

Sistema de partidos en México

En México, los partidos políticos se entienden como organizaciones de ciudadanos, pero principalmente como entidades de interés público cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional. En ese sentido, buscan hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público —de acuerdo con los programas, los principios y las ideas que postulan, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo—, así como a las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales (CPEUM, artículo 41, base I, 2014).

Para que un partido político sea reconocido legalmente, debe estar registrado ante el Instituto Nacional Electoral (INE) o ante el organismo público local electoral (OPLE) correspondiente.

La representación política de los ciudadanos en la democracia mexicana es posible mediante los partidos y, recientemente, los candidatos independientes (tema que se tratará más adelante). Sin embargo, durante un largo tiempo estos institutos políticos fueron los únicos encargados de postular candidatos para integrar los cargos públicos de representación popular.

Asimismo, el ordenamiento jurídico mexicano establece que los partidos políticos son uno de los canales de comunicación entre los ciudadanos y los gobernantes, por lo que deben organizarse en una estructura formal en torno a un programa político determinado que sea ejecutable.

A continuación, se describen algunos derechos de los partidos políticos:

Partidos políticos

- 1) Participar en la preparación, el desarrollo y la vigilancia del proceso electoral federal.
- 2) Participar en las elecciones estatales, municipales y de Ciudad de México.
- 3) Recibir financiamiento público para el ejercicio de sus actividades (durante los procesos electorales y fuera de ellos).³
- 4) Utilizar el tiempo que les corresponda en los medios de comunicación (radio y televisión), durante los procesos electorales y fuera de ellos, el cual es administrado por el INE.
- 5) Formar coaliciones tanto para las elecciones federales como para las locales (LGPP, artículo 23, 2014).

Asimismo, entre sus obligaciones se encuentran:

- 1) Cumplir sus normas de afiliación y los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de los candidatos.
- 2) Garantizar la equidad y procurar la paridad de género en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular.
- 3) Presentar ante el INE una serie de informes que den cuenta de sus actividades y del uso de los recursos para su desarrollo.
- 4) Destinar los recursos de los que dispongan en los términos establecidos legalmente.
- 5) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos competentes del INE.
- 6) Poner a disposición de toda persona su información pública (jurisprudencia 5/2013; tesis VIII/2014; LGPP, artículo 25, 2014).

La representación política en México es posible mediante los partidos políticos y los candidatos independientes. Los primeros deben organizarse en una estructura formal en torno a un programa político determinado que sea ejecutable, para lo cual cuentan con derechos y obligaciones establecidos por la ley.

En el siguiente apartado se resumen los derechos, las obligaciones y, en general, el régimen jurídico de los partidos políticos de México.

³ Incluso los partidos de reciente formación tienen derecho a recibir financiamiento en función de sus actividades ordinarias (tesis XXXVIII/2013).

Régimen jurídico de los partidos políticos en México: 1911-2013

A continuación, se hace un recorrido por las principales modificaciones en la legislación mexicana relativas a los partidos políticos, divididas en cinco momentos:

- 1) Regulación local y fragmentación política (1911-1946).
- 2) Federalización electoral y registro de partidos (1946-1963).
- 3) Representación de minorías y diputados de partido (1963-1977).
- 4) Constitucionalización de los partidos y representación proporcional (1977-1996).
- 5) Equidad y competencia electoral (1996-2013).

Regulación local y fragmentación política: 1911-1946

Aunque se suele hablar de los partidos liberal y conservador, en el siglo XIX existieron en México tendencias y facciones políticas que se agruparon alrededor de caciques y caudillos, y no propiamente partidos políticos como se han definido en este manual.

En 1908, el entonces presidente Porfirio Díaz concedió una entrevista al periodista estadounidense James Creelman en la que declaró que el país estaba preparado para la democracia y que vería con buenos ojos la posible alternancia en el Poder Ejecutivo, lo que se interpretó como el anuncio de un eventual retiro de Díaz. Esto provocó que comenzaran a surgir diversos partidos políticos con miras a la elección presidencial de 1910; entre ellos, destacó el Partido Nacional Antirreeleccionista, encabezado por Francisco I. Madero. Sin embargo, ni la Constitución de 1857 —vigente en la época— ni las leyes secundarias hacían referencia a los partidos políticos.

La elección presidencial de 1910 fue una contienda interpartidista desigual, marcada por un control estatal de facto del proceso electoral, que culminó con la reelección de Díaz. Ante este resultado, el Partido Nacional Antirreeleccionista se dividió en varios grupos.

Tras la caída del régimen porfirista se celebraron nuevas elecciones, en las que participaron varios de los nacientes partidos:

Partidos políticos

- 1) Partido Popular Evolucionista.
- 2) Partido Liberal Radical.
- 3) Partido Católico Nacional.
- 4) Partido Liberal Puro.
- 5) Partido Constitucional Progresista.

De ellos, triunfó Francisco I. Madero, candidato presidencial del Partido Constitucional Progresista. Durante su mandato, el 19 de diciembre de 1911, se promulgó la Ley Electoral (LE) que por primera vez reguló a los partidos políticos, estableciendo los requisitos para su integración. Esta norma generó el surgimiento de partidos locales y regionales, muchos de ellos de carácter caudillista, que provocaron una amplia fragmentación política.

En dicha ley se señaló que los partidos podían ser fundados por una asamblea constitutiva de solo 100 ciudadanos, la cual debía ser autenticada por un notario público. Además, se imponía como requisito que el partido contara con un programa político y de gobierno, y que tuviera una junta directiva que lo representara. También se establecía el requerimiento de contar con un órgano partidario y la obligación de celebrar elecciones primarias.

En 1916, Venustiano Carranza expidió la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente (LEFCC), en cuyo capítulo V se regulaban los partidos políticos. Fue una ley válida solo para esa elección. En esencia, las disposiciones eran las mismas que establecía la ley de 1911, pero añadió una muy importante: que los partidos no llevaran denominación o nombre religioso ni se formaran exclusivamente a favor de individuos “de determinada raza o creencia” (LEFCC, artículo 106, fracción V, 1916).

Posteriormente, el Congreso Constituyente elaboró una nueva Constitución, promulgada el 5 de febrero de 1917. Si bien la Carta Magna definía a México como una República federal, democrática y representativa, no se mencionaba a los partidos políticos. En cambio, la ley electoral de 1917, en su capítulo VI, reproducía a la letra las disposiciones establecidas por sus antecedentes de 1911, 1912 y 1916, y añadía la figura de los candidatos independientes (CI).

En 1918 se promulgó la Ley para la Elección de los Poderes Federales (LEPF), que estuvo vigente hasta el 6 de enero de 1946. Dicha norma dedicó su capítulo X a los partidos políticos y sus atribuciones, aunque estas no variaban mucho en relación con sus antecesoras, pues solo legalizó la

Partidos políticos

posibilidad de las candidaturas independientes, que debían contar con al menos 50 ciudadanos del distrito de que se tratara para la elección de diputados. Además, estipuló que los partidos políticos tendrían derecho a nombrar representantes y registrarlos ante la autoridad municipal del lugar donde se ejercería la representación.

Las disposiciones acerca de los partidos políticos en todos estos ordenamientos eran muy laxas. La exigencia de un número reducido de miembros para su formación, combinada con la de un número todavía menor de ciudadanos para presentar una candidatura independiente, impidió la creación de partidos políticos estables, estructurados y de alcance nacional. El débil aparato organizacional era consecuencia directa de la naturaleza personalista (caudillismo revolucionario) de estos, en torno a la cual giraban las acciones y decisiones del partido en su conjunto. La fragmentación partidaria fue una expresión más del fraccionamiento político que vivió el país durante la Revolución y los primeros años posteriores a esta.

El surgimiento del Partido Nacional Revolucionario en 1929 —primero como una gran confederación de partidos locales, regionales y caudillistas, y durante la década de 1930 como un partido propiamente nacional— obedeció a otra lógica: el grupo político que en ese momento controlaba el poder del Estado formó un partido para mantener el control.

Por otro lado, algunos partidos que se constituyeron entre 1918 y 1945 tuvieron una membresía considerable. Pocos desafiaron la fuerza del Partido Nacional Revolucionario; por ejemplo, el Partido Nacional Antirreeleccionista, que postuló en 1929 a José Vasconcelos como candidato presidencial, y el Partido Revolucionario de Unificación Nacional, que hizo lo mismo en 1940 con Juan A. Almazán. Esto se debió más a las coyunturas políticas que a una tendencia derivada o alimentada por las disposiciones de la ley electoral en torno a los partidos políticos.

En 1938 el Partido Nacional Revolucionario se transformó en Partido de la Revolución Mexicana, creado como un partido de masas sectoriales con obreros, campesinos y clases urbanas populares. Más tarde, el 18 de enero de 1946, se convirtió en el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Las principales modificaciones en la legislación mexicana relativas a los partidos políticos se hicieron en cinco etapas: regulación local y fragmentación política (1911-1946), federalización electoral y registro de partidos (1946-1963), representación de minorías y diputados de partido (1963-1977), constitucionalización de los partidos y representación proporcional (1977-1996), y equidad y competencia electoral (1996-2013).

Federalización electoral y registro de partidos: 1946-1963

La Ley Electoral Federal (LEF) del 7 de enero de 1946, expedida por el presidente Manuel Ávila Camacho, abrogó la LEPF del 2 de julio de 1918. La LEF originó el primer órgano encargado de organizar las elecciones constitucionales en el ámbito federal: la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE). Antes, los gobernadores establecían la división distrital electoral en sus respectivas entidades y los presidentes municipales vigilaban los actos comiciales; en estos aspectos no podían intervenir los partidos políticos.

La CFVE estaba integrada por el secretario de gobernación —quien la presidía—, otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos de mayor relevancia. En los hechos, esa composición dio al gobierno y al partido del Estado un control centralizado en la organización y vigilancia del proceso electoral. De cualquier manera, la reforma introdujo cambios sustantivos en materia de partidos, al pasar de un esquema flexible a otro más rígido.

La LEF estableció como requisito para obtener el registro de partido político una membresía mínima de 30,000 afiliados, distribuidos en al menos dos terceras partes de las entidades federativas, con la finalidad de propiciar el surgimiento de organizaciones permanentes, más estructuradas y menos coyunturales, además de controlar la existencia de partidos con potencial político que pusieran en riesgo la hegemonía del PRI.

Destaca que con dicha ley también se eliminó la posibilidad de las candidaturas independientes, que se había establecido en 1917. Su prohibición tuvo como razones de fondo reforzar el control que el partido hegemónico ejercía en el sistema político y electoral, y fortalecer el sistema de partidos.

La legislación de 1946 definía a los partidos como asociaciones constituidas para fines electorales y de interacción política. Establecía que solo serían reconocidos como tales aquellos que tuvieran un carácter nacional y normaran su actuación pública conforme a los preceptos de la Constitución y el respeto a las instituciones nacionales.

Los partidos debían consignar, en sus actas constitutivas, la prohibición de aceptar pacto o acuerdo que los obligara a actuar de manera subordinada a una organización internacional, o bien depender de un partido extranjero o afiliarse a él; también se obligaban a conducir su ac-

Partidos políticos

ción por medios pacíficos (LEF, artículos 22, 23 y 24, fracciones II y III, 1946).

La misma ley obligaba a los partidos a prever un sistema de sanciones para aquellos afiliados que faltasen a los principios morales o políticos del partido (LEF, artículo 25, fracción III, 1946). Sin embargo, no contemplaba instancias de reclamación y defensa de los afiliados por ocasionales violaciones a sus derechos políticos.

Otro cambio disponía la obligación de los partidos de registrarse. De no hacerlo, no podrían ostentarse con el carácter de nacionales; igualmente, las confederaciones y coaliciones conformadas por ellos debían inscribirse en el registro especial de la Secretaría de Gobernación (LEF, artículos 27 y 34, 1946).

Con el registro, los partidos obtenían personalidad jurídica (LEF, artículo 29, 1946) y podían participar en las elecciones, siempre y cuando ese registro lo hubiesen obtenido un año antes de celebrar los comicios en los que quisieran participar (LEF, artículo 37, 1946), lo que les daba la posibilidad de tener representación en cada organismo electoral y casilla del país (LEF, artículo 32, 1946).

En 1949 se reformó la ley electoral de 1946 y se definieron las causas que provocaban la cancelación definitiva del registro:

- 1) Desacato de los partidos a los preceptos constitucionales.
- 2) Uso de la violencia.
- 3) Ausencia de elecciones internas para postular candidatos.

También se fijó a la Secretaría de Gobernación un plazo de 60 días para otorgar o negar el registro a los partidos políticos. Se definieron las facultades de sus representantes para interponer legalmente las protestas que juzgaran pertinentes; por ejemplo, denuncias contra las infracciones en la preparación y el desarrollo de la jornada electoral.

En diciembre de 1951, una nueva ley electoral modificó la composición de la CFVE: se redujeron de dos a uno los representantes del Poder Ejecutivo y aumentaron de dos a tres los representantes de los partidos políticos.

En 1954 se reformó la ley de 1951 y hubo modificaciones principales en cuanto al registro de partidos, como una reacción a su multiplicación y a la fuerza que habían adquirido algunos. La ley dispuso la cantidad mí-

nima de 75,000 miembros para obtener el registro, distribuidos en al menos dos terceras partes de las entidades federativas.

De 1946 a 1963 se creó el primer órgano encargado de la organización de las elecciones en el ámbito federal. En este periodo se establecieron requisitos mínimos para los partidos: número de afiliados, sistema de sanciones y registro.

En la primera mitad de la década de 1950 se concedieron 16 registros (10 transitorios y 6 definitivos). Una consecuencia de la reforma de 1954 fue que entre 1957 y 1963 solo se concedió registro a un partido, pero se canceló el de otro.

Representación de minorías y diputados de partido: 1963-1977

Hay un dato importante que permite entender el sentido de la reforma electoral de diciembre de 1963, que creó la figura de diputados de partido: entre 1955 y 1964 —esto es, a lo largo de 13 legislaturas— el conjunto de la oposición obtuvo solo 20 de las 483 curules. Esto revela el dominio que tuvo el PRI, en parte, debido a las disposiciones de las leyes electorales vigentes.

Lo anterior fue uno de los detonantes de las reformas y adiciones que se hicieron en el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), las cuales proponían dar oportunidad a las minorías políticas de tener acceso al Congreso de la Unión. Tal artículo dispuso que la elección de los diputados de mayoría se complementara con la figura de los diputados de partido.

Esta reforma estableció que todo partido político nacional, al obtener como mínimo 2.5% de la votación total en el país en la elección de diputados correspondiente, tendría derecho a que se le acreditaran 5 diputados de partido y 1 adicional por cada medio punto porcentual más, hasta un máximo de 20.

Los partidos que obtuviesen 20 o más diputados por el principio de mayoría relativa (MR) no tendrían derecho a la asignación de diputados de partido. La ley señalaba que los diputados de mayoría relativa y los de partido serían iguales en derechos y obligaciones, y no habría distinciones entre ellos, en tanto que se les consideraba representantes de la nación.

La reforma electoral de 1963 introdujo una serie de apoyos a los partidos legalmente registrados en términos de exención de impuestos,

Partidos políticos

incluidos los relacionados con rifas, sorteos y festivales organizados para allegarse recursos, lo que también implicaba la autorización para celebrarlos (LFE, artículo 44 bis, 1963).

La figura de diputados de partido no logró oxigenar la contienda político-electoral, por lo que un nuevo ordenamiento, la Ley Federal Electoral de 1973, redujo el requisito del número de afiliados: de 75,000 a 65,000 (LFE, artículo 23, 1973); sin embargo, esto también resultó insuficiente para modificar el escenario político. En ese mismo artículo se especificó que cada 2,000 afiliados, como mínimo, debían distribuirse en al menos dos terceras partes de las entidades federativas. Además, se mantenía la regulación de confederaciones nacionales o coaliciones de partidos: se estableció como requisito su registro especial ante la Secretaría de Gobernación 90 días antes de la elección como mínimo; ambas tendrían los mismos derechos, prerrogativas y obligaciones que se conferían a los partidos políticos nacionales (LFE, artículos 37 y 38, 1973).

Pero lo más importante fue la creación de la Comisión Federal Electoral (CFE) que sustituiría a la CFVE, a la cual se integró un representante de cada uno de los partidos con registro, que tenía derecho a voz y voto (LFE, artículos 42 y 43, 1973). Esto sugería una composición menos desequilibrada en la entidad encargada de organizar las elecciones, aunque en los hechos el partido gobernante mantuvo el control del órgano.

La ley de 1973 avanzó en el capítulo de prerrogativas, al abrir a los partidos políticos nacionales la posibilidad de tener un espacio en radio y televisión durante los tiempos de campaña. Cada uno dispondría de hasta 10 minutos quincenales en dichos medios de comunicación, con cobertura nacional y en igualdad de condiciones (LFE, artículo 39, fracción III, 1973). La ley también les otorgó franquicias postales y telegráficas (LFE, artículo 39, fracción II, 1973).

Con el fin de dar oportunidad a las minorías, se estableció un umbral mínimo para obtener curules en el Congreso con la figura de diputados de partido; se creó la Comisión Federal Electoral, compuesta de forma más equilibrada que su antecesora, y, a partir de 1973, los partidos políticos nacionales tuvieron acceso a radio, televisión, franquicias postales y telegráficas.

Constitucionalización de los partidos y representación proporcional: 1977-1996

Después de la elección presidencial de 1976, en la que solo participó un candidato, el gobierno entrante de José López Portillo decidió emprender una reforma político-electoral. En diciembre de 1977, el gobierno envió a la Cámara de Diputados su iniciativa de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE).

Dicha ley implicó una reforma constitucional en la que, por primera vez en la historia de México, se consideró a los partidos políticos entidades de interés público, cuyas formas específicas de intervención en el proceso electoral debían establecerse en la ley (LFOPPE, artículo 21, 1977).

La reforma introdujo muchas novedades, entre las que añadió la figura del registro condicionado a la del registro definitivo, en los siguientes términos:

- 1) Para el registro definitivo se siguieron solicitando como mínimo 65,000 afiliados, aunque se incrementó el requerimiento a 3,000 en al menos la mitad de las entidades federativas (LFOPPE, artículo 27, 1977). Además, se pidió presentar una solicitud ante la CFE, que debía incluir constancias de los documentos fundamentales del partido, las listas nominales de afiliados y las actas de asambleas celebradas (LFOPPE, artículo 28, 1977).
- 2) Para el registro condicionado, la ley requería que el partido solicitante representara una corriente de opinión o fuerza social, y acreditara una experiencia de cuatro años, o bien un año como asociación política nacional. En caso de conseguir 1.5% del total en algunas de las votaciones, obtendría el registro definitivo (LFOPPE, artículos 32 y 34, 1977).

La nueva ley desapareció la figura de diputados de partido e introdujo el sistema de representación proporcional (RP), principio por el cual se elegirían 100 diputados, y se mantendría la elección de los otros 300 por el principio de mayoría relativa en igual número de distritos uninominales (LFOPPE, artículo 3, 1977).

Partidos políticos

Este ordenamiento daba a los partidos el derecho a:

- 1) Coaligarse en todas las circunscripciones plurinominales y en al menos 100 distritos uninominales.
- 2) Fusionarse entre sí y con asociaciones políticas nacionales.
- 3) Formar frentes (aliarse con propósitos políticos y sociales sin relación con la jornada electoral).
- 4) Participar en elecciones estatales y municipales (no aplicaba para los partidos con registro condicionado).
- 5) Integrar los órganos electorales, con voz y voto, si se tenía el registro definitivo, o solo con voz, en caso de tener registro condicionado.
- 6) Disponer de recursos legales para defenderse de presuntas violaciones a la legalidad del proceso electoral. Estos consistían en inconformidad, protesta, queja, revocación y revisión, y procedían ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (LFOPPE, 1977).

En materia de derechos, la LFOPPE hizo permanente el acceso de los partidos a radio y televisión, estableciendo que cada uno dispusiera de una parte del tiempo correspondiente al Estado en forma equitativa y mensual (LFOPPE, artículo 49, sección A, 1977).

También determinó las razones por las que un partido podía perder el registro:

- 1) Por no obtener en tres elecciones consecutivas 1.5% de la votación nacional.
- 2) Por disolución o fusión.
- 3) Por incumplimiento de obligaciones (LFOPPE, artículo 68, 1977).
- 4) Por sanción, al no integrarse sus miembros al Colegio Electoral (LFOPPE, artículo 247, 1977).

Con la LFOPPE se incorporaron nuevos partidos a la contienda electoral. Esto revitalizó al sistema e inició un proceso que fortaleció a las oposiciones y tendió a equilibrar la correlación de fuerzas políticas. Además, contrasta con el hecho de que en las dos décadas anteriores existieron solo cuatro partidos:

- 1) Partido Acción Nacional (PAN).

Partidos políticos

- 2) Partido Revolucionario Institucional (PRI).
- 3) Partido Popular Socialista (PPS).
- 4) Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

El Partido Comunista Mexicano (PCM) fue legalizado a partir de esta ley. También surgieron otros:

- 1) Partido Demócrata Mexicano (PDM).
- 2) Partido Socialista de los Trabajadores (PST).
- 3) Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).
- 4) Partido Social Demócrata (PSD).

En las elecciones federales de 1982 contendieron estos nueve partidos. Sin embargo, el hecho de que la ley abriera nuevos espacios a la oposición no evitó que las elecciones intermedias de 1985 y algunos comicios locales fueran objeto de impugnaciones. En consecuencia, se produjo otra reforma constitucional en materia electoral, que estableció un nuevo ordenamiento: el Código Federal Electoral (CFE) de diciembre de 1986.

Este Código supuso nuevos espacios para las oposiciones, al incrementar de 100 a 200 el número de diputados electos por el principio de representación proporcional. También impuso limitaciones porque suprimió el registro condicionado y permitió al partido mayoritario entrar en la distribución de curules plurinominales con la única condición de no tener más de 350 en total.

Para reclamar presuntas violaciones a la legalidad de las elecciones, los partidos políticos podían acudir al Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), instancia que se constituyó como el primer tribunal especializado en la materia y que sustituyó las competencias otorgadas a la SCJN en la ley de 1977.

Después de las elecciones de 1988, que generaron un gran conflicto político en el país y la creación del Partido de la Revolución Democrática (PRD), se produjo un ciclo de reformas que culminaría hacia la mitad de la década de 1990. Precedido de una reforma constitucional en 1989, en agosto de 1990 se promulgó el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

En materia de partidos, el Cofipe introdujo de nuevo el registro condicionado (Cofipe, artículo 33, 1990), pero suprimió la figura de las can-

Partidos políticos

didaturas comunes incluida en el CFE de 1986, que permitió a distintos partidos postular a un mismo candidato, incluso a aquellos no coaligados (CFE, artículos 87 y 92, 1986). En su lugar, el Cofipe multiplicó las condiciones para el registro de coaliciones.

La forma en que las coaliciones fueron reguladas impedía saber por cuál partido había sufragado el ciudadano, dado que los partidos coaligados aparecían en la boleta electoral con un emblema único. De este modo, el ciudadano que deseaba votar por alguno de ellos en realidad lo hacía por todos.

Lo anterior podría haber sido un tema menor de no ser porque, conforme a la propia legislación electoral, del número de votos de cada partido dependían tres asuntos cruciales:

- 1) El mantenimiento del registro, que se conseguía al superar la barrera de 1.5% de la votación total (Cofipe, artículo 66, 1990).
- 2) El porcentaje de financiamiento público, distribuido en su parte más importante a partir del índice de votación de cada partido (Cofipe, artículo 49, 1990).
- 3) El porcentaje de tiempo en radio y televisión que el Estado ponía a disposición de los partidos como prerrogativa (Cofipe, artículo 59.1, inciso c, 1990).

Como no era posible saber cuántos votos había aportado cada uno de los partidos coaligados, esto se resolvía por medio de una negociación previa a la elección entre los partidos que se coaligaban, en la cual se estipulaban porcentajes de reparto de votos en función del caudal total de adhesiones recibidas. Se requería la firma de un convenio que era entregado al Instituto Federal Electoral (IFE) —creado también con esta reforma y acerca del cual se abundará posteriormente— a más tardar cinco días antes de que se iniciara el registro de candidatos. El convenio debía establecer la prioridad para la conservación del registro de los partidos, en el caso de que el porcentaje de la votación obtenida por la coalición no fuera equivalente a 1.5% por cada uno de los partidos coaligados (Cofipe, artículo 63, 1990).

Fue frecuente que los partidos políticos con escasa representación y que por sí mismos no pudieran refrendar su registro consiguieran, mediante negociaciones preelectorales, no solo ese porcentaje mínimo necesario para tales efectos, sino incluso el número suficiente de repre-

sentantes para formar un grupo parlamentario en la Cámara de Diputados y tener acceso a una porción mayor del financiamiento público.

Por otra parte, el Cofipe suprimió la figura de las asociaciones políticas nacionales y creó las agrupaciones políticas (Cofipe, artículo 22, 1990), amplió el financiamiento a partidos, introdujo topes a los gastos de campaña, dispuso el acceso de aquellos a las listas nominales de electores y estableció una fórmula para garantizar equidad en el acceso a los me-

Durante la etapa de constitucionalización, por primera vez los partidos políticos se consideraron entidades de interés público, con formas específicas de intervención en el proceso electoral plasmadas en la ley. En 1990 se promulgó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En el Consejo General del IFE se aseguró la presencia de los partidos políticos, que contaban con voz, pero no con voto.

dios de comunicación. Por último, aseguró la presencia de los partidos en el Consejo General (CG) del IFE, máxima autoridad del instituto, pero solo con voz, no con voto. Se buscaba garantizar que los partidos no fueran juez y parte, y que las elecciones tuvieran mayor credibilidad entre los actores políticos y la ciudadanía.

Equidad y competencia electoral: 1996-2013

La reforma electoral de 1996 significó cambios importantes en materia de partidos políticos. Uno de los más significativos, quizás, fue el referido a que la afiliación a estos debía ser libre e individual (Cofipe, artículo 5.1, 1996), disposición que terminó con una práctica de afiliación colectiva obligatoria.

El Cofipe dispuso que debiera prevalecer el financiamiento de carácter público. De tal financiamiento, 30% se otorgaba de manera igualitaria y 70% de acuerdo con el porcentaje de votación obtenida por cada partido en la última elección de diputados (Cofipe, artículo 49.7, fracción V, 1996). También se estableció, como obligación de los partidos, permitir auditorías y verificaciones acerca de sus ingresos y egresos, además de presentar ante el IFE informes del origen y monto de los ingresos, así como su empleo y aplicación (Cofipe, artículo 49-A, 1996).

En materia de prerrogativas y acceso a radio y televisión, ese ordenamiento estableció que, durante las campañas electorales, el tiempo de transmisión y el número de promocionales se distribuyera entre los partidos: 30% de forma igualitaria y 70% restante en forma proporcional a su fuerza electoral (Cofipe, artículo 47.3, 1996).

Partidos políticos

El Cofipe eliminó la figura del registro condicionado, dificultando el acceso de nuevos partidos a la arena electoral. En el mismo sentido, se incrementó de 1.5 a 2% el umbral requerido para conservar el registro y las prerrogativas (Cofipe, artículo 66, 1996). Asimismo, se estableció que el registro definitivo se podía obtener con una membresía equivalente a 0.13% del padrón electoral usado en la elección inmediata anterior a cuando se solicitara el registro, con 3,000 afiliados en por lo menos 10 entidades federativas (Cofipe, artículo 24, 1996).

El nuevo Código puso fin a la cláusula de gobernabilidad, que significaba una sobrerrepresentación del partido mayoritario. El ordenamiento dispuso que ningún partido político podría contar con un número total de diputados federales electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional) que significase más de 8% respecto a su porcentaje de votación en el ámbito nacional. Esta restricción no aplicaba a partidos políticos que rebasaran ese límite únicamente con escaños de mayoría relativa (Cofipe, artículo 12.3, 1996).

Por su parte, la reforma electoral de 2007-2008 implicó modificaciones a los derechos y las obligaciones de los partidos políticos. El requerimiento de registro de estos últimos aumentó de 0.13 a 0.26% del padrón electoral federal que hubiese sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior, contando con 3,000 afiliados en por lo menos 20 estados de la república (Cofipe, artículos 22.1 y 24.1, 2008). El Cofipe también especificó que se debía notificar la intención de constituir un partido político ante el IFE en enero del año siguiente al de la elección presidencial, lo que implicaba que solo se podían crear partidos cada seis años (Cofipe, artículo 28.1, 2008).

Asimismo, el Código estableció dos nuevas causas para la pérdida de registro: la no participación en las elecciones ordinarias federales posteriores a su registro y el incumplimiento de forma grave y sistemática de las obligaciones señaladas en él, a juicio del Consejo General del IFE (Cofipe, artículo 101.1, 2008).

Además, por primera vez incluyó reglamentos concernientes a transparencia, disponiendo que toda persona tuviera derecho a consultar la información de los partidos políticos en sus páginas de internet o mediante solicitudes específicas al IFE (Cofipe, artículo 41.1, 2008).

A partir de la reforma de 2007-2008 se establecieron nuevas reglas para formar coaliciones. En primer lugar, se determinó su carácter de

Partidos políticos

uniformes, es decir, se señaló que ningún partido político podía participar en más de una coalición y que estas no podían ser diferentes al respecto de los partidos que las integraban, por tipo de elección. Además, dispuso que las coaliciones solo pudieran formarse para postular candidatos de mayoría relativa, ya que cada partido debía presentar sus listas de candidatos por el principio de representación proporcional (Cofipe, artículo 95, 2008).

En materia de propaganda política o electoral, destaca que el Cofipe estableció que los partidos políticos tuvieran el derecho al uso de los medios de comunicación social de modo permanente, no solo en los periodos de proceso electoral. También rigió que, en toda propaganda política o electoral, se debían abstener de cualquier expresión que denigrara a las instituciones y a los partidos, o que calumniara a las personas.

Finalmente, para prevenir la posible violación a los derechos político-electorales de sus afiliados, el Cofipe obligó a los partidos políticos a establecer en su interior órganos de justicia permanentes, encargados de conocer y resolver controversias relacionadas con sus asuntos internos. En el Código se especificaba que no debía haber más de dos etapas en el

La reforma de 1996 estableció la afiliación a los partidos políticos de forma libre e individual, privilegió el financiamiento público sobre el privado, desapareció la figura del registro condicionado y la cláusula de gobernabilidad, además de que aumentó el umbral para obtener el registro. Por su parte, la reforma de 2007-2008 modificó las prerrogativas y obligaciones de los partidos políticos, entre ellos, lo respectivo a la transparencia y creación de órganos de justicia intrapartidista.

proceso de resolución de conflictos por los órganos internos del partido y que las resoluciones debían darse en un tiempo adecuado, para asegurar la protección de los derechos de sus militantes. Las resoluciones de estos órganos se podían impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación —acerca del cual se hablará más adelante— (Cofipe, artículo 46.4, 2008).