

## **PARTIDOS Y ORGANIZACIONES POLÍTICAS**

Bernardino ESPARZA MARTÍNEZ

SUMARIO: I. Introducción. II. Origen. III. Procedimiento jurídico para el funcionamiento del estado de partidos en México. 1. Régimen jurídico 1911-1993. 2. Marco constitucional y legal de 1996. 3. Constitución. 4. Documentos básicos. 5. Registro y pérdida. 6. Derechos y obligaciones. 7. Agrupaciones políticas nacionales. 8. Frentes, coaliciones y fusiones. IV. Conclusiones.

### **I. INTRODUCCIÓN**

El estudio de los partidos, organizaciones políticas y de otros aspectos que coadyuvan a su actividad, como son las coaliciones, frentes y fusiones, impulsa al conocimiento de los distintos elementos que componen su formación. En esta ocasión desarrollaremos la organización de las instituciones políticas mencionadas, sosteniendo como objetivo fundamental, distinguir los elementos que han servido y sirven para su actividad jurídica con una marcada influencia política. Por lo tanto, es primordial especificar las dos fases dispuestas en este análisis.

La primera fase narra las bases estructurales de los partidos políticos a través del conocimiento doctrinal que permite distinguir los antecedentes europeos más importantes que dieron pie a la formación del partido político, intentando así, responder a la interrogante siguiente: ¿cuáles han sido los motivos históricos concedidos antes de instituirse como partido político? Nos referimos a las pequeñas corrientes, grupos políticos o facciones, aglutinados entorno a las ideologías e intereses en común que surgieron antes de la formación de partido.

Dado este paso, es importante mencionar los principales partidos políticos que surgieron a final del siglo XVIII y principio del siglo XIX en México, para más tarde darse la reglamentación jurídica del partido político en México mediante las distintas leyes electorales durante el período de 1911 a 1993, y su reconocimiento e incorporación al texto constitucional.

La segunda fase aborda el funcionamiento de los partidos políticos que tiene como referencia el marco constitucional y legal de 1996, dividido en: constitución, documentos básicos, registro y pérdida, así como derechos y obligaciones.

En relación a las agrupaciones políticas nacionales se indica: definición, registro, régimen fiscal, financiamiento, obligaciones y pérdida del registro.

En consecuencia, los lineamientos jurídicos de los partidos políticos se encuentran prácticamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), principalmente en su artículo 41, estableciendo sus fines. Asimismo sus funciones en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), bajo distintos rubros que van de los artículos 22 al 40 y del 56 al 67.

De modo, que los rubros principales de la segunda fase son: la constitución (artículos 24 a 29); documentos básicos (artículo 24); registro (artículos 29 a 32); pérdida de registro (artículos 66 y 67); derechos (artículos 36 y 37); obligaciones (artículos 38 a 40); agrupaciones políticas nacionales (artículos 33 a 35); frentes, coaliciones y fusiones (artículo 56); frentes (artículo 57); coaliciones (artículos 58 a 64); y, fusiones (artículo 65).

Sin perder de vista otros artículos del mismo ordenamiento electoral que se relacionan con los enunciados, como pueden darse con el financiamiento de los partidos del artículo 49 o con las sanciones establecidas bajo las causales y procedimientos señalados en los artículos 269 y 270 respectivamente, pero recordando que estos dos temas no son objeto del estudio que aquí realizamos.

## **II. ORIGEN**

Hablar del origen de los partidos políticos, constantemente nos conduce, como bien sabemos, a la función o actividad que desarrollan dentro del sistema electoral, ya que éste es un elemento fundamental de la actividad de las instituciones políticas para identificar, primordialmente, los principios legales a los que se encuentran sujetos los partidos políticos y las agrupaciones políticas. Para la formación de estas instituciones en el sistema político, es necesario abordar los antecedentes ideológicos que le otorgaron una denotada presencia ante su misma organización y funcionamiento. Sin embargo, es menester aclarar que la figura de partido político es distinta a la de agrupación política, sobre todo para los fines de su desarrollo actual. Por eso, no es lo mismo la estructura y funcionamiento de una agrupación política que la de un partido político. Las características de su formación y actividad son distintas.

El origen de los partidos políticos proviene de las denominadas facciones, pequeños grupos unidos entorno a ideologías, a fin de sostener el bien común con el logro de participar en política. La exigencia de mayor representación de la sociedad, rebasó la estructura y organización de estos grupos, provocando la formación de nuevas organizaciones que pudieran proporcionar una vida política más activa en el sistema político. De tal forma, surge la denominación de “partido político”.

Así tenemos, que el origen de los partidos políticos deriva de la exigencia de una mayor representación, requerida para la solución de problemas sociales, políticos, económicos o culturales, teniendo como consecuencia el desarrollo de la democracia representativa. Por consiguiente, los partidos políticos son configurados sosteniendo bases organizacionales y estructurales más sólidas que las facciones.

No obstante, con el desarrollo de los partidos políticos las finalidades cambian, ya que su principal fin es la obtención del poder. Con el paso del tiempo quedó desvirtuada la finalidad por la cual surgieron: la lucha de clases y de fuerzas sociales, pues creció desmedidamente la lucha por el poder.

Ciertamente, la creación de la figura de partido político es el resultado de la exigencia de representación de la sociedad, su actividad política ocasionó, a temprana edad, la deformación en su estructura y organización, por eso al momento de identificar su finalidad, es necesario recurrir a distintas interpretaciones que se presentan para el entendimiento de la realidad de los partidos: sociológico, político, jurídico o psicológico.

En un principio, se les identificó como grupos políticos que participan en la vida política de un país, reducidos a la clase dominante que sustenta el control del gobierno. La institución del régimen representativo obligó a las facciones, clubes y partidos políticos a la consolidación de sus fines, mas no de sus funciones. El desarrollo de estas figuras suscitó conjuntamente, el desarrollo constitucional y democrático. En el siglo XIX, su formación repercute con mayor importancia, porque demostró distintos significados al momento de fijar las bases estructurales y organizacionales, formándose así tendencias políticas, inducidas por los movimientos sociales.

A mitad del siglo XIX, en Europa y Estados Unidos surge el **partido de notables** con el propósito de consolidar el poder de la clase burguesa y la expansión de las instituciones parlamentarias. En Inglaterra, con la *Reform Act* de 1832 propagando el sufragio, concede la solidaridad de la gestión de los negocios públicos entre industriales y la aristocracia. Sin embargo, la concepción de la figura de partido político no gozaba de una estructura y organización sólida, debido a los conflictos ideológicos que giraban en torno a su misma formación.

El parlamento fue la sede principal durante los períodos electorales, donde pequeñas asociaciones canalizaban intereses para que les fueran representados por los candidatos elegidos. Esta representación estuvo caracterizada por los notables quienes suministraban el financiamiento del movimiento electoral.

Los partidos de notables, también conocidos como partidos de comité, permanecieron durante todo el siglo XIX en el resto de Europa, principalmente por su representación individual. Por ejemplo, en Alemania surgieron después de la revolución de 1848, distinguiéndose como partidos liberales de la burguesía.

Más tarde, en Europa, por el mismo proceso de industrialización, brotan los movimientos obreros y de masas que dieron origen a los **partidos de trabajadores** (también conocidos como partidos socialistas; que a su vez se les identificaba con el nombre de partido organizativo de masa o de aparato). Los países que establecieron primero este tipo de partidos fueron: Alemania 1875, Italia 1892, Inglaterra 1900 y Francia 1905.

Entre sus principales rasgos de formación estaban las masas y los funcionarios para cumplir con el desarrollo político y el programa político formulado. La organización y estructura de los partidos de trabajadores estuvo mejor cimentada a diferencia de los partidos de notables; con una base configurada por tres formas de organización: secciones, circunscripciones electorales y dirección central.

Las secciones estaban encargadas de aglutinar a los miembros del partido en un determinado territorio. Las circunscripciones prestaban ayuda a la organización de las primeras a nivel regional, mientras el comité central fue el órgano superior de toda la estructura del partido que ordenaba la estrategia política a seguir. Los partidos de trabajadores o socialistas, para su funcionalidad, además, de la

formación de su estructura interna, disponían de una externa con las organizaciones sociales, culturales y económicas<sup>1</sup>.

La creación de los partidos de masas, trajo a primera vista el concepto más completo de partido, pues el partido de masas contribuyó con distintos elementos para conformar una organización más consistente, por ejemplo, con la determinación de sus funciones electorales, parlamentarias y de representación o gestión de las demandas sociales; por lo cual, tuvo una formación estructural interna compuesta por órganos de participación y una alineación organizacional de las distintas fuerzas externas, que compartían los lineamientos ideológicos pronunciados por los partidos de masas. En consecuencia, la constitución de estas organizaciones contribuyó, en cierta medida, con la proliferación de los partidos.

Para formar con ellos el concepto de partido, surgió otra organización: el **partido electoral de masas**, que ayudó a formar las plataformas suficientemente completas para obtener la confianza de la sociedad<sup>2</sup>.

En México, los partidos políticos a finales del siglo XVIII y hasta inicio del siglo XX (1910), se aglutinaban en distintas formaciones políticas, algunos identificados con el término partido político y otros con distintos nombres e ideologías, que no correspondían propiamente a la denominación de partido político, más bien se identificaban como asociaciones o agrupaciones políticas de carácter político, según la denominación fue por la formación ideológica.

Con el surgimiento y desarrollo de diversos grupos políticos formaron prácticamente, la organización y estructura de un partido político, más bien, se les llegó a conocer como movimientos políticos de conductas centralistas o liberales, cediendo espacio a otros movimientos caracterizados por constituir una distinción entre los mismos movimientos.

Una diferencia fue que, por vez primera, en el sistema político mexicano se conceptualiza la imagen de un partido de oposición, que fundamentalmente sostuvo vigilar el ejercicio del poder gubernamental.

De tal suerte, los primeros movimientos políticos sustentaban denominaciones como: masonería (rito yorkino y escocés); centralistas y federalistas; puros y

moderados, ambos denotaban claras diferencias ideológicas por fundamentar diversos principios constitucionales.

Los puros, a través de las Bases Orgánicas de 1843, mantuvieron su posición con: la soberanía popular, un gobierno federado, supremacía del poder civil sobre la iglesia y una reforma social.

Ahora bien, concedidos los primeros enfoques del origen de la figura de partido político, con la denominación movimiento político, a pesar de las diferentes formas, a los partidos federalistas y centralistas, se les concede el nombre de partido político, porque fue una estructura más sólida en la participación y representación frente al Estado.

Con el apelativo otorgado, se vanagloria la figura de movimiento político; por vez primera, se perfila para determinar los elementos estructurales, fines, funciones e ideologías que debería contener toda organización política bien organizada.

Bajo la expresión de los fines, podemos encontrar, que el partido político se manifiesta por la obtención del poder. Mientras que las funciones, se clasifican en sociales e institucionales. Las primeras, a través de la opinión pública (sociedad), surge una estructura de identidades políticas que colaboran con la socialización política de la población, pues transmiten determinados valores y pautas de conducta. Las funciones sociales, de la misma manera, se fomentan desde la formación de las demandas sociales, que necesariamente están obligados los partidos a cumplir con su función de gestor en apoyo de los sectores que lo forman. La trascendencia de esta actitud se instrumenta por las medidas políticas que se implementaron desde las instituciones.

La otra función es la institucional, debido a que a los partidos políticos se les considera como entes auxiliares del Estado. En este sentido, podemos aludir, que es el reclutamiento de la élite dirigente, cuya finalidad es la selección de candidatos a participar en los comicios y la designación de cargos públicos en la administración pública<sup>3</sup>.

Entonces, la formación de los partidos políticos requiere de un ámbito político, dado por características internas de organización, no obstante ante su creación

política, fue obteniendo distintos elementos que le concedieron, primeramente, la denominación de **partido político**, únicamente desde la concepción política, luego, se forma el concepto jurídico de partido, con la regularización de su actividad política. La manifestación de esta concepción fue distinguiéndolo para complementar distintos elementos de su estructura interna.

En consecuencia, la denominación de partido político en México, tuvo mayor presencia, por ejemplo, con el Partido Científico de 1892, proveniente de la clase oligárquica; Club Liberal de 1900 (Partido Liberal); partidos de la oligarquía, para el control del poder en 1903 (mantener el ideal porfirista); Partido Democrático (de finales de 1908, constituido en 1909); Partido Reelectionista de 1908, para la reelección de Díaz; Partido Antireelectionista de 1909 (que difundía como instrumento de campaña los principios de no-reelección, la efectividad del sufragio, libertad municipal y respeto a las garantías individuales).

La proliferación de los movimientos políticos provocó la creación del término partido político en 1911, sin definir aún el concepto de partido, menos el concepto jurídico de partido político. Después de 1911 aparece el Partido Católico Nacional; Partido Constitucional Progresista; y, Partido Popular Evolucionista. Más tarde, emergen los partidos caudillistas, con el Partido Liberal Constitucionalista en 1916; Partido Nacional Cooperativista en 1917; Partido Laborista en 1919; y, el Partido Nacional Agrarista en 1920<sup>4</sup>.

Los movimientos políticos y los partidos políticos, tuvieron marcadas participaciones de conducta política en la medida de su concepción y evolución ante el sistema político mexicano. Es decir, algunos fueron concebidos por las circunstancias políticas del momento, donde su estructura y organización eran débiles, como quedó demostrado hasta finales del siglo XIX. Mientras, otros movimientos políticos, con el transcurso del tiempo (inicio del siglo XX), fueron ajustando sus necesidades internas, proporcionando mayor fuerza a su estructura y organización hasta utilizar el nombre de partido político, intentando no confundirle, cuando se les conocía como movimientos políticos, facciones o corrientes políticas.

Independientemente de su formación, es bien sabido, que los movimientos políticos de diferentes denominaciones, que luego se convirtieron en partidos políticos, fueron grupos organizados con fines políticos, donde su participación no estaba

regulada bajo ninguna ley, sobre todo, porque no estaban reconocidos e incorporados a los textos legales y constitucionales, como fue con la Ley Electoral de 1911 o las reformas constitucionales de 1977.

Es por estas razones, que no se puede utilizar paralelamente el mismo significado que aparece con los movimientos políticos, facciones o corrientes políticas, que con el de partido político, ya sea, por su formación histórica y por los fines que brotaron entorno a sus posiciones ideológicas de cada uno, tales como: los políticos y electorales, no obstante, es posible que mantengan una finalidad en común: la obtención del poder.

La formación de las distintas organizaciones mencionadas es la exigencia de la representación que la sociedad demandó. Esta actitud induce, con el transcurso del tiempo, a crear una nueva figura denominada “agrupación política”, sin embargo, cabe aclarar que no dispone de los mismos antecedentes de los movimientos y partidos políticos, pues, cada una de las mencionadas organizaciones, movimientos, corrientes, facciones y partidos, se conducen por distintos significados y fines en relación a la agrupación política, entendida esta última; como formas de asociación ciudadana para coadyuvar al desarrollo de la vida democrática.

Con la creación de los movimientos políticos, corrientes o facciones, se dio pie a interpretaciones erróneas, porque se podían confundir como una agrupación política cabalmente estructurada. Pero como vemos no es igual, mucho menos con la de partido político.

Mientras tanto, a los partidos políticos, Moisei Ostrogorski (*La démocratie et les parties politiques*) los consideró como grupos de ciudadanos organizados para lograr un fin político. Si bien es cierto, entonces el partido político puede considerarse como un conjunto de personas asociadas para favorecer en común el bien de la nación mediante la conquista del poder o la influencia sobre el mismo, vía la aplicación de determinados principios sobre los cuales están todos de acuerdo. Tomando en cuenta que, uno de los principales fines de los partidos políticos es lo electoral<sup>5</sup>.

Los partidos políticos en México, después de 1920, presuponen mayor presencia en el sistema político, con la creación del Partido Comunista Mexicano en 1923 de

tendencia izquierdista (aunque no reconocido legalmente hasta 1979); Partido Nacional Revolucionario en 1929 de ideología nacionalista (posteriormente cambia en Partido de la Revolución Mexicana en 1938 y Partido Revolucionario Institucional en 1946); Partido Acción Nacional en 1938, con ideología social-cristiana e ideal del bien común; Partido Auténtico de la Revolución Mexicana en 1954, con ideología de constitucionalismo, nacionalismo, populismo; Partido Popular Socialista en 1960, con ideología de socialismo, antiimperialismo, reformismo; Partido Demócrata Mexicano en 1972-1975, con ideología de social-democracia, cristianismo, populismo, pluralismo económico, social y político; Partido Mexicano de los Trabajadores en 1974, con ideología democrática, nacionalista, socialista; Partido Socialista de los Trabajadores en 1975, con ideología socialista, antiimperialismo, reformismo; Partido Revolucionario de los Trabajadores en 1976, con ideología de marxismo-leninismo-trotskismo; Partido Social Demócrata en 1980, con ideología de social-democracia, nacionalismo; Partido Socialista Unificado de México en 1981, con ideología marxista; Partido Mexicano Socialista en 1987, con ideología socialista; Frente Democrático Nacional en 1987, con ideología nacionalista-revolucionaria, centro izquierda. Finalmente, en 1989 surge el Partido de la Revolución Democrática con ideología nacionalista de tendencia centro izquierda.

### **III. PROCEDIMIENTO JURÍDICO PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO DE PARTIDOS EN MÉXICO**

Uno de los argumentos fundamentales que propicia la conformación de los partidos políticos es que su naturaleza está basada en la asociación jurídica. Para distinguir esta postura, también cabe afirmar, que el móvil principal del origen de los partidos políticos se instrumenta por el derecho de asociación política y el derecho de reunión. Cada uno dispone de distintos significados, como así lo encontramos en el artículo 9 de la Ley Suprema.

El derecho de reunión es aquel que se realiza con agrupaciones no permanentes, que tiene como finalidad cumplir como tal, durante cierto tiempo, por ello, carece de personalidad jurídica propia. El derecho de asociación se forma por medio de organizaciones de cierto aspecto permanente, ya que los individuos expresan sus

finés también de manera permanente, por ende, dispone de personalidad jurídica propia.

Por lo tanto, la manifestación del derecho de reunión y asociación tienen que concurrir y expresarse de forma lícita y pacífica.

Con estas figuras, se construyen los derechos políticos, como así lo expresan las prerrogativas de los ciudadanos en la fracción III del artículo 35 constitucional: de “asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”. La formación se complementa con la última parte del párrafo segundo de la base I del artículo 41 constitucional cuando establece que: “Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos” (la Constitución indica que son ciudadanos mexicanos los que reúnan los siguientes requisitos: haber cumplido dieciocho años y tener un modo honesto de vivir (artículo 34, fracciones I y II).

Los principios enunciados tienen determinados lazos con el párrafo primero del artículo 5 del COFIPE al referirse que: “Es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas y afiliarse a ellos individual y libremente”.

No obstante, ante el ejercicio de reunión y asociación en el ámbito político, presentan algunas limitantes, tales como: lo expresado en el inciso e) del artículo 130 constitucional, en cuanto a que los ministros no pueden asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna.

Por su parte, el inciso d) del mismo artículo, continúa diciendo, que: en los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados.

Ahora bien, con el derecho que tienen los ciudadanos para tomar parte en los asuntos políticos del país, surge la necesidad de abordar la acepción que se complementa como una formación de la actividad de los partidos en particular el **fin**, plenamente reconocido en la Constitución. En este sentido, a los partidos se les concede el carácter de entidades de interés público que tienen como fin promover la

participación del pueblo en la vida democrática. De tal modo contribuyen a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder (artículo 41, base I, párrafo segundo).

## 1. RÉGIMEN JURÍDICO 1911-1993<sup>6</sup>

**Ley Electoral de 1911.** Señalar la normativa jurídica que ha constituido la creación de los partidos políticos en México, radica exclusivamente en analizar los principales lineamientos de índole jurídica reconocidos en las leyes electorales desde 1911 hasta 1993. Ello conlleva enunciar paralelamente algunas reformas a los preceptos constitucionales, que en ocasiones se vinculan con la evolución legal de los partidos. Intentaremos desde el sentido jurídico, únicamente, abordar la función de la evolución de los partidos.

Entonces, nuestro propósito es señalar la evolución jurídica más trascendental de las disposiciones y composición de los elementos introducidos en los ordenamientos jurídicos electorales que otorgan a los partidos políticos para el ejercicio de sus funciones.

Por consiguiente, la primera ley electoral que introduce y regula el funcionamiento de los partidos políticos se promulgó el diecinueve de diciembre de 1911. Con esta normatividad, se regularon las elecciones del sistema democrático surgido de la Revolución de 1910, su arquitectura jurídica en el ámbito electoral fue compleja. Esta ley consta de ocho extensos capítulos, 117 artículos y tres transitorios. Estableció el voto secreto desde la elección primaria y reconoció jurídicamente a los partidos políticos mediante las siguientes bases "...que se constituyeran en una asamblea de 100 ciudadanos; que se hubiera aprobado un programa político y de gobierno; que se eligiera una junta que tuviera la representación del partido; que fuera protocolizada la asamblea ante notario, y; que tuviera publicaciones periódicas"<sup>7</sup>.

Durante esta etapa, el reconocimiento jurídico de los partidos políticos fue de poca resonancia en el sistema político mexicano, no concede la ley electoral el concepto de partido político, limitándose a señalar las disposiciones antes enunciadas. Las funciones de los partidos no presentaron avance alguno. La inestabilidad política de

entonces fue la que más preo-cupó al sector político, procurando la estabilidad del sistema político.

La reforma a la ley anterior del veintidós de mayo de 1912, hizo referencia a la reforma de los partidos políticos. Solamente estableció la elección directa y secreta de diputados y senadores, así como un sistema de cómputo de votos organizado alrededor de colegios electorales sufragáneos, innovaciones que recogió y puso en marcha en lo que a elección de diputados se refiere.

**La Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente de 1916.** Esta ley, se realizó para integrar el Congreso Constituyente. Comprendía seis capítulos, 57 artículos y sustituyó a los colegios electorales sufragáneos por juntas computadoras<sup>8</sup>.

Sin embargo, por los acontecimientos políticos del momento y por el surgimiento del estallido de la Revolución Mexicana, no se llevaron a efecto más reformas en materia de partidos políticos. Mientras duraba el período de inestabilidad fueron poco reglamentados. Así lo demostró con la Ley Electoral del seis de febrero de 1917 y la Ley para la Elección de los Poderes Federales del dos de julio de 1918, cuya única aportación fue la figura del **control**, para regular la actividad de los partidos políticos.

La consecuencia de este control obedece a la indisciplina de los líderes revolucionarios que no se sujetaban al programa o plataforma política del partido en que militaban. La secuela de estos hechos permitió que la ley electoral de 1918 exigiera a los partidos políticos un programa de gobierno y la publicación de un órgano informativo, además, el registro de los candidatos, mas no el de los partidos.

**La Ley Electoral Federal de 1946.** Abrogó prácticamente las leyes electorales de 1917 y 1918. No obstante, consideró a los partidos políticos de una forma más justa, al establecer el concepto jurídico de partido que dice: “...los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos para fines electorales y de orientación política” (artículo 23).

El artículo 24 señalaba cuáles eran los requisitos para la constitución de un partido al considerar un número mayor de 30,000 afiliados en la República. Entre sus obligaciones, quedaba prohibido aceptar algún pacto que obligara al partido a actuar subordinadamente a una organización internacional, o bien, a depender o afiliarse a partidos políticos extranjeros, así como su denominación debería ser distinta y propia sin el contenido de principios religiosos. Además, su participación democrática era la de encauzar su acción con el uso de medios pacíficos y la formulación de un programa político.

Por su parte, en el artículo 26 se estableció que el funcionamiento de los partidos debería estructurarse por sus órganos fundamentales, o sea, por medio de una asamblea nacional, un comité ejecutivo nacional y comités directivos en cada entidad. Asimismo, los partidos adquirirían personalidad jurídica mediante el procedimiento de solicitud de registro presentado ante la Secretaría de Gobernación y una vez concedido se publicaba en el Diario Oficial de la Federación.

Ahora bien, los motivos que impedían, temporalmente, el registro de los partidos eran porque sus órganos fundamentales no funcionaban adecuadamente o porque carecían de oficinas permanentes que facilitaran el desarrollo de sus funciones. Otro de los motivos para negar o cancelar su registro de forma definitiva, aludía a los supuestos señalados en el artículo 24 de la citada ley del 46: al incumplimiento de los preceptos

constitucionales de acuerdo con su actuación pública; afiliarse o depender de partidos extranjeros o de organizaciones internacionales; el de adoptar denominación propia; y el hacer referencia de carácter religioso o social.

Los partidos políticos afectados por la negación de su registro temporal o definitivo gozaban de la garantía de audiencia para hacer valer sus derechos. En este sentido, podemos apuntar que la Ley Electoral Federal de 1946, expresó por primera vez, elementos democráticos de participación partidaria, ampliando su espectro, al regular también las coaliciones y confederaciones de partidos nacionales.

En 1949, la ley electoral fue reformada introduciendo entre otros elementos, la declaración de principios como rasgo fundamental a la contribución de los principios democráticos al interior de los partidos políticos.

**Ley Electoral Federal de 1951.** En diciembre de 1951, se expide una nueva ley, su contenido era muy similar a la anterior (la de 1946), sin embargo, hubo algunos cambios en el concepto de partido; así, en su artículo 27 se agregó que los partidos políticos registrados tenían como función ser auxiliares de los organismos electorales, con los que debían compartir.

En cuanto a su registro, se tomó en cuenta la necesidad de reglamentar más requisitos relacionados con su constitución, estatutos y órganos fundamentales señalados en los artículos 29, 30 y 31 de la citada ley. Esto implicaba también, el aumento de las causas de cancelación del registro temporal y definitivo.

La cancelación temporal procedía cuando no verificaban las elecciones internas para designar candidatos; o no funcionaba el comité mediante sus órganos fundamentales; o por no sostener una publicación mensual; o por la falta de oficinas permanentes y centros de cultura cívica para sus afiliados.

Respecto a la cancelación definitiva, procedía por no ajustarse su actuación pública a los preceptos de la Constitución, así como por no respetar las instituciones que ésta establece y no actuar pacíficamente. De tal forma, la introducción de nuevos elementos democráticos para la participación partidista estuvo marcada de forma limitada, como solía darse con las primeras leyes electorales cuando el sistema político mexicano atravesaba períodos de crisis.

**Reformas y adiciones a la Ley Electoral Federal de 1951, publicada en 1963.** Al igual que la de 1951, estuvo sujeta a pocas modificaciones, principalmente en lo que se refiere al registro de los partidos políticos. Sin embargo, se instauraron las exenciones fiscales a los partidos políticos legalmente registrados<sup>9</sup>. Cabe destacar que el profesor Ignacio Burgoa considera que las leyes electorales antes citadas (y sobre todo las leyes del tres de octubre de 1951 y la de diciembre de 1972, en sus artículos 29 fracción II y 20, fracción I) restringían la actuación de los partidos, porque debían ajustarse a los preceptos constitucionales y a su desarrollo, pues ello implica el respeto a las instituciones establecidas por la Ley Fundamental. Por eso, era difícil que los partidos políticos aplicaran sus principios ideológicos con libertad, utilizando los medios operativos y programas políticos establecidos en la declaración de principios de cada partido y reglamentados para su ejercicio en la

normativa secundaria que disponía interés para la transformación de las instituciones constitucionales<sup>10</sup>.

**La Ley Federal Electoral de 1973.** El registro de los partidos políticos debería hacerse ante la Secretaría de Gobernación, como condición establecida para que los partidos pudieran ostentar el carácter de partido político nacional (artículo 18)<sup>11</sup>. También permitió el registro de nuevos partidos. Los requisitos que destacan para la constitución y base de los partidos políticos fueron los enunciados en el artículo 23:

I. Un partido debía contar cuando menos con un número de 2,000 afiliados en cada una de las dos terceras partes de las entidades federativas, siempre que el número total de afiliados en todo el país no fuera inferior a 65,000; II. Haber celebrado cuando menos en cada una de las dos terceras partes de la República una asamblea, en presencia de un juez, notario público o funcionario que haga sus veces, para certificar que: a) fueron exhibidas listas nominales de afiliados de la entidad respectiva, clasificadas por municipios o delegaciones; b) concurrieron al acto cuando menos los 2,000 afiliados a que se refiere la fracción I y que se comprobó, con base en las listas nominales, la identidad y residencia de 5% cuando menos, del mínimo de afiliados requerido; c) entre los presentes se encontraban afiliados avecinados en un mínimo de 25 personas por municipio o delegación; d) fueron aprobadas su declaración de principios, programa de acción y estatutos; y e) se eligieron delegados propietarios y suplentes para la asamblea nacional constitutiva del partido en la forma prevista en sus estatutos; III. Haber celebrado una asamblea nacional constitutiva ante la presencia de un notario público, el cual debía de certificar: a) que asistieron los delegados propietarios o suplentes elegidos en las asambleas locales y que acreditaron, por medio de los certificados correspondientes, que éstas se celebraron de conformidad con lo prescrito en la fracción II; b) que comprobó la identidad y residencia de los delegados, por medio de la credencial permanente de elector y otro documento fehaciente; y c) que fueron aprobados su Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos.<sup>12</sup>

Con lo antes expuesto, el artículo 20, fracción I de la ley de 1973, vuelve de forma peculiar a estipular la actividad de los partidos en correlación con la Constitución y señala, que la declaración de principios respectiva debía contener la obligación de observar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de respetar las leyes y las instituciones que de ella emanen.

Así pues, entre las principales innovaciones de esta ley nos encontramos -además de las ya citadas-, con la creación de un capítulo de prerrogativas en el cual se mencionaban las exenciones fiscales. Por ejemplo, a las franquicias postales y telegráficas se les otorgaba el derecho de utilización masiva de la radio y televisión (artículo 39, fracción III).

Por último, como así lo expone Javier Orozco, se forma el concepto jurídico de partido político en el artículo 17 de la citada ley, principalmente se refiere a los partidos nacionales e indica la integración que les corresponde, como son: "...por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos; para fines electorales de educación cívica y orientación política"<sup>13</sup>. De esta forma, es posible afirmar que surgen otros elementos del concepto de partido político que por primera vez se enunció en el ordenamiento electoral de 1946.

**Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977.** En el mes de octubre de 1977, por iniciativa presidencial, se eleva a rango constitucional los principios fundamentales de los partidos políticos. La iniciativa reglamenta la naturaleza, objetivos y finalidades de los partidos políticos; su posición frente a la sociedad y su responsabilidad frente al Estado y a los ciudadanos. Este reconocimiento de los partidos en el texto constitucional fue en cierta medida tarde a diferencia de la mayoría de las constituciones europeas, ya que después del segundo conflicto bélico mundial, en sus artículos los incorporan y reconocen la importancia que manifiestan frente al Estado para el funcionamiento del régimen democrático. Las constituciones implicadas son: la Constitución de Italia de 1947, en su artículo 49; la Ley Fundamental de Bonn de 1949, en su artículo 21; la Constitución de Francia de 1958, en su artículo cuarto; la Constitución de Portugal de 1976 (reformada en 1982), en sus artículos 10, 40, 117 y 117.1. Asimismo, otras constituciones de reciente apertura democrática y de tarde reconocimiento fue la Constitución de Grecia de 1975, en su artículo 29.1 y la Constitución de España de 1978, en su artículo 6 <sup>14</sup>.

Con la constitucionalización de los partidos políticos, señala Pablo Lucas Verdú, se acaba con el poder e hipocresía constitucionales ante los partidos, y por lo tanto, significa varios contenidos, entre ellos estimamos el pluripartidismo y régimen de concurrencia. Además, el reconocimiento trajo consigo, la exigencia de que se ajusten al método democrático en su organización interna<sup>15</sup>.

La doctrina menciona las etapas de la progresiva constitucionalización, por ejemplo Heinrich Triepel, se refiere a la oposición debido a que se consideraban ilícitas las agrupaciones; indiferencia porque su aspecto sociológico no está en la Constitución; legalización por la disciplina legal de los partidos en algunas actividades en leyes

ordinarias; incorporación dada por la constitucionalización de los partidos bajo los principios democráticos<sup>16</sup>.

Ahora bien, el artículo 41 de la Constitución Mexicana vigente en 1977, en lo que se refiere a los partidos políticos estableció:

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 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. 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 deberán 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.

Pues bien, con el reconocimiento constitucional de los partidos políticos, se asegura su participación como elementos indispensables del quehacer político nacional, apropiado con el sistema de gobierno de libre democracia, lo cual significó que figuraran los partidos políticos como entidades de interés público<sup>17</sup>. Esto permitió la proliferación de los partidos políticos, otorgándoles el registro provisional, algunos fueron conocidos con el nombre de: Partido Socialista de los Trabajadores (PST), Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), Partido Socialista Revolucionario (PSR) y Partido Demócrata Mexicano (PDM).

Con la constitucionalización de los partidos se da paso a la abrogación de la Ley Federal Electoral de 1973, por lo cual se creó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) del veintisiete de diciembre de 1977.

Los principios básicos de los partidos eran fundamentalmente iguales a los ordenamientos anteriores, enunciando algunos cambios. En el artículo 26 se reiteró la obligación del registro en la Comisión Federal Electoral del partido político de que se trate<sup>18</sup>. En cuanto a los requisitos para que una asociación política pudiera registrarse como partido político era necesario que:

- a) Contara con 3,000 afiliados en cada una, cuando menos, de la mitad de las entidades federativas o bien tener 300 afiliados, cuando menos, en cada uno de

la mitad de los distritos electorales uninominales; b) el número total de afiliados en el país deberá ser, en cualquiera de los casos, no inferior a 65,000; c) haber celebrado en cada una de las entidades federativas del país o de los distritos electorales uninominales una asamblea en presencia de un juez municipal, de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado, en la que certificarán los extremos legales necesarios para dar vida al partido; y d) haber celebrado una asamblea nacional que en presencia de cualquiera de los funcionarios autorizados dé fe del cumplimiento de los requisitos legales establecidos para el efecto.<sup>19</sup>

Esta misma ley presentó una innovación constante en el registro condicionado de los partidos, es decir, que los partidos políticos podían obtener de dos formas su registro; por el resultado de las elecciones, ya sea definitivo o condicionado. Las medidas de aplicación de dichos requisitos fueron flexibles en el sentido de la simplificación de los registros para constituir un partido. Es importante resaltar que la introducción del registro condicionado y definitivo fueron las aportaciones más novedosas en la citada ley.

Para la obtención del registro definitivo era necesario que el partido con registro condicionado obtuviera 1.5% de la votación en las elecciones en que participó con dicho registro, y en otro caso se prevé que el partido político nacional que en dos elecciones consecutivas no lograra este porcentaje de votación perdía su registro (artículo 34 de LOPPE).

Finalmente, la ley electoral estableció el derecho de los partidos políticos para fusionarse entre sí, el cual se hizo extensivo a las asociaciones políticas nacionales con la obligación de registrar el convenio de fusión ante la Comisión Federal Electoral (artículo 35 de LOPPE)<sup>20</sup>.

El panorama del sistema de partidos, suscitado con su incorporación constitucional, permitió con el paso del tiempo la proliferación de partidos políticos, los cuales alcanzaron cierta consolidación en 1983, pues su situación jurídica indicó un multipartidismo. Así quedó demostrado con los partidos políticos registrados y por aquellos partidos que perdieron su registro.

Cabe hacer mención que el aspecto de los partidos políticos en 1983, desde un punto de vista formal, era el siguiente: siete partidos políticos registrados: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido Socialista Unificado de México (PSUM), Partido Popular Socialista (PPS), Partido

Socialista de los Trabajadores (PST), Partido Demócrata Mexicano (PDM) y Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT). Respecto a los que perdieron su registro: un partido político con registro condicionado, ya que en los resultados de las elecciones federales de 1982 no obtuvo el definitivo, Partido Social Demócrata (PSD); un partido que pierde su registro debido a las luchas internas y la consecuente pérdida de su base electoral, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)<sup>21</sup>.

Por consiguiente, las aportaciones jurídicas en esta ley son el sustento de la legalidad requerida como elemento democrático, donde los partidos políticos sirven de canal de expresión, organización y participación. Así lo dan a conocer los artículos 19 y 20 de la mencionada ley. El primero dispuso que los ciudadanos se organizaran en partidos políticos y asociaciones políticas nacionales. Mientras el segundo determinó a los partidos políticos como formas típicas de organización política. Esta última característica contribuye al concepto de partido político enunciado principalmente en el ordenamiento de 1946.

**Código Federal Electoral de 1987.** Las circunstancias y necesidades políticas para el desarrollo democrático del país, dieron paso a la creación de una nueva ley denominada Código Federal Electoral en 1986 (que entró en vigencia el trece de febrero de 1987), de esta forma quedó abrogada la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977. Los motivos que dieron origen a la nueva ley estuvieron fundamentados por la reforma política constitucional en los artículos 52; párrafo 2, del artículo 53; párrafo 1, en sus fracciones II, III y IV del artículo 54, 56, 60 y fracción IV del artículo 77. Esta iniciativa tuvo como propósito elemental fortalecer el pluralismo político. Por tanto, se sometieron las siguientes propuestas en el Congreso de la Unión respecto a los partidos políticos:

- La derogación del procedimiento para la obtención del registro por un partido político condicionado a la votación;
- La ampliación de las garantías de los partidos políticos; y
- La ampliación de las prerrogativas de los partidos y el establecimiento de un sistema de financiamiento público para sus actividades.

El fortalecimiento del pluralismo también se manifestó con las propuestas de otras reformas relacionadas a:

a) La modificación de la integración y funcionamiento de los organismos electorales; b) El cambio de la fecha de la jornada electoral de domingo a miércoles, declarado no laborable; c) La modificación de los procedimientos de cómputo acortando considerablemente los períodos entre el día de la elección y el de la publicación de los resultados; d) El uso de una sola boleta para la elección de diputados de mayoría y representación proporcional; y candidatos durante todas las etapas del proceso electoral y; e) La creación de un tribunal de lo Contencioso Electoral dotado de autonomía e imparcialidad para conocer y reparar toda irregularidad en las elecciones.<sup>22</sup>

Algunas de estas propuestas fueron rechazadas. Sin embargo, podemos destacar aquella que es de interés para nuestro estudio, tal como el registro de los partidos. El registro condicionado desaparece y con ello se pierde pluralidad política en el sistema de partidos.

Así tenemos que la ley electoral de 1987 menciona las causas de la pérdida definitiva del registro a saber: no obtener el 1.5% de la votación nacional, en ninguna de las elecciones federales, artículo 35; el incumplimiento de los requisitos y obligaciones necesarios para obtener un registro; cuando se coaliguen o fusionen los partidos en contraposición, según lo establecido en el artículo 34; no publicar ni difundir en cada elección federal en que participe su plataforma electoral mínima; y aceptar propaganda proveniente de partidos o entidades del exterior y de ministros de culto de cualquier religión o secta.

Con la reforma constitucional del artículo 41, en 1989 se introducen nuevos derechos a los partidos políticos, como son:

- Participar en la organización de las elecciones federales que es una función estatal que incumbe a los poderes legislativo y ejecutivo de la Unión; y
- Acreditar representantes en el Instituto Federal Electoral (IFE) que es un organismo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios y a través del cual se ejerce dicha función, así como en los órganos de vigilancia de este Instituto, correspondiéndole las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales,

así como atender lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos<sup>23</sup>.

Ahora bien, los partidos políticos, con la creación de las leyes electorales y de reformas constitucionales, se han establecido como formas de unión ciudadana con ciertas libertades ante la ley, y reconocidos por ésta. Su constitución al sistema jurídico de partidos tiene el propósito de encauzar los principios democráticos, por ende, participar en los procesos electorales, bajo la intervención del conjunto de ideas emergidas del Estado, de la sociedad y de la nación. Implica la pluralidad de principios democráticos. Sus interacciones están cimentadas por la plataforma o programa político de cada partido y en la forma de organización (sectores, células, corporaciones, masas o bases). Ciertamente, como lo afirma Dieter Nohlen, estas tendencias demuestran un pluralismo creciente necesario de ser controlado<sup>24</sup>.

**Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990.** Con la ley electoral de 1990, se introduce una serie de prohibiciones que eliminan la autocalificación cuando no se aprobó como decisión de última instancia el Tribunal Electoral. Asimismo, no fue centralizado el control de los procesos electorales y no se estableció la representación proporcional pura.

Por otro lado, se presenta una serie de reformas relacionadas con la participación de los partidos políticos, por medio de los siguientes factores: las fuerzas de oposición proclamaban el acceso a un poder político en la Cámara de Diputados del que no disponían en legislaturas anteriores, por lo que veían limitada su participación en la toma de decisiones políticas. La legislatura de entonces mostraba lo contrario ya que su fuerza política aumentó al ejercer una estructura más sólida en la mayoría bajo la presión de modificaciones electorales. Por lo que respecta al PRI, buscó reagruparse internamente con reformas electorales a fin de recuperar la hegemonía perdida<sup>25</sup>.

De tal forma, la ley electoral de 1990, se encaminó a cumplir con las disposiciones constitucionales relativas a la integración de la Cámara de Diputados y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y de sus colegios electorales. Así tenemos que el COFIPE establece la acción de los partidos políticos bajo los siguientes lineamientos generales:

- Propiciar la articulación social;
- Propiciar la participación democrática de la ciudadanía;
- Promover y fortalecer la formación ideológica de sus militantes;
- Coordinar tareas políticas de acuerdo a principios y programas específicos; y
- Estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones de objetivos nacionales que establezcan vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos.

Por otra parte, la ley electoral de 1990, en su artículo 22, introduce nuevamente el registro condicionado para las organizaciones o agrupaciones políticas que tengan interés por participar en las elecciones federales. En este sentido, se accede al reconocimiento de personalidad jurídica:

1. La organización o agrupación política que pretenda participar en las elecciones federales deberá obtener el registro correspondiente ante el Instituto Federal Electoral. Para ello podrá optar por uno de los procedimientos siguientes: a) Registro definitivo; o b) Registro condicionado. 2. La denominación de 'partido político nacional' se reserva para los efectos de este Código, a las organizaciones políticas con registro definitivo. 3. Los partidos políticos nacionales y los partidos con registro condicionado tienen personalidad jurídica.

La reforma de este artículo estableció que la obtención de cualquiera de los dos registros mencionados, sería ante el nuevo organismo denominado Instituto Federal Electoral (IFE).

Cabe señalar, que los ordenamientos electorales de 1951, 1973, 1977, 1987 y 1990 reiteraron a los partidos políticos los mismos requisitos para la obtención de su registro, como son: declaración de principios, programa de acción y estatutos.

Finalmente, los requisitos para la obtención del registro condicionado marcaron diferencias poco substanciales en las leyes electorales de 1977 a la de 1990, como se aprecia en el artículo 33 de esta última ley. La comparación de estas leyes obliga a mencionar algunos ejemplos que mantuvieron diferencias relacionadas con la obtención del registro condicionado. Por ejemplo, de acuerdo con la ley electoral de 1977, correspondía a la corriente de opinión que acredite la representación ante la

autoridad electoral la obtención del registro. En cambio, para la ley de 1990 sólo se requería ser una corriente de opinión con base social, sin la muestra de acreditaciones ante dichas autoridades electorales. Asimismo, otra de las diferencias entre ambas leyes es la realización de la actividad política de los partidos políticos antes de la solicitud del registro, que se ha reducido a dos años.

**Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1991.** Esta ley continúa con el proceso de reformas en 1991<sup>26</sup>, cimentadas en el inciso c) del artículo 54 constitucional, principalmente en lo que se refiere a las reglas para la asignación de diputados de representación proporcional; a la asignación de representantes a la Asamblea del Distrito Federal; y a la sustitución de los representantes de los partidos políticos nacionales al Consejo General del Instituto Federal Electoral.

El artículo 127 del citado código, es modificado en las sanciones atribuidas por la ausencia de representantes de los partidos políticos ante los consejos del Instituto Federal Electoral, con la exclusión de los partidos políticos en el proceso electoral. La reforma trascendió también a otros artículos como son el 13, 55 y 366, referente a la sobrerepresentación en la Cámara de Diputados. Sin embargo, en lo concerniente al procedimiento, constitución y obligaciones de los partidos políticos no presentó reforma alguna, por lo cual siguió con lo establecido por la ley electoral de 1990.

**Reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993.** Se introducen unas cuantas reformas al tema que nos ocupa, principalmente cuando un partido político con registro definitivo que no obtenga el 1.5% de la votación en dos elecciones federales ordinarias consecutivas perderá sus derechos y prerrogativas. Si alcanza por lo menos el 1% en tanto no se encuentre en el supuesto anterior podrá seguir ejerciendo todos sus derechos y disfrutando de sus prerrogativas, con el cumplimiento de sus obligaciones. También se establece que no afecta a sus candidatos el triunfo obtenido por el principio de mayoría relativa, cuando un partido político no logre el 1.5% de la votación emitida (artículo 35).

Hasta aquí, son algunos de los cambios manifestados a lo largo de las reformas jurídico-políticas en materia electoral desde la ley electoral de 1911 hasta la reforma de 1993, principalmente, sobre el reconocimiento legal, funcionamiento y participación de los partidos políticos, que a su vez se determinan con el registro

definitivo y condicionado, entre otros mecanismos indispensables para intervenir en varios procesos electorales. Todo ello, además, que ha fortalecido el régimen de partidos, asevera que los partidos son los protagonistas en el desarrollo democrático del país, aunque sea de forma sosegada.

## 2. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE 1996

Una vez enunciada la base que permitió sostener la actividad de los partidos políticos a través de las reformas constitucionales y legales de 1911 a 1993, abordaremos la parte referente a las reformas constitucionales y legales de 1996, donde estudiamos los principales elementos y otras modalidades que coadyuvan para el desarrollo de la actividad de los partidos políticos.

No obstante, por las razones expuestas al inicio de nuestro estudio, el rubro respecto al financiamiento de los partidos políticos no será objeto de este apartado. Por lo tanto, aducimos únicamente la parte que debemos comprender como organizacional, es decir, la que se hace valer de las formas y procedimientos para constituir la actividad de los partidos políticos. Por ende, el punto que según estimamos denominarle procesal, donde los partidos por su misma actividad están ligados ante el desenvolvimiento de los procesos y jornadas electorales con la aplicación de los medios de impugnación, no es objeto de nuestro estudio.

El contenido que se presenta en este primer rubro, es una introducción, que señala los rasgos generales que hacen referencia a varios aspectos que en los siguientes temas nos abocaremos con profundidad.

Entonces, para el estudio organizacional de la actividad de los partidos políticos afrontaremos las partes relevantes de las reformas constitucionales y legales de 1996, por ello, exclusivamente citaremos los aspectos más importantes que se forman entorno al desarrollo de los partidos políticos, vistos desde los diferentes artículos del COFIPE. Intentaremos responder a varias de las preguntas que brotan al momento de examinar las disposiciones contenidas en la ley electoral.

El funcionamiento de los partidos políticos durante su formación ha estado sujeto a distintas reformas constitucionales y legales que, con el paso del tiempo, denotan evolución en ambos sentidos. Con las reformas de 1996 al ordenamiento

constitucional y Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se introducen nuevas disposiciones que conducen a sustentar un mejor panorama democrático.

La Ley Fundamental en la base I, del artículo 41 dispuso que la afiliación a los partidos políticos debería ser libre e individual, con ello se elimina la afiliación colectiva.

Por otra parte, en la ley electoral se eliminó el registro condicionado, quedando únicamente el registro definitivo. Las condiciones para la obtención del registro fueron varias, sin embargo, entre las principales, estuvo la disminución del número de afiliados.

Antes de la reforma se requería 3,000 afiliados en la mitad de las entidades federativas o 300 afiliados en cada uno de la mitad de los distritos electorales. Con la nueva reforma (1996) es indispensable que ante diez entidades federativas se formen 3,000 afiliados o 300 en 100 distritos electorales uninominales. Así pues, antes de las reformas de 1996, los partidos u organizaciones partidistas interesados en obtener su registro debían acreditar un mínimo de 65 mil ciudadanos.

De la reforma de 1996 actual, es necesario cuando menos acreditar 59 mil ciudadanos, en razón del último padrón utilizado en la elección de 1994, siendo el 0.13% del porcentaje obtenido. El complemento de estos requisitos se cumple con entregar a la autoridad competente, los estatutos, la declaración de principios y el programa de acción, de la organización política postulante a conformarse como partido político nacional, así como comprobar la celebración de asambleas que la misma ley determina con su procedimiento<sup>27</sup>.

### 3. CONSTITUCIÓN

Los partidos tienen como naturaleza jurídica la asociación, concedida por el derecho de asociación establecida en el artículo 9 de la Ley Fundamental, siempre y cuando sea por vía pacífica y lícita de un grupo de individuos que manifiesten intereses comunes. Dicha manifestación constitucional también se instrumenta por el párrafo 1 del artículo 5 del COFIPE, con el derecho que otorga a los ciudadanos mexicanos

para constituir instituciones políticas donde pueden afiliarse de una forma individual y libre.

Así tenemos que la estructura de la naturaleza jurídica de los partidos políticos se constituye por la asociación, como base fundamental del derecho de asociación, que éste a su vez da origen a los elementos que permiten el reconocimiento de las funciones de los partidos políticos. En este sentido, el párrafo 3 del artículo 22 del COFIPE, dispone que los partidos políticos nacionales, tienen personalidad jurídica, gozan de los derechos y prerrogativas, y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y el citado código.

El complemento que contribuye al sostenimiento de la naturaleza jurídica, se relaciona con la característica que se desprende de las bases I y II del artículo 41 de la Ley Fundamental; principalmente con la base I, cuando indica, que los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Del mismo modo, se desprenden otros valores, como podemos comprobar, con los principales **fin**es de los partidos que les obliga el ordenamiento constitucional a cumplir, señalados en el párrafo 2, base I del artículo 41, de ellos depende: "... 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".

Asimismo, para el logro de sus fines se sujetará a lo expresado en las disposiciones de los artículos 23 y 36 párrafo 1, inciso c) del ordenamiento electoral, al indicar que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional.

#### 4. DOCUMENTOS BÁSICOS

Los documentos básicos son los instrumentos fundamentales que requiere toda institución política para participar reglamentariamente en los procesos electorales. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, completa la

división de los documentos básicos bajo los siguientes rubros: declaración de principios, estatutos y programa de acción. Cada uno expresa, mediante sus disposiciones, la postura ideológica, los postulados y los procedimientos que deben adoptar para su actividad.

Así tenemos, que entre sus principales características podemos aludir que se componen de: una declaración de principios, mantenida por principios ideológicos de carácter político, económico y social (artículo 25, párrafo 1, inciso b); un programa de acción para realizar postulados y obtener el logro de sus objetivos sostenidos en la declaración de principios (artículo 26, párrafo 1, inciso a); proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales (artículo 26, párrafo 1, inciso b); los estatutos que establecen los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones (artículo 27, párrafo 1, inciso b); los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, así como las funciones y facultades de los mismos (artículo 27, párrafo 1, inciso c); las normas para la postulación democrática de sus candidatos (artículo 27, párrafo 1, inciso d); y la obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programas de acción.

## 5. REGISTRO Y PÉRDIDA

Cuando las organizaciones políticas desean convertirse en partido político nacional, frecuentemente se propagan distintas interrogantes, tales como las siguientes: ¿Cuáles son los requisitos para que una organización pueda ser registrada como partido político nacional? ¿Cuál es el procedimiento para la constitución de un partido político nacional? ¿Cuándo y ante quién una organización interesada que pretenda constituirse como partido político nacional debe presentar la solicitud de registro? ¿Cuáles son los documentos que presenta un partido político nacional para solicitar el registro? ¿Cuánto tiempo dispone el Consejo General del IFE para resolver sobre la base del proyecto del dictamen de la comisión, la solicitud del registro de la agrupación que pretenda constituirse como partido político nacional? ¿Cuándo surte efectos el registro de los partidos políticos en caso que proceda? ¿Cuál es una de las principales causas de cancelación y pérdida del registro de los partidos, y en que casos no tiene efectos? ¿Cuándo podrá un partido político

solicitar de nuevo su registro? De modo que intentando responder a cada una de las interrogantes formuladas daremos a conocer las características más sobresalientes que se instrumenta para su registro y pérdida.

Para que una organización pueda ser registrada como partido político nacional, en todo caso, que obtenga su registro definitivo, es fundamental formular los documentos básicos, comprendidos bajo tres rubros: declaración de principios, programa de acción y estatutos, siempre con el propósito de normar sus actividades.

La formulación de los documentos básicos induce a cumplir con los principios antes conferidos, además, deberá contar con determinados participantes que estén identificados con sus postulados, esto es, con 3,000 afiliados en por los menos diez entidades federativas o tener 300 afiliados, en por lo menos 100 distritos electorales uninominales; en ningún caso, el número de sus afiliados en el país podrá ser menor al 0.13% 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, artículo 24, inciso b) del COFIPE.

Entonces, para cumplir con el procedimiento de la constitución de un partido político nacional, es indispensable que la organización interesada, notifique ese propósito, al órgano electoral denominado Instituto Federal Electoral. Los plazos para realizarlo son entre el uno de enero y el treinta y uno de julio del año siguiente al de la elección. No basta con este propósito, igualmente demostrará a través de una serie de actos previos que le exige el cumplimiento de los requisitos manifestados en el párrafo anterior. Del mismo modo, deberá efectuar los actos previos con el fin de probar que se cumple con lo dispuesto en el artículo 24, en relación con el 28, párrafo 1 del COFIPE.

En tal circunstancia, la organización política celebrará asambleas por lo menos en diez entidades federativas o en cien distritos electorales, siempre en presencia de una autoridad acreditada por el Instituto Federal Electoral, ya sea un juez municipal, de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario, quién cumplirá certificando con el número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea estatal o distrital, lo cual obedece a la cantidad no menor a 3,000 afiliados en por lo menos diez entidades federativas o 300 afiliados en por lo menos

100 distritos electorales uninominales, tomando en cuenta que en ningún caso, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.13% del Padrón Electoral Federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud que se trate.

El complemento de estos primeros aspectos, es el conocimiento y aprobación de los documentos básicos; la suscripción del documento de manifestación formal de afiliación, y que con el número de las personas mencionadas quedan formadas las listas de afiliados, cuyo contenido debe comprender: el nombre, apellidos y clave de la credencial para votar.

No es suficiente, cumplir con las disposiciones enunciadas, también es forzoso celebrar una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Instituto Federal Electoral, quien certificará todo lo relacionado a la misma asamblea, como es: la asistencia de los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas estatales o distritales; acreditar por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se llevaron por lo menos en diez entidades federativas o en cien distritos electorales, siempre en presencia de una autoridad acreditada por el Instituto Federal Electoral, ya sea un juez municipal, de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario quien cumplirá certificando el número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea estatal o municipal, y la formación de las listas de afiliados.

El contenido del procedimiento constitutorio para crear un partido político nacional requiere igualmente, que la identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional, sea comprobada mediante su credencial para votar, o bien, de otro documento fehaciente.

También, de la aprobación de los documentos básicos, y que se formaron listas de afiliados con los demás militantes que conforma la institución política en el territorio, cuya finalidad es acatar el porcentaje mínimo de afiliados, esto es el 0.13%. Las listas dispondrán del nombre, apellidos, residencia y clave de la credencial para votar (artículo 28 del COFIPE).

Finalmente, una organización interesada que pretenda constituirse como partido político nacional ante el Instituto Federal Electoral, deberá presentar la solicitud de registro en el mes de enero del año anterior al de la elección (artículo 29).

Para tal efecto, incluirá la aprobación de los documentos básicos por sus miembros, siempre y cuando acate los términos formulados en el artículo 28; las listas nominales de afiliados por entidades o por distritos electorales conformadas con el nombre, apellidos y clave de la credencial para votar y las listas de afiliados formadas con los demás militantes con que cuenta la organización del territorio (fracción II del inciso a), y fracción V del inciso b), del artículo 28), y; las actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas o en los distritos electorales, y la de su asamblea nacional constitutiva (artículo 29, párrafo 1).

La autoridad que le corresponde conocer la solicitud de la organización que pretenda su registro como partido político nacional, es el Consejo General del Instituto Federal Electoral, quien integrará una comisión para examinar los documentos básicos y las listas nominales de afiliados y las actas de las asambleas, a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución de la organización. Por último, la comisión formulará el proyecto de dictamen de registro.

Por su parte, el Consejo General del Instituto Federal Electoral dispone del plazo de ciento veinte días contados a partir de que tenga conocimiento de la presentación de la solicitud del registro de la agrupación que pretenda constituirse como partido político nacional, para resolver en base al proyecto del dictamen de la comisión (artículo 31, COFIPE). En caso de que proceda el registro, surte efectos a partir del uno de agosto del año anterior al de la elección (artículo 31, párrafo 3). En caso de negativa, fundamentará las causas que la motivan y lo comunicará a los interesados. La resolución deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y podrá ser recurrida ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Una vez obtenido el registro, los partidos están sujetos a su cancelación y pérdida por varios motivos, entre los cuales podemos mencionar cuando: no obtenga por lo menos el 2% de la votación en algunas de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, asimismo,

perderá todos los derechos y prerrogativas expresadas en el COFIPE (artículo 32, párrafo 1 y artículo 66, párrafo 1, inciso b).

Sin embargo, al no obtener el 2% en algunos casos no tiene efectos: cuando el hecho de que un partido político no obtenga por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones; tampoco tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones nacionales según el principio de mayoría relativa (artículo 32, párrafo 2); o bien, 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 (artículo 66, párrafo 1, inciso c).

Finalmente, ante la pérdida del registro, un partido político podrá solicitarlo de nuevo hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario (artículo 32).

## **6. DERECHOS Y OBLIGACIONES**

Los derechos de los partidos políticos, disponen de una serie de mecanismos indispensables que les concede participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral siempre y cuando, lo dispongan los ordenamientos constitucional y electoral. De la misma manera, gozarán de las garantías que le otorga la ley electoral para realizar de forma libre sus actividades. Para tal fin, pueden disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público como lo estipulan ambos ordenamientos.

La disposición de estos recursos también tiene como finalidad garantizar diferentes aspectos de los partidos políticos, como son: promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, siempre y cuando sea por medio de los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Con los derechos otorgados a los partidos políticos nacionales, pueden postular candidatos en las elecciones federales.

El funcionamiento de los partidos políticos está sujeto a otro tipo de modalidades que contribuyen con ellos, configuradas por los mismos derechos concedidos. De modo que pueden formar frentes, coaliciones y fusiones. Para comprender el significado de cada una de las modalidades referidas dedicaremos una sección más adelante.

Además, los partidos también tienen derecho a participar en las elecciones estatales y municipales de acuerdo a lo dispuesto en la base I, del artículo 41 constitucional.

Para el ejercicio de su representación, se les confiere nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral, de acuerdo a los términos de la ley fundamental y del ordenamiento electoral (artículo 36).

Otros de los derechos son los de poseer, administrar o ser propietarios sólo de los bienes inmuebles indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines; establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos de otros países, no obstante tendrán que mantener incondicionalmente su independencia política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado mexicano y de sus órganos de gobierno, y suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales.

Por su parte, las obligaciones señaladas en el artículo 38 del COFIPE, fijan los compromisos de los partidos nacionales, los cuales deberán acatar bajo los canales legales apropiados donde sus militantes respetarán y cumplirán con la misma exigencia que les solicita la observancia de los principios del Estado democrático, dado para una participación política justa, que debe ajustarse al respeto de las instituciones, como característica fundamental de responsabilidad con los demás partidos y ciudadanos.

Del mismo modo, no podrán alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento de los órganos de gobierno. Es obligación mantener un número determinado de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales. Con ello, hacer ver la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados.

Además, para realizar su actividad, es necesario que los partidos políticos cumplan con las normas establecidas en los documentos básicos, especialmente con las normas de afiliación. Asimismo, tendrán que acatar los procedimientos que dictaminan los estatutos para la postulación de candidatos.

Otra de las obligaciones a las que se hayan sujetos los partidos, es la de permitir auditorías y verificaciones provenientes de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, a su vez entregar toda documentación respecto a sus ingresos y egresos cuando la comisión señalada así lo requiera.

Los partidos políticos pueden realizar cualquier modificación a sus documentos básicos (declaración de principios, programas de acción o estatutos), siempre y cuando lo comuniquen al Instituto Federal Electoral. Para tal efecto, se cumplirá dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome acuerdo correspondiente por el partido.

Todas aquellas modificaciones que se hayan realizado no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto Federal Electoral declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. Por tanto, el plazo para dictar la resolución no deberá exceder de los treinta días contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente. Cabe resaltar que las modificaciones no se podrán realizar una vez iniciando el proceso electoral (artículo 38, párrafo 2).

Para el desarrollo de sus funciones y fines en el sistema político, los partidos políticos, demandan de recursos económicos, por lo cual, tienen como obligación usar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivo para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y para sufragar los gastos de campaña. Otra de las actividades a las que se encuentran sujetos es 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 (artículo 38, párrafo 1, inciso o) y 36 párrafo 1, inciso c).

Dentro de las obligaciones resalta el abstenerse de cualquier expresión que pueda dañar a las instituciones públicas, partidos o candidatos sobre todo en campañas

políticas y su propaganda e igualmente de usos religiosos. Por último, abstenerse de afiliaciones colectivas.

Ahora bien, independientemente de las obligaciones señaladas, un partido político, aportando los elementos de prueba, podrá pedir al Consejo General del Instituto Federal Electoral se investiguen las actividades de otros partidos o de una agrupación política, en caso de que incumplan con sus obligaciones de manera grave y sistemática (artículo 40, párrafo 1).

En la medida que incumplan con sus obligaciones se les sancionará a los partidos políticos y agrupaciones, independientemente de las responsabilidades en la que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes: con multa de 50 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; con reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público; con la supresión total de las ministraciones del financiamiento que les corresponda; con la suspensión o cancelación del registro, ya sea del partido o agrupación.

El aspecto anterior manifiesta relación con las **sanciones a los partidos políticos y agrupaciones políticas** denotando el porqué les son impuestas, como así lo indica el párrafo segundo del artículo 269 de la ley electoral, cuando no cumplen con las disposiciones del artículo 38 del mencionado ordenamiento electoral o bien, por incumplimiento de las resoluciones o acuerdos emitidos por el Instituto Federal Electoral.

Además, en caso de que acepten donativos o aportaciones económicas de personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, como así lo disponen los párrafos segundo y tercero del artículo 49 de la ley electoral, con la excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en vía pública.

De la misma manera, se le impondrán sanciones a los partidos cuando acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en el inciso b) del párrafo décimo primero, fracciones III y IV del artículo 49 de la ley electoral. Dicho precepto tiene como referencia a que las personas físicas o morales facultadas para realizar aportaciones se les concede como límite anual al equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para el

sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda. Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar el límite de 0.05%.

La imposición de las sanciones se extiende a las agrupaciones políticas con registro, cuando no presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos a más tardar dentro de los 90 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte (párrafo 12 del artículo 35).

Para el informe anual, serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, inciso a) fracción I del artículo 49-A. Para el informe de campaña serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes contados a partir del día en que concluyan las campañas electorales, inciso b) fracción II, del artículo 49-A del COFIPE.

Por último, en el ámbito de las sanciones nos encontramos cuando las instituciones políticas excedan durante la campaña electoral los topes a los gastos referidos a la propaganda; para gastos operativos de la campaña; y para gastos de propaganda en prensa, radio y televisión.

Para determinar la fijación de los topes de gastos de campaña señalados en el párrafo cuarto de los incisos a) y b) de la fracción I; y las fracciones I y II del artículo 182-A del ordenamiento electoral, es imprescindible tomar en cuenta el procedimiento adecuado, que por el momento no efectuaremos en el entendido que esta estructurado bajo otros temas de la presente obra.

Quien conocerá de los efectos de las sanciones e irregularidades de un partido o agrupación política es el Instituto Federal Electoral. El Consejo General del Instituto se encargará de fijar la sanción, una vez agotado el procedimiento que señala el artículo 270 de la ley electoral. Asimismo, si las multas fijadas por el Consejo del Instituto no son recurridas o confirmadas por el Tribunal Electoral, se tendrán que pagar en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto en un plazo de quince días a partir de la notificación, siendo improrrogable.

## 7. AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES

Las agrupaciones políticas nacionales 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 mejor informada (artículo 33, párrafo 1). No obstante, es posible que participen en los procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político, mas no es factible llevarlo a cabo en coalición. Cabe resaltar que las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación serán registradas por el partido político y serán votadas con la denominación, emblema, color, o colores de éste (artículo 34, párrafo 1).

Ahora bien, el párrafo segundo del artículo 34, apunta que para el registro de los acuerdos de participación se presentan ante el Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, siempre y cuando se sujeten a los plazos para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos entre el uno y diez de diciembre del año anterior al de la elección. Respecto a la elección de diputados o senadores deberá presentarse a más tardar treinta días antes de que se inicie el registro de candidatos de la elección de que se trate (artículo 64, párrafos 1 y 5).

Por consiguiente, para obtener el registro como agrupación política nacional tiene que cumplir con los requisitos fijados en el artículo 35 de la ley electoral, tales como: contar con un mínimo de 7,000 asociados en todo el país; contar con un órgano directivo de carácter nacional; tener delegaciones en cuando menos diez entidades federativas. De igual manera, disponer de documentos básicos, denominación distinta a otra agrupación política o partido.

El procedimiento para obtener el registro se circunscribe a presentar la solicitud durante el mes de enero al año anterior de la elección, también la documentación con la que acredite los requisitos anteriores y los que señale el Consejo General del Instituto.

Una vez cubiertos los requisitos, el Consejero General del Instituto Federal Electoral emitirá la **resolución** de las solicitudes de registro dentro de un plazo máximo de 60 días naturales contados a partir de la fecha que conozca de las solicitudes.

En caso de que proceda la solicitud, el Consejo General expedirá el certificado del registro a la agrupación política. En caso de negativa, expresará las causas que lo motivan y lo comunicará a la asociación interesada. La resolución correspondiente deberá publicarse en el **Diario Oficial de la Federación**. Por ende, si proceden, surtirán efectos los registros otorgados a partir del uno de agosto del año anterior a la elección.

En cuanto al régimen fiscal, las agrupaciones políticas gozarán de lo previsto para los partidos políticos que no son sujetos de determinados impuestos y derechos, como pueden ser los enumerados en los artículos 50, 51 y 52 del código electoral, entre los cuales destaca, sobre la renta, en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie (párrafo 1, inciso b), del artículo 50 del COFIPE).

En las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, adicionales que establezcan los estados sobre propiedad, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles (párrafo 1, inciso a) del artículo 51). En consecuencia, el régimen fiscal a que se refiere el artículo 50, no releva a los partidos políticos ni a las agrupaciones políticas del cumplimiento de otras obligaciones fiscales (párrafo 1, del artículo 52).

La actividad de las agrupaciones políticas demanda mayor financiamiento, por ello, se le otorga el financiamiento público canalizado para sus actividades editoriales, educación, capacitación política e investigación socioeconómica y política. La escala para entregar el financiamiento se constituirá por medio de un fondo consistente en una cantidad equivalente al 2% del monto que anualmente reciben los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes. El fondo será suministrado anualmente en términos de lo previsto por el reglamento que al efecto emita el Consejo General.

Por lo tanto, a más tardar, en el mes de diciembre de cada año las agrupaciones políticas con registro presentarán ante el Consejo General los comprobantes que

acreditan los gastos efectuados. Cabe distinguir que ninguna agrupación podrá recibir más del 20% del total del fondo constituido para este financiamiento.

Una de las principales obligaciones de las agrupaciones políticas con registro es la de presentar ante la comisión de consejeros (prevista en el párrafo 6 del artículo 49 del COFIPE), o sea, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, un informe del ejercicio anterior sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad. Se presentará a más tardar dentro de los 90 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte (artículo 35, párrafo 12).

Es posible que una agrupación política pierda su registro por haber acordado, por mayoría de sus miembros, su disolución o por haberse dado las causas de disolución establecidas en los documentos básicos de la agrupación. De la misma manera, por omitir rendir su informe anual del origen y aplicación de sus recursos; por incumplir de manera grave con las disposiciones de la ley electoral; por dejar de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro; y por cualquier otra norma que disponga el código electoral.

## **8. FRENTES, COALICIONES Y FUSIONES**

Los partidos políticos disponen de ciertas modalidades que contribuyen con su desarrollo, de modo que se instituyen los frentes, coaliciones y fusiones, cada uno dispone de reglas para su funcionamiento. En algunas ocasiones, cuando se invoca cualquiera de estas modalidades se tiende a la incomprensión de su actividad, porque suele emplearse las expresiones indistintamente.

La ley electoral las define con claridad, comprendiendo que los partidos políticos nacionales gozan de la autoridad para constituir frentes, con el propósito de alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral mediante acciones y estrategias específicas y comunes.

También, los partidos políticos nacionales pueden formar coaliciones para fines electorales donde podrán postular los mismos candidatos en las elecciones federales: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; de senadores, y de diputados por el

principio de representación proporcional, así como de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa.

En relación a la fusión, es cuando dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido con el objetivo de incorporarse en uno de ellos (artículo 56, COFIPE).

Entonces, los frentes son para objetivos políticos y sociales; las coaliciones para fines electorales y las fusiones para constituir un nuevo partido político.

Las modalidades divulgadas, como ya lo mencionamos, cada una dispone de un ámbito de participación; sin embargo, la que suele utilizarse a menudo es la coalición, por la propia finalidad, lo electoral. Es por eso que mencionaremos algunos rasgos fundamentales que permiten su actuación.

Por ejemplo, en relación a la solicitud de registro de convenio de coalición deberá presentarse para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, entre el uno y diez de diciembre del año anterior al de la elección. El Consejo General tendrá que resolver la procedencia del convenio antes de que inicie el período de registro de candidatos a la Presidencia de la República, que se efectúa del uno al quince de enero del año de la elección.

Para la elección de senadores o diputados, a más tardar treinta días antes de que se inicie el registro de candidatos de la elección que se trate debe presentarse ante el mismo funcionario que la de Presidente de la República.

Ahora bien, la solicitud de registro de convenio de coalición para la elección de Presidente de la República se presenta ante el Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, durante su ausencia el convenio se presenta ante el Secretario Ejecutivo del Instituto. Por último, cabe señalar que las resoluciones emitidas por el Consejo General serán definitivas e inatacables.

#### **IV. CONCLUSIONES**

Los partidos políticos y las agrupaciones disponen de diferentes significados, mientras a los primeros se les consideran fundamentales para sostener los elementos democráticos, a las agrupaciones se le atribuye la coadyuvancia que requieren los partidos para el mantenimiento de la democracia y de la cultura política.

Originariamente, el concepto jurídico de partido político no estaba concebido en ningún ordenamiento, así lo podemos comprobar con el desarrollo político de los partidos políticos a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX en Europa y en el Continente Americano con México.

El retraso del reconocimiento e incorporación a los textos jurídicos de los partidos políticos, trajo consigo el desarrollo retardado de sus funciones y con ello, la poca confianza en sus bases democráticas.

En México, las bases jurídicas de los partidos políticos marcaron una notable diferencia en la ley electoral de 1946, introduciendo, por vez primera, el concepto jurídico de partido, con ello denotó cierto avance en el desenvolvimiento de los partidos políticos, que se reafirmó en 1977 cuando obtuvieron su constitucionalización.

Con las reformas político-electorales de 1993 a 1996, los partidos políticos ejercitan la actividad política sostenida por la normativa electoral, que le concede más elementos de participación y representación. No obstante, las mismas reformas, sin prevenir, proyectaron la apertura para la creación de más organizaciones con interés de constituirse en partido político nacional, como fueron las agrupaciones políticas. En tal sentido, es probable una mayor demanda de solicitudes para obtener el registro como partido político nacional, y suscitar una proliferación de partidos políticos jóvenes y poco sólidos.

## NOTAS

<sup>1</sup> OPPO, Anna. Voz: **Partidos políticos**, en: **Diccionario de política**, dirigido por Norberto Bobbio, Siglo Veintiuno Editores, 10ª ed. Madrid, España, 1997, pp. 1153 y 1154.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 1156.

<sup>3</sup> OÑATE, Pablo. **Los partidos políticos**, en: **Manual de la Ciencia Política**. Ed. Trotta. Madrid, España, 1977, pp. 251 y sgts.

En relación con el entendimiento específico de las funciones de los partidos políticos.

<sup>4</sup> **Cfr.** FUENTES DÍAZ, Vicente. **Los partidos en México**. Ed. Altiplano. México, 1996.

<sup>5</sup> ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino. **Crisis democrática en los partidos políticos**. Cárdenas Editor Distribuidor. México, 1999, p. 15.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 221 y sgts.

<sup>7</sup> *Vid.* CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1992, pp. 160 y sgts.

<sup>8</sup> *Vid.* RAMOS ESPINOSA, Ignacio y José HERRERA PEÑA. *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado*. Secretaría de Gobernación. México, 1991, pp. 21 y sgts.

<sup>9</sup> En el año de 1963, a iniciativa del presidente Adolfo López Mateos, se estableció una reforma referente a la creación de diputados de partido. Figura relevante en la configuración de la representación popular. *Cfr.* CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Op. Cit.*, pp. 160 y sgts.

<sup>10</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*. Ed. Porrúa, 8ª ed. México, 1991, p. 549. Del mismo autor, *El régimen constitucional de los partidos políticos en México*. UNAM. México, 1975. *Vid.* RUÍZ MASSIEU, José Francisco. *Normación constitucional de los partidos políticos en América Latina*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1974, p. 66.

<sup>11</sup> NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo. *El régimen de los partidos políticos. La reforma electoral de 1989-1990*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1993, p. 43 y sgts. Respecto a la evolución del régimen de partidos en sus diferentes modalidades, de 1911 a 1990. *Vid.* PATIÑO CAMARENA, Javier. *Derecho electoral mexicano*. UNAM. México, 1994, pp. 259 y sgts., para la evolución del régimen de partidos de 1973 a 1993.

<sup>12</sup> *Vid.* CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Op. Cit.*, pp. 163 y sgts. Entre los mecanismos que dieron origen a esta reforma electoral, podemos considerar a los que se fundamentaron mediante los lineamientos de la Exposición de Motivos del presidente Luis Echeverría al considerar la necesidad del cambio democrático en el país mediante el aceleramiento del desarrollo político encauzado por las reformas constitucionales para mejorar el carácter nacional de los partidos mexicanos, como fue la integración de éstos a los organismos electorales. *Vid.* *Exposición de motivos de la reforma política del presidente Luis Echeverría. Planes de la nación mexicana*. Libro Diez. Cámara de Senadores de la República. México, 1987, pp. 131 y sgts.

<sup>13</sup> OROZCO GÓMEZ, Javier. *El derecho electoral mexicano*. Ed. Porrúa. México, 1993, p. 28.

<sup>14</sup> *Cfr.* BLANCO VALDÉS, Roberto. *Los Partidos Políticos*. Ed. Tecnos. Madrid, España, 1990, p. 75.

<sup>15</sup> LUCAS VERDÚ, Pablo. *La relativización constitucional a los partidos políticos*, en: DE VEGA Pedro. *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Cuadernos para el Diálogo. Madrid, España, 1977, pp. 374 y sgts.

<sup>16</sup> TRIEPEL, Heinrich. *Derecho constitucional y realidad constitucional*, en: Recopilación a cargo de Kurt LENK y Franz NEUMANN. *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Tr.: Ignacio Otto. Ed. Anagrama. Barcelona, España, 1980, pp. 187 y sgts.

<sup>17</sup> *Vid.* RUÍZ MASSIEU, José Francisco. *Op. Cit. Supra*, nota 10, pp. 34 y sgts. Respecto al origen de la constitucionalidad de los partidos políticos en América Latina, RUIZ MASSIEU señala que, "...en América Latina, la constitucionalización partidaria arranca con el texto uruguayo de 1919, inspirado en el pensamiento doctrinario de Batlle y se intensifica en la Segunda Guerra Mundial". Dentro de este mismo orden de ideas, cita a Miranda quien dice que, "la tendencia a la normación de los partidos políticos es bastante manifiesta en las constituciones latinoamericanas de la última década, se aferra la libertad para formarlos y pertenecer a ellos: se dan determinaciones sobre su naturaleza y constitución, se prohíbe a los que se salgan de ciertos cauces...".

<sup>18</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. Cit.*, p. 551.

<sup>19</sup> *Vid.* CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Op. Cit. Supra*, nota 7, p. 166.

<sup>20</sup> *Vid.* BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Loc. Cit.*, p. 551.

<sup>21</sup> PICHARDO PAGAZA, Ignacio. *Introducción a la administración pública*. Instituto Nacional de Administración Pública y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México, 1984, pp. 150 y sgts.

<sup>22</sup> *Vid.* DE LA MADRID HURTADO, Miguel. *Exposición de motivos de la iniciativa del Código Federal Electoral de 1986. Planes de la nación mexicana*. Libro Diez. Cámara de Senadores de la República Mexicana. México, 1987, pp. 164 y sgts.

<sup>23</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. Cit. Supra*, nota 10, p. 554.

<sup>24</sup> NOHLEN, Dieter. *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1993, pp. 134 y sgts.

<sup>25</sup> DE ANDREA SÁNCHEZ, José Francisco. *La nueva legislación electoral mexicana*, en: FRANK SMITH, James.

*Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*. UNAM. México, 1990, pp. 297 y sgts.

<sup>26</sup> *Vid.* LARA SÁENZ, Leoncio. *El nuevo sistema electoral mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala. México, 1992, pp. 14 y sgts. Respecto a los avances democráticos a través del fortalecimiento del régimen de los partidos políticos.

<sup>27</sup> BECERRA, Ricardo, Pedro SALAZAR y José WOLDENBERG. *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1997, pp. 56 y sgts.