ordinario del Tercer Año de Ejercicio de la LVIII Legislatura, Número 74, 5 de noviembre de 2002, página 78.

²⁰ Cfr., Castillo González, Leonel, *op. cit.*, p. 171.

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- a) Los gastos de precampaña, y
- b) La equidad en la contienda.

Respecto al primero, el citado Tribunal aplicó el criterio de la “determinancia”, es decir, que si existe un exceso en los topes de gastos, éstos no son suficientes para declarar la nulidad de un proceso interno de elección, sino que previamente se deberá valorar si tal exceso afectó significativamente la igualdad en la contienda para que pudiera provocar su anulación.

Ahora bien, en lo relativo al segundo, el referido Órgano Jurisdiccional señaló que previamente al inicio de las precampañas, los partidos políticos deben establecer las bases a las que se sujetarán los militantes interesados en obtener una candidatura, así como los topes de precampaña, aspectos que deberán garantizar que todos los que participen en la elección interna, compitan en condiciones de igualdad, y, de no ser así, se deberá valorar si la ventaja obtenida resulta determinante para ganar dicha contienda, ello con el objeto de concluir si se actualiza o no la nulidad de ésta.

En el caso en análisis, la impugnante sí incurrió en la irregularidad de utilizar medios de comunicación y en rebasar los topes de gastos de campaña, de lo cual obtuvo un beneficio; sin embargo, dicha situación administrada con los demás elementos probatorios, no fue de la magnitud suficiente para actualizar la nulidad de la elección interna.

Situación que llevó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a la decisión de confirmar el triunfo de la recurrente en la votación interna realizada por el partido político y, por consiguiente, revocó la resolución partidista y además ordenó que se le entregara su constancia de mayoría para que contendiera a la gubernatura del Estado de Tlaxcala.

Puntualizado lo anterior, a continuación mencionaremos los precedentes que ha emitido el aludido Tribunal Electoral, para determinar los derechos de que son titulares los militantes, en su faceta de **candidatos**.

En este sentido, la mencionada autoridad jurisdiccional ha sostenido que cuando se revoque el registro de un candidato a un puesto de elección popular, tal determinación podrá ser impugnada tanto por el

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

partido político solicitante, mediante el juicio de revisión constitucional electoral como por el ciudadano cuyo registro haya sido revocado, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales, situación que se resolverá hasta que se emita una sentencia en este último medio de impugnación, ello con el objeto de restituir al ciudadano promovente en el uso y goce de su derecho constitucional a ser votado, como quedó sustentado en la tesis relevante **"CANDIDATOS. SUSTITUCIÓN POR REVOCACIÓN JURISDICCIONAL DEL REGISTRO, SUS EFECTOS JURÍDICOS ESTÁN CONDICIONADOS A LO QUE SE RESUELVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO"**, identificada con la clave S3EL 004/98.

Otro derecho es el relativo a que el candidato debe estar situado en el lugar correcto de la lista de candidatos de representación proporcional sujeta a registro, toda vez que su derecho a ser votado no se reduce únicamente a la postulación y a las condiciones de equidad con el resto de los candidatos, sino que debe estar ubicado en la posición correcta de la lista, ya que de ello depende su acceso al cargo para el que está contendiendo, como ha sido sustentado por el citado Tribunal en la tesis relevante denominada **"DERECHO A SER VOTADO. COMPRENDE LA CORRECTA UBICACIÓN EN LA LISTA DE CANDIDATOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL SUJETA A REGISTRO (Legislación del Estado de Zacatecas)"**, identificada con la clave S3EL 048/2001.

De lo que se deduce que es un derecho de los candidatos el ubicarlos en el lugar correcto en las listas de representación proporcional, mismo que debe ser asignado por el instituto político con base en ciertos parámetros como pueden ser:

- a) La antigüedad en el partido;
- b) Los logros aportados para el partido político, y
- c) El trabajo realizado dentro del instituto político; etcétera.

Pues una asignación arbitraria traería como consecuencia, el vulnerar el derecho a ser votado de los militantes, minimizando las posibilidades del candidato para tener acceso al puesto de elección popular correspondiente.

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En esta tesitura, la resolución que se emita en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, derivada de la impugnación de la lista de diputados por el principio de representación proporcional, tiene efectos relativos, pues únicamente beneficiará al candidato que haya impugnado, para lo cual se deberán hacer los ajustes necesarios para colocarlo en el lugar que le corresponda, independientemente de que otros ciudadanos que integren dicha lista estén incorrectamente ubicados, como quedó de manifiesto en la tesis relevante titulada **“CANDIDATOS A DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LA MODIFICACIÓN DE SU UBICACIÓN EN LA LISTA SÓLO PUEDE BENEFICIAR A QUIEN LA HAYA IMPUGNADO”**, identificada con la clave S3EL 002/2003.

Por lo antes señalado, se deriva que los efectos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano son relativos, es decir, particulares porque sólo benefician al impugnante, toda vez que se controvierten derechos personalísimos; por tanto, es lógico que no tenga efectos generales, ya que de lo contrario, se afectarían derechos de terceros, como pudiese ser el caso, de hacer una rectificación general en la mencionada lista.

Finalmente, resta señalar que las resoluciones dictadas en los expedientes identificados con las claves SUP-JDC-408/2004 y SUP-JDC-422/2004, tuvieron relevancia en la opinión pública, dado que la impugnante, en ambos juicios, es cónyuge del actual Gobernador del Estado de Tlaxcala, situación novedosa en el derecho electoral de nuestro país, porque se argumentó que dada su relación de parentesco por afinidad, tendría mayor ventaja respecto a los demás contendientes, generando una inequidad en la contienda.

No obstante, del análisis hecho a ambas resoluciones se advierte que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó la elección interna donde resultó vencedora la promovente y como consecuencia, ordenó su registro como candidata del Partido de la Revolución Democrática para la elección de Gobernador al Estado de Tlaxcala, dado que la resolución impugnada, que desconoció el

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

triumfo de la citada persona, transgredió en su perjuicio las garantías de seguridad jurídica consagradas en la Norma Fundamental.

Cabe referir que la aludida autoridad jurisdiccional no emitió ningún pronunciamiento respecto al tema del parentesco por afinidad de la recurrente con el ahora Gobernador del Estado de Tlaxcala, toda vez que la litis, en ambos asuntos, se constriñó únicamente a revisar si la resolución emitida por los órganos internos del citado partido político se ajustaba o no a derecho.

Sin embargo, el aspecto del parentesco ya había sido motivo de un pronunciamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con motivo de que un partido político modificó sus Estatutos, para establecer como requisito para ser candidato interno, **no ser cónyuge, concubino o pariente, consanguíneo, por afinidad, en línea recta u horizontal hasta el segundo grado de los titulares en ejercicio de los cargos de elección popular**, por lo que determinó que dicha disposición vulneraba uno de los derechos políticos más importantes del ciudadano, pues incluso la Norma Suprema no regula limitación o condición alguna para su ejercicio.

Por consiguiente, si el texto constitucional no hacía distinción alguna, era obvio que los partidos políticos no podían restringir en sus Estatutos un derecho de naturaleza constitucional, toda vez que todo afiliado puede aspirar a ocupar un puesto de elección popular, sin que deba mediar discriminación alguna por raza, sexo, religión, afinidad civil o consanguínea o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, toda vez que los militantes deben partir del principio de igualdad.²¹

²¹ Este aspecto de imponer restricciones al derecho de ser votado respecto a los parientes por consanguinidad o por afinidad de los gobernantes, es una cuestión muy debatida en la actualidad, pues incluso en una nota periodística se estableció que en el Estado de Chiapas, su Congreso llevará a cabo trabajos para legislar sobre la prohibición a cónyuges y parientes del Gobernador en turno que pretendan puestos de elección popular o a sucederlo en el cargo, es así que en la iniciativa de reforma al artículo 35, fracción X, de la Constitución Estatal, se establece que para aspirar a una candidatura para la gubernatura, no deberá haber parentesco de consanguinidad en los cuatro primeros grados, ni por afinidad en los dos primeros

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Criterio que se comparte, dado que en el sistema jurídico mexicano no existe ningún impedimento para ello, máxime cuando la equidad en la contienda es controlada a través de un sistema de medios de impugnación, que controlan la actuación de todos los sujetos que intervienen en el derecho electoral, por lo que resulta evidente que todo candidato, independientemente de su parentesco, deberá regir su actuación conforme a la ley, pues de no ser así, tendrá que responder por sus actos.

VI. OBLIGACIONES DE LOS MILITANTES

Como quedó señalado en el punto anterior, los militantes son titulares de diversos derechos, pero también susceptibles de obligaciones; sin embargo, es oportuno mencionar que de un análisis a la legislación electoral federal, así como a los precedentes que se han emitido, se desprende que existen escasas obligaciones a cargo de los afiliados, lo que contrasta con las facultades que se les han reconocido.

En tal virtud, en el presente apartado, en primer lugar se abordarán las obligaciones expresamente reguladas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y con posterioridad, las que han derivado de criterios emitidos por las autoridades electorales federales.

grados, y menos aún tener relación conyugal con el Gobernador en ejercicio. (Gutiérrez Oscar, "Inhiben aspiración política de esposas", artículo publicado en el periódico *El Universal*, 5 de noviembre de 2004, p. 20-A).

Cabe mencionar que, de realizarse la mencionada reforma, lo interesante será que ésta se impugne a través de la acción de inconstitucionalidad para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emita su veredicto.

Así también, no pasa desapercibido que el 14 de noviembre del año en curso, se llevó a cabo la elección para elegir gobernador en el Estado de Tlaxcala; sin embargo, la candidata que es cónyuge del Gobernador en turno, no resultó triunfadora, lo que se puede traducir en la falta de aprobación del electorado para aquellos candidatos que se encuentran en el mismo supuesto.

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

Destacando entre las expresamente reguladas, las previstas en los artículos 6º y 7º del citado Código, que establecen los requisitos que deberán satisfacer los ciudadanos postulados a cargos de elección popular, como son el de diputado, senador y presidente de la República, en concordancia con lo que establecen los artículos 55, 58 y 82, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así también, el artículo 8º del aludido Código, establece una serie de prohibiciones para que no se pueda registrar a un candidato más de una vez, numeral que ha sido interpretado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como se analizará con posterioridad.

Otro precepto importante del mencionado Código, lo constituye el artículo 27, párrafo 1, inciso b), que prevé que los Estatutos deberán contener los derechos y las obligaciones de los militantes, esto es, tal disposición ordena a los institutos políticos que establezcan en sus disposiciones internas las obligaciones inherentes a los militantes.

Este mismo artículo, en su párrafo 1, inciso f), establece la obligación para los candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral de su partido político, durante la campaña electoral en la que participen.

Cabe señalar, que la obligación anteriormente referida resulta interesante, sobre todo para el caso de que un candidato no difunda la plataforma electoral del partido político que lo postuló, lo que trae las interrogantes siguientes: ¿la asociación que lo registró solicitaría la sustitución del candidato, o bien, lo desconocería y le retiraría su apoyo?, ¿podría ese candidato continuar en la contienda? Inquietudes que se suscitan, sobre todo porque no ha existido en la práctica un caso que lleve inmerso estas situaciones.

Ahora bien, continuando con las obligaciones derivadas de los preceptos del referido Código, encontramos la prevista en el artículo 38, párrafo 1, inciso a), que establece que los militantes deberán ajustar su conducta a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos y los derechos de los ciudadanos.

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

De lo anterior se puede advertir que la legislación federal aplicable a las obligaciones de los militantes, es escasa y genérica, **ya que les confiere a los institutos políticos el deber de regular en sus Estatutos las obligaciones que tendrán que cumplir sus afiliados.**

Analizado el marco normativo que regula las obligaciones de los militantes, a continuación señalaremos los diversos criterios que ha emitido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto a este tema.

En primer lugar, ha precisado la obligación para los ciudadanos de que no pueden asociarse a la vez, a dos o más partidos políticos, ya que ello traería como consecuencia la afiliación múltiple y simultánea, que atentaría contra el principio de igualdad, porque desnaturalizaría diversas instituciones del Derecho Electoral mexicano, como pueden ser los propios partidos políticos, dado que existiría una duplicidad en cuanto a sus militantes, ocasionando que un número determinado de individuos fueran los que tuvieran el control de los mismos, así como de las respectivas prerrogativas que se les otorgan en detrimento de aquellos ciudadanos que sí tienen una vocación política, situación que ha quedado plasmada en la tesis de jurisprudencia denominada **"DERECHO DE ASOCIACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL. SU EJERCICIO NO ADMITE LA AFILIACIÓN SIMULTÁNEA A DOS O MÁS ENTES POLÍTICOS"**, identificada con la clave S3ELJ 60/2002.

Aspecto que guarda similitud con otra obligación que tienen los militantes conjuntamente con sus partidos políticos, relativa a que no pueden ser registrados a diversos cargos de elección popular en un solo proceso electoral, ya que ello contraviene los principios de equidad e igualdad que rigen en materia electoral, pues de lo contrario, se restringirían los derechos de ser votado de los otros afiliados al interior de cada asociación política y al exterior, respecto de los demás contendientes de los diversos institutos políticos, prohibición que quedó plasmada en la tesis relevante titulada **"INELEGIBILIDAD. PROHIBICIÓN PARA REGISTRAR AL MISMO CANDIDATO A DISTINTOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN UN SOLO**

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

PROCESO ELECTORAL (Legislación del Estado de Oaxaca)", identificada con la clave S3EL 086/2002.

Prohibición que también se encuentra expresamente regulada en el artículo 8º, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y que es extensiva en el supuesto de que no se puede postular a un mismo ciudadano como candidato para un cargo federal de elección popular y, simultáneamente, para otro de los Estados, los Municipios o del Distrito Federal, pues en caso de que ya se hubiera realizado tal registro, se procederá a la cancelación automática del federal, como quedó sustentado en la tesis relevante **"CANDIDATO. LA PROHIBICIÓN DE SER POSTULADO A UN CARGO DE ELECCIÓN FEDERAL Y SIMULTÁNEAMENTE A OTRO LOCAL, SE ACTUALIZA CUANDO EN ALGÚN MOMENTO PUEDA CONTENDER EN AMBOS PROCESOS"**, identificada con la clave S3EL 003/2004.

Impedimentos que preservan los valores siguientes: el acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas, ya que un candidato doblemente registrado podría obtener una ventaja indebida con respecto a quien sólo esté registrado para un determinado cargo de elección popular, porque podría contar con mayor financiamiento público, con un mayor tiempo ante el electorado para la obtención de votos, una mayor participación y promoción política, además de que también con tales prohibiciones se asegura el principio constitucional de certeza que asegura la fidelidad de la oferta política del partido postulante, evitando el oportunismo y la falta de principios políticos.

Conviene puntualizar que otra obligación trascendental para los militantes, es la que deriva de la tesis relevante denominada **"ACCIÓN AFIRMATIVA INDÍGENA. VINCULACIÓN INDISPENSABLE CON UNA COMUNIDAD (Estatutos del PRD)"**, identificada con la clave S3EL 001/2004, que sustentó el criterio de que en aquellos Estatutos de partidos políticos que regulen las "candidaturas indígenas", no bastará la afirmación del militante de que tiene la calidad de indígena, sino que será necesario que demuestre claramente que es representante de dicha comunidad, lo que implica que tenga vinculación con una entidad asentada en algún pueblo o región indígena.

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Criterio que trata de garantizar la representatividad real de las comunidades indígenas a través de candidatos que conozcan su historia, costumbres, tradiciones y necesidades, es decir, su pertenencia a éstas, para efecto de que se cumpla cabalmente lo regulado en los Estatutos de los partidos políticos, evitando la utilización de estos grupos minoritarios únicamente para obtener votos y posiciones políticas.

Otra obligación importante que tienen los afiliados, es la referente a los actos y opiniones que emiten, ya sea como ciudadanos, militantes, candidatos, y si tienen algún cargo de elección popular, toda vez que en cualquiera de los ámbitos señalados, tales actos pueden ser regulados o sancionados por distintas legislaciones; por ejemplo, un diputado puede emitir sus opiniones o realizar un acto con ese carácter, en cuyo caso estará sujeto a la legislación correspondiente en cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos.

Así también, dicho individuo puede emitir opiniones o actuar a nombre de su partido, supuesto en el cual su conducta podría encuadrar en diversas disposiciones de la legislación electoral y, por último, puede realizar opiniones o actos, como ciudadano, en cuyo caso estará sujeto a las leyes civiles o penales correspondientes, como quedó de manifiesto en la tesis relevante titulada **"MILITANTES DE PARTIDO POLÍTICO. LA POSIBLE RESPONSABILIDAD SOBRE SUS ACTOS U OPINIONES SE CONSTRIÑE A LA CALIDAD CON QUE SE HAYAN OSTENTADO"**, que se identifica con la clave S3EL 103/2002, de lo que se deduce que será necesario conocer la calidad con la que el afiliado emite sus actos u opiniones, para saber qué ley le será aplicable, con la finalidad de deslindar las responsabilidades a que haya lugar entre el partido político y el individuo.

Cabe señalar, que un caso práctico que ilustra esta problemática, es el contemplado en la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-JDC-480/2004, el 27 de enero de 2005.

Controversia en la cual el recurrente ostentaba la calidad de senador de la República por el Estado de Coahuila, haciendo valer como acto reclamado la imposición de una sanción por parte del Partido

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

Acción Nacional, por haber incurrido en actos de indisciplina, ya que hizo del conocimiento público asuntos internos y confidenciales del citado instituto político, a través de los medios de comunicación.

Para lo cual el justiciable en su escrito de impugnación señaló que tal sanción violaba en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 6° y 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque se le impedía la libre manifestación de las ideas, además de que los senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten.

Planteamiento interesante, que de haber sido analizado por la referida Autoridad Jurisdiccional, hubiera profundizado los alcances que tienen los actos y opiniones realizados por los militantes de los partidos políticos cuando ostentan otras calidades o cargos; no obstante, dicho Tribunal no estudió tal agravio por razón de método, ya que, en su opinión, existían otros conceptos de violación que hacían innecesario su estudio.

Sin embargo, a reserva de lo que hubiera determinado el propio Órgano Jurisdiccional, es oportuno mencionar que de la tesis anteriormente referida, se advierten elementos con los cuales se hubiera podido resolver el citado planteamiento, toda vez que establece que los militantes de un partido político pueden realizar actos con diferentes calidades, entre las que destacan:

- a) La de militante;
- b) La de ciudadano, y
- c) La de ostentar un cargo de elección popular.

Por tanto, desde nuestro punto de vista, el agravio hecho valer por el justiciable era infundado, dado que no se le vulneró ningún derecho de los previstos en el artículo 6° y 61 de la Carta Magna.

Ello es así, porque al emitir sus opiniones lo hizo en su carácter de militante, toda vez que se pronunció sobre la pluralidad política que debe existir al interior de la asociación a la que pertenece.

Por lo que era evidente que, al actuar con dicha calidad, se encontraba sujeto a un conjunto de derechos y obligaciones que aceptó cuando ingresó al instituto político, entre los que se encuentra, el guardar reserva sobre diversos temas inherentes al propio partido.

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En consecuencia, la conducta realizada por el recurrente no puede ser considerada como una violación a la garantía de libertad de expresión regulada en el artículo 6° de la Constitución Federal, toda vez que no se tratan de declaraciones hechas por un simple gobernado, sino de una persona que milita en un partido político y sobre la cual rigen los Estatutos partidistas.

Por otra parte, en el presente caso, tampoco se considera que le asista la razón al recurrente cuando aduce que es senador de la República y por ello, no debía ser reconvenido por sus manifestaciones, en virtud de que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que expresen en el desempeño de sus cargos.

Sin embargo, como se dijo con anterioridad, los comentarios que realizó el justiciable fueron hechos en su calidad de militante del Partido Acción Nacional, máxime si se pondera que opinó sobre la problemática interna del aludido partido, lo que evidentemente no tiene ninguna relación con el desempeño de su cargo legislativo, por lo que es patente que no se contravino el supuesto previsto en el artículo 61 de la Norma Suprema.

En tal virtud, consideramos que la referida tesis adquiere relevancia, porque otorga certeza a una situación que se puede presentar con regularidad en la materia electoral, en la cual un sujeto puede actuar con diferentes calidades.

VII. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS MILITANTES EN LAS COALICIONES Y ALIANZAS PARTIDISTAS

En opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las coaliciones electorales "representan una modalidad de la contienda política; tienen por objeto que dos o más partidos políticos postulen a un candidato común en alguna elección, el cual competirá bajo un solo registro".²²

²² Cfr., Sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad con número de expediente 14/99, *op. cit.*, p. 12.

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

Asimismo, “las coaliciones se hacen necesarias, pues a través de ciertas reglas construidas por quienes las integran, pueden superarse diversos conflictos políticos, además de que surgen ante la necesidad de ganar comicios o impedir a otros que lo hagan, sujetándose desde luego, a las reglas de competencia fijadas de antemano para la disputa de los cargos de elección popular, habida cuenta que, mediante éstas, los signantes pueden adquirir compromisos, para cumplir objetivos de gobierno, que se hagan efectivos en caso de conseguir el triunfo”.²³

En consecuencia, el objetivo primordial de las coaliciones electorales es la unión de partidos políticos para postular a los mismos candidatos, para que participen conjuntamente en la contienda electoral en las elecciones federales, como lo prevé el artículo 56, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Coaliciones que se encuentran reguladas en los artículos 58, 59, 59-A, 60, 61, 62, 63 y 64, del referido Código, los cuales establecen las bases y condiciones para su constitución, extinción, así como los derechos y obligaciones de las que son objeto.

Es así, que el numeral 58, párrafo 1, del ordenamiento legal invocado, establece que los partidos políticos podrán formar coaliciones electorales, en los supuestos siguientes:

- a) Para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) Senadores y diputados por el principio de representación proporcional, y
- c) Senadores y diputados por el principio de mayoría relativa.

Precepto que en su párrafo 6 también prevé que los partidos que se coaliguen, para participar en las elecciones, **deberán celebrar y registrar el Convenio** correspondiente, ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

No pasa inadvertido, que previamente a la constitución de una coalición es necesario contar con la aprobación de los órganos representativos de los partidos que se pretendan coaligar, ya que, de lo contrario, la alianza podría ser impugnada por la militancia que sufriera una merma en sus derechos político-electorales, de ahí la

²³ *Ibidem.*

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

relevancia que adquiere el Convenio, puesto que en él tendrá que plasmarse el procedimiento seguido para llevar a cabo la creación de esta figura electoral.

Convenio que se encuentra regulado en el artículo 63 del ordenamiento legal invocado; no obstante, para efectos del presente apartado, adquieren importancia los requisitos establecidos en los incisos c) y k), consistentes en que se deberá señalar el apellido paterno, materno y nombre completo, edad, lugar de nacimiento y domicilio del o de los **candidatos**, y el señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los **candidatos** registrados por la coalición, así como precisar el grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos.

Por consiguiente, el Convenio de mérito adquiere una gran relevancia, puesto que es el documento base para la constitución de las coaliciones, es decir, el que hace que nazca a la vida jurídica, ya que en él se plasman las bases para la organización, funcionamiento y reparto de cargos de elección popular que obtenga dicha alianza, por ende, tal instrumento jurídico una vez que se registra ante la autoridad administrativa electoral, ya no puede ser modificado en cuanto a su contenido y alcances jurídicos, pues de lo contrario, existiría incertidumbre en el actuar de los institutos políticos coaligados.

De ahí la importancia de que tal Convenio tenga que ser revisado, sancionado y, en su caso, registrado por la autoridad administrativa electoral, por lo que si ésta advierte anomalías que vulneren de manera evidente los derechos y obligaciones de los militantes de cada una de las fuerzas políticas que forman la alianza, tendrá que ordenar que se subsanen para que proceda su aprobación y registro.

Asimismo, conviene puntualizar que el citado artículo 58, párrafos 2, 3 y 4, también establece diversas **prohibiciones para las coaliciones** como son:

- a) Que los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiera candidatos de la coalición de que forman parte;
- b) Ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien haya sido registrado candidato por alguna coalición, y

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

- c) Ninguna coalición podrá postular como candidato a quien haya sido registrado como candidato de algún partido político.

Como se podrá advertir, los lineamientos para la formalización de coaliciones electorales, retoman implícitamente algunos aspectos relacionados con las obligaciones que tienen los partidos políticos que impactan en los militantes, como es el que no postulen a un candidato dos veces para ocupar un cargo de elección popular, ya sea por un instituto político integrante de la coalición o por la propia coalición, por las razones que en el apartado anterior se precisaron.

Analizado el marco legal que regula las coaliciones, a continuación haremos mención a los precedentes emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que complementan o integran la normatividad que sobre coaliciones existe, concretamente, por lo que hace a los derechos y obligaciones que les asisten a los militantes de los institutos políticos coaligados.

Es así que uno de los pronunciamientos emitidos por dicho Tribunal, es el relativo a la sustitución de candidatos por parte de una coalición de partidos políticos, en el que determinó que es factible tal sustitución, para lo cual se deberá acudir a los documentos que dieron vida a la alianza, en específico al Convenio, para indagar si previno dicha situación, como quedó plasmado en la tesis relevante denominada "**SUSTITUCIÓN DE CANDIDATOS A OCUPAR UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR PROPUESTOS POR UNA COALICIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS (Legislación del Estado de Coahuila)**", identificada con la clave S3EL 052/99.

Criterio que resulta interesante y que reafirma la importancia que reviste el Convenio de coalición, además de que da pauta a las inquietudes siguientes: ¿si en ese Convenio no se prevén los casos de sustitución, qué pasaría con la coalición?, ¿podría la coalición nombrar a otro candidato?, ¿los partidos políticos coaligados tendrían que llevar a cabo el procedimiento de elección interna, o bien, que las dirigencias designen directamente al candidato, dados los tiempos en los que tienen que llevarse a cabo las campañas electorales? En este último supuesto, ¿qué tendría que ponderarse, el respeto a los derechos de los militantes o la participación del partido político en la contienda?

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Así también, otro caso relevante en materia de coaliciones, que reafirmó la importancia que tienen los Convenios a través de los cuales se constituyen, fue el mencionado juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-422/2004, interpuesto por una militante del Partido de la Revolución Democrática, en contra de la resolución del Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, por el cual aprobó el registro de la candidatura a Gobernador presentada por la coalición "Alianza Democrática".

Litigio mediante el cual la "Alianza Democrática" presentó solicitud de registro ante el Instituto Electoral de Tlaxcala, a través de sus dirigencias nacionales, en el que postuló a un candidato a Gobernador, a pesar de que ya existía un Convenio de coalición, celebrado con anterioridad, en el que los coaligados convinieron postular como candidato al que resultara triunfador del procedimiento de elección interna que realizara el Partido de la Revolución Democrática.

Resultando electa la impugnante, a la cual se le otorgó la constancia de mayoría, no obstante, dicho triunfo fue desconocido por la coalición, toda vez que postuló a otro candidato.

Sobre el caso, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación adujo que la actuación de los partidos políticos coaligados debía ajustarse a lo establecido en el Convenio respectivo, máxime cuando ya había sido registrado por la autoridad administrativa electoral y, por tanto, tendría que respetarse lo pactado, en el sentido de que la postulación del candidato a gobernador derivaría del procedimiento de elección interna verificado en el Partido de la Revolución Democrática; independientemente de que los partidos políticos coaligados hubieran celebrado otro tipo de Acuerdos o Convenios, pues el que impera es el que le da vida jurídica precisamente a la coalición.

Pues considerarlo de otro modo, generaría un fraude a la ley, porque se trastocaría, en perjuicio de los ciudadanos que intervinieron en el proceso de selección, el derecho de ser votados a los cargos de elección popular, al no sujetarse a los mecanismos preestablecidos estatutariamente, propiciando incertidumbre jurídica al interior de las asociaciones.

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

En este contexto, es importante señalar que en lo relativo a las alianzas entre partidos políticos, en los últimos años, en diversas legislaciones estatales y del Distrito Federal, ha surgido la figura jurídica de la candidatura común, la cual entre sus características más importantes, figura como requisito sine qua non, el consentimiento del candidato en torno al cual se alinea un determinado número de partidos políticos, para postularlo a un puesto de elección popular.

Figura que tiene como base también un Convenio que debe ser registrado ante la autoridad administrativa electoral correspondiente; sin embargo, desde nuestro punto de vista, es ambigua, dado que provoca la existencia de lagunas en cuanto a su aplicación y conformación.

Lo anterior, porque no se precisa de dónde proviene el candidato común, si forma parte de alguno de los partidos que integran esa alianza o es un candidato independiente, además de que no se sabe si los militantes de los partidos que integrarán esa candidatura común, estuvieron de acuerdo para su postulación, esto es, si la militancia de los partidos que lo postularon, votaron a su favor, o bien, fue un acuerdo entre dirigencias, lo que puede provocar si es que no lo eligió la militancia, que dicha postulación sea impugnada por otros afiliados que consideren tener mejores derechos.²⁴

Situación que se puede tornar gravosa para los partidos políticos que pretendan formar una candidatura común, más aún cuando existe un criterio denominado **"REGISTRO DE CANDIDATURAS COMUNES. LOS PARTIDOS DEBEN ENTREGAR EL CONVENIO Y LA ACEPTACIÓN DEL CANDIDATO SIMULTÁNEAMENTE"**

²⁴ A manera de comentario, en los últimos años se ha convertido en una práctica común que los partidos políticos, con el propósito de ganar elecciones recurran a la postulación de "figuras públicas" que en algunos casos carecen de una militancia, trastocando con ello los derechos político-electorales de los auténticos militantes. Por lo que debería considerarse que para ser postulado a un cargo de elección popular, se tendrá que acreditar cierta antigüedad como afiliado, ello con el objeto de inhibir la proliferación de las "candidaturas ciudadanas".

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

TE (Legislación del Estado de Coahuila)”, identificado con la clave S3EL 024/2003, en el que se establece que en el plazo de quince días que se tiene para presentar el Convenio, se deberá entregar la aceptación del candidato respectivo y no después, toda vez que la voluntad del candidato común constituye un requisito necesario para el Convenio y, por consiguiente, para la alianza.

De lo que surge la interrogante siguiente: ¿qué pasa si esa postulación es impugnada antes o después de la presentación del Convenio por algún militante que considera tener mejor derecho que el candidato registrado?

Como se puede advertir, esta figura dada su escasa regulación puede propiciar la contraposición de los intereses de los partidos políticos con los de los militantes, generando con ello incertidumbre jurídica, misma que tendría que dilucidarse ante las instancias jurisdiccionales por tanto, consideramos que serán las autoridades las que establezcan los alcances y efectos jurídicos de la candidatura común, así como de las coaliciones.

VIII. CONCLUSIONES

1. La intervención del Estado a través de sus órganos jurisdiccionales, ha sido determinante para tutelar los derechos políticos, ya que con ello se garantiza que los partidos políticos se ciñan invariablemente a las normas jurídicas que los rigen, lo que de ninguna manera debe confundirse en un intervencionismo por parte de las autoridades competentes, sino por el contrario, tales asociaciones al ser entidades de interés público están obligadas a sujetar su conducta dentro de los cauces legales. Por tanto, al proceder el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de actos o resoluciones emitidos por los partidos políticos, se fortaleció la democracia interna de tales entidades.

2. La regulación sobre los derechos y obligaciones de los militantes de los partidos políticos quedó rebasada por los criterios que ha

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

emitido, sobre el particular, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de los cuales reconoce diversos derechos a favor de los afiliados de los institutos políticos, derivados de los casos concretos que se someten a su consideración, robusteciéndolos y procurando su tutela, con el propósito de que los partidos políticos ejerzan una verdadera democracia al interior.

3. Debe reformarse al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin de adicionar en dicho ordenamiento un capítulo específico en el que se regulen los derechos y obligaciones de los que son titulares los militantes de los partidos políticos, retomando los precedentes que sobre estos aspectos ha emitido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que se pueda exigir su plena observancia y cumplimiento, ya que en nuestro concepto no pueden quedar contemplados en los Estatutos de los partidos políticos.

4. Es necesario que los militantes que forman parte de los partidos políticos cuenten con una cultura política, tengan conocimiento en la materia electoral y conozcan sus Estatutos, ya que ello les permitirá hacer valer sus derechos y cumplir con sus obligaciones a cabalidad y, de ser transgredidos los primeros, soliciten su restitución a través de los medios de impugnación que prevé la legislación de la materia.

5. La contribución por parte de las autoridades electorales federales y, en particular, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sido determinante tanto para reconocer los diversos derechos a favor de la militancia de los partidos políticos, como para que tales asociaciones se apeguen en su vida interna a las prácticas democráticas que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que con ello, tales asociaciones y sus afiliados deben conducir su conducta a los principios del Estado democrático, con la finalidad de evitar que los institutos políticos actúen a su libre albedrío como lo pretenden hacer; tan es así, que buscan reformas a la legislación electoral federal para que sus actos no sean objeto de revisión alguna por parte de la autoridad jurisdiccional, lo que significaría un lamentable retroceso en la materia electoral.

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

6. Las coaliciones nacen a la vida jurídica a través del Convenio que celebran los partidos políticos en alianza, por lo tanto, éste se convierte en un instrumento fundamental que será la base para el reconocimiento de los derechos y obligaciones de los militantes, lo que de igual manera acontece en las candidaturas comunes; sin embargo, éstas son más inconsistentes en su composición, ya que no se explica a cabalidad su naturaleza jurídica, ni las bases que pretende regular, razón por la cual se considera que las autoridades jurisdiccionales tomando como base los asuntos que se sometan a su consideración, podrán ir conformando indudablemente, a través de precedentes, los alcances y efectos jurídicos de ambas figuras, así como su repercusión en el tema de la presente investigación.

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

IX. BIBLIOGRAFÍA

- BURGOA, IGNACIO, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Porrúa, México, 1998.
- CASTILLO GONZÁLEZ, LEONEL, Los Derechos de la Militancia Partidista y la Jurisdicción, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2004.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa y UNAM, México, 2000.
- TERRAZAS SALGADO, RODOLFO, "Perspectivas de la Reforma Electoral", Reforma del Estado, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 1997.

Legislación consultada

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sista, México, 2004.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Instituto Federal Electoral, 2003.

Jurisprudencia consultada

- Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2004 (Jurisprudencia), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003.
- Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2004 (Tesis Relevantes), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003.
- Justicia Electoral, "Sección tesis", N° 7, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2004.

Resoluciones consultadas

- Sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad con número de expediente 14/1999, correspondiente al día 8 de noviembre de 1999.

[200]

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad con número de expediente 20/2002 y sus Acumuladas 21/2002 y 22/2002, correspondiente al día 17 de octubre de 2002.

Sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad, con número de expediente 5/99, correspondiente al día 30 de abril de 1999.

Sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con número de expediente SUP-JDC-012/97, correspondiente al 27 de mayo de 1997.

Sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con número de expediente SUP-JDC-117/2001, correspondiente al 30 de enero de 2002.

Sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con número de expediente SUP-JDC-781/2002, correspondiente al 23 de agosto de 2002.

Sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con número de expediente SUP-JDC-807/2002, correspondiente al 28 de febrero de 2003.

Sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con número de expediente SUP-JDC-1181/2002, correspondiente al 28 de febrero de 2003.

Sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con número de expediente SUP-JDC-005/2003, correspondiente al 28 de febrero de 2003.

Sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con número de expediente SUP-JDC-084/2003, correspondiente al 28 de marzo de 2003.

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

Sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con número de expediente SUP-JDC-408/2004, correspondiente al 14 de septiembre de 2004.

Sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con número de expediente SUP-JDC-422/2004, correspondiente al 14 de septiembre de 2004.

Sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con número de expediente SUP-JDC-480/2004, correspondiente al 27 de enero de 2005.

Sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con número de expediente SUP-JDC-021/2002 y el incidente de inejecución de sentencia y su acumulado SUP-JDC-028/2004, correspondiente al 16 de febrero de 2005.

Hemerografía

Diario Oficial de la Federación del 6 de abril de 1990.

Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996.

Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, Primer Período Ordinario del Tercer Año de Ejercicio de la LVIII Legislatura, Número 74, 5 de noviembre de 2002.

GUTIÉRREZ, OSCAR, "Inhiben aspiración política de esposas", artículo publicado en el periódico El Universal, 5 de noviembre de 2004.

DEMOCRACIA Y VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

Originario de Orizaba, Veracruz, es egresado con mención honorífica de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuenta con dos cursos de posgrado, uno sobre Especialización en Ciencia Política impartido por la Universidad de Salamanca, España, y otro denominado "Democratización y Reforma del Estado: el caso de la Reforma Judicial en América Latina", impartido por el Instituto Universitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal en Salamanca, España.

Es profesor titular por oposición de la materia de Garantías Individuales y Sociales en la Facultad de Derecho de la UNAM, así como profesor interino de las materias de Amparo y Práctica Forense de Amparo, en la misma institución, en la cual también ha impartido la cátedra de Introducción al Derecho Procesal Electoral dentro de la Especialización en Derecho Electoral de la División de Estudios de Posgrado de la propia facultad.

En el ITAM ha impartido la materia optativa de Derecho Electoral y Partidos Políticos. También ha sido profesor de las asignaturas de Garantías Individuales y Sociales, Amparo I y Amparo II en la Escuela de Derecho del Centro Universitario México, División de Estudios Superiores, A.C.

Anualmente participa como ponente en el Diplomado Teórico-Práctico sobre temas de Derecho Judicial y de Amparo, organizado por el Colegio de Jueces y Magistrados del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Mexicano de Ciencias y Artes Aplicadas, S. A. de C.V.

Pertenece a diversas asociaciones académicas y profesionales, entre las cuales destacan el Colegio de Profesores de Garantías y Amparo de la Facultad de Derecho de la UNAM y la Barra Mexicana del Colegio de Abogados, A.C.

Es autor de diversas monografías y ensayos en las materias de Derecho Constitucional, Derecho Electoral, Garantías Individuales y Sociales, así como Derecho de Amparo.

Cuenta con diecisiete años ininterrumpidos en el servicio público electoral, en el cual se ha desempeñado tanto en el ámbito jurisdic-

RODOLFO TERRAZAS SALGADO

cional como en el académico, ocupando los cargos de Secretario Auxiliar en el Tribunal de lo Contencioso Electoral de 1987 a 1990; de Secretario de Estudio y Cuenta, de Coordinador de Asesores del Presidente y de Coordinador del Área Académica de Derecho Público en el Centro de Capacitación Judicial Electoral, en el Tribunal Federal Electoral de 1991 a 1995, y de Asesor del Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de 1996 a 1998.

Actualmente ocupa el cargo de Magistrado Numerario del Tribunal Electoral del Distrito Federal, en virtud de nombramiento efectuado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 15 de enero de 1999.

Agradecimiento

Mi agradecimiento al Licenciado Alejandro Juárez Cruz por sus comentarios para la realización del presente texto.

Esta obra se imprimió en octubre de 2005
en la Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
ubicada en el edificio 'Anexo' de Carlota Armero núm. 5000,
Col. CTM Culhuacán, C.P. 04480, México, D.F.

Su tiraje fue de 1,000 ejemplares