

CAPÍTULO IV

EL RÉGIMEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	381
1. Consideraciones de carácter general	381
2. Constitucionalización de los partidos políticos	383
3. Registro de partidos políticos	386
3.1 Registro definitivo: los requisitos exigidos por la LFE de 1973, por la LOPPE de 1977, por el CFE de 1987 y por el COFIPE en sus versiones de 1990, 1993, 1996 y 2004	387
3.2 Registro condicionado: los requisitos exigidos por la LOPPE de 1977, por el CFE de 1987 y por el COFIPE en sus versiones de 1990 y 1993, y la supresión de esta modalidad registral en 1996	395
3.2.1 Análisis de los requisitos que exigía el COFIPE hasta 1996 para obtener el registro condicionado	398
3.2.2 Consideraciones en torno a la convocatoria que con relación al registro condicionado se expidió en 1990 . . .	403
3.2.3 Consideraciones en torno al acuerdo publicado en el <i>DOF</i> el 29 de marzo de 1993 por el que se acordó no expedir convocatoria a registro condicionado con miras a las elecciones de 1994	407
3.2.4 Comentarios en torno a la convocatoria para obtener el registro condicionado publicada el 26 de marzo de 1996	410
3.2.5 Conversión del registro condicionado en definitivo, o pérdida del mismo	411
3.2.6 Supresión del registro condicionado	413
3.3 Pérdida del registro	414
3.4 Relación de los partidos políticos con registro en diversos procesos electorales federales de 1994 a 2006	415
4. Documentos básicos de los partidos	416

4.1 Declaración de principios, programas de acción y estatutos. Consideraciones en torno a la plataforma electoral	416
4.2 Reformas a los documentos básicos de los partidos y resoluciones del Consejo General adoptadas sobre la materia	419
5. Derechos y obligaciones de los partidos políticos	421
6. Financiamiento de los partidos políticos	427
6.1 Consideraciones generales	427
6.2 Consideraciones en torno a la regulación del financiamiento de los partidos en México	431
A) Financiamiento público	437
B) Financiamiento privado	438
C) Panorámica en torno a las obligaciones que tienen los protagonistas del proceso electoral en materia de financiamiento	439
6.3 Prerrogativas de los partidos políticos	442
6.3.1 Prerrogativas en materia de radio y televisión	442
A) Acceso al tiempo oficial	442
B) Acceso al tiempo comercial	445
6.3.2 Prerrogativas en materia fiscal	446
6.3.3 Prerrogativas en materia postal y telegráfica	446
6.3.4 Prerrogativas en materia de financiamiento público . . .	447
A) Régimen vigente en 1987	447
B) Régimen vigente en 1993	448
6.3.5 Análisis de los acuerdos sobre financiamiento público a los partidos políticos, publicados en el <i>DOF</i> correspondiente al 20 de febrero de 1992 y al 17 de enero de 1994	455
6.3.6 El financiamiento público a resultas de la reforma electoral de noviembre de 1996	469

A) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes	470
B) Para gastos de campaña	472
C) Por actividad específica como entidades de interés público	472
D) Financiamiento para los partidos políticos que obtengan su registro con fecha posterior a la última elección	473
6.3.7 Determinaciones adoptadas por el Consejo General del IFE sobre el financiamiento público a los partidos políticos para 1997 y 1998 a través de los acuerdos publicados en el <i>DOF</i> de 31 de enero de 1997 y 11 de febrero de 1998	473
6.4 Financiamiento privado	480
6.4.1 Modalidades	480
6.4.2 Montos máximos de aportaciones en dinero de personas físicas, morales y de personas no identificadas . . .	482
6.5 Supervisión del financiamiento de los partidos políticos . . .	482
6.5.1 Los informes anuales y de campaña y la Comisión de consejeros responsables de la supervisión del financiamiento de los partidos políticos	482
6.5.2 Topes a los gastos de campaña	485
A) Topes a los gastos de campaña presidencial	487
B) Topes a los gastos de campaña de diputados y senadores	490
7. Frentes, coaliciones y fusiones	493
7.1 Frentes	494
7.2 Coaliciones	494
7.2.1 El convenio constitutivo	495
7.2.2 Las candidaturas	497
7.2.3 Los requisitos comunes para todo tipo de coalición . . .	498

7.2.4 Los requisitos específicos para cada uno de los diferentes tipos de coalición	500
A) Coalición para las elecciones presidenciales	500
B) Coalición para senadores por el principio de representación proporcional	501
C) Coalición para diputados federales de representación proporcional	501
D) Coalición para senadores por el principio de mayoría relativa	502
E) Coalición parcial para diputados federales de mayoría	503
7.3 Fusiones	504
7.4 Tesis y proposiciones de los partidos políticos que cuenten con registro	505
8. Consideraciones en torno a las asociaciones políticas (1977-1989)	506
9. Consideraciones en torno a las agrupaciones políticas nacionales (1996-2006)	510
10. Sanciones a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas que incumplan los acuerdos o resoluciones del IFE, o que no cumplan con las obligaciones que les impone el COFIPE	513

CAPÍTULO IV

EL RÉGIMEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL

Con Maurice Duverger⁵⁸ se puede decir que el origen de los partidos políticos, propiamente dichos, se remonta a la segunda mitad del siglo XIX; en 1850 había clubes políticos, asociaciones, grupos parlamentarios pero no partidos políticos, es decir, no eran organizaciones estructuradas que se propusieran la adopción de un programa político determinado.

Ahora bien, el auge alcanzado por los partidos no podría explicarse si no se vincula la historia con la de la democracia representativa, de ahí que el mismo Duverger señale que el desarrollo de los partidos se encuentra vinculado a la extensión de las prerrogativas de los grupos parlamentarios y al ensanchamiento del sufragio, ya que, por una parte, al afirmarse la independencia del parlamento y acrecentar éste sus funciones, sus integrantes procuraron agruparse orgánicamente con propósitos políticos definidos, en tanto que la universalización del derecho de voto incentivó la formación de agrupaciones capaces de canalizar los sufragios de los grupos sociales.

De aquí que la doctrina convenga en señalar que el origen de los partidos políticos es doble: parlamentario y extraparlamentario.

Los primeros son por lo general partidos de cuadros, en tanto que los segundos son partidos de masas.

Duverger sostiene que los partidos de origen parlamentario presentan ciertas diferencias respecto de los partidos de creación exterior y afirma que los que provienen de la cima son, en términos generales, más centralizados que los segundos que tienen su punto de partida en la base.

⁵⁸ Duverger, Maurice, *Les partis politiques*, París, Librairie Armand Colin, 1951.

En los primeros, los comités y secciones locales se establecen bajo el impulso de un centro ya existente, que puede reducir, a su gusto, su libertad de acción; en los otros, por lo contrario, son los comités locales preexistentes los que crean un organismo central para coordinar su actividad y consecuentemente cuentan con poderes suficientes para limitar a los organismos centrales y preservar al máximo de autonomía.⁵⁹

En el presente la doctrina conceptúa a los partidos políticos como grupos organizados que se proponen conquistar, retener o participar en el ejercicio del poder a fin de hacer valer el programa político, económico y social que comparten sus miembros. Es por ello que se puede decir, con Robert Michels, que los partidos son organizaciones de combate, en el sentido político del término.

Con apoyo en estas ideas se puede afirmar que le corresponde a los partidos políticos reflejar la oposición de las fuerzas sociales dentro de la sociedad, materializar su acción en la estructura del Estado, contribuir a integrar la voluntad general, organizar, educar e informar políticamente al cuerpo electoral e intervenir activamente en el proceso de selección de los dirigentes.

En esta materia resulta indispensable distinguir a los partidos políticos de los grupos de presión, término que sirve para designar una amplia gama de organizaciones cuyo denominador común estriba en que participen en la contienda política de manera indirecta.

De aquí que con el propósito de diferenciar a estos grupos de los partidos políticos, Duverger afirme que lo propio de los partidos políticos radica en que,

tratan de conquistar el poder y de ejercerlo; su método es hacer elegir a los consejeros generales, a los alcaldes, a los senadores y a los diputados, hacer entrar a los ministros en el gobierno y designar al jefe de Estado. Los grupos de presión, por el contrario, no participan directamente en la conquista del poder y en su ejercicio sino que actúan sobre el poder pero permaneciendo al margen de él y realizando una presión sobre el mismo.⁶⁰

Por lo que se refiere al poder que detentan y a los fines que persiguen, Patricio E. Marcos, precisa que,

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ Duverger, M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, Presses Universitaires de France, 1971.

en tanto que los partidos políticos poseen un poder moral, los grupos de presión muestran un poder efectivo; mientras los representantes de la soberanía sintetizan las múltiples facetas del espíritu nacional, los grupos actúan por la salvaguarda y el acrecentamiento de sus intereses específicos y materiales; en fin, mientras la acción partidaria se da a plena luz, en la plaza pública, la de los grupos de presión se verifica a hurtadillas en las intermediaciones de palacio... El propósito de los grupos económicos de presión, no es el de la defensa de los intereses generales y mayoritarios, sino el de los particulares y privados. Sus frutos legislativos sin embargo, siempre envuelven y disfrazan esta tendencia privativa bajo los ropajes del interés general. Con el conceptualismo que lo caracterizó, Jesús Reyes Heróles sintetizó, en la siguiente fórmula, los objetivos políticos de estos grupos en México; lo que les interesa, dijo, es convertir en privadas todas las utilidades públicas y en públicas todas las pérdidas privadas.⁶¹

De aquí que considere que la presencia de los grupos de presión “retrotrae nuestro estado político a la época del estado de privilegio; niegan ostensiblemente nuestro orden de derecho objetivo, y la sustancial igualdad de los mexicanos todos ante la Ley: son la expresión contemporánea del fuero y del privilegio”.

En su opinión, el fortalecimiento del Congreso de la Unión y de la representación nacional concomitante, sólo será posible si se extraen estas incrustaciones del privilegio, de nuestro Estado de derecho, y de nuestro ideal democrático. “Los grupos de presión son, hoy por hoy, los verdaderos gazapos legislativos. Por ello, la suerte y fecundidad de la reforma política dependerá en mucho de la estrategia que se adopte para reducir, en sus propias guaridas, es decir, en las situaciones objetivamente monopólicas, a estas corporaciones concurrentes de la corporación legislativa”.⁶²

2. CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Si en un principio los partidos políticos fueron prohibidos y más tarde apenas tolerados, ello obedeció a que el pensamiento individualista y li-

⁶¹ Marcos, Patricio E., Ponencia presentada a título individual ante la Comisión Federal Electoral, octava audiencia pública, *Reforma Política, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, 8, 207-212, 23 de junio de 1977.

⁶² *Idem*.

beral temía que el principio de disciplina partidista pudiera dar lugar a que la voluntad mayoritaria de los miembros de un partido pudiera ser sustituida por la voluntad de una minoría dirigente del partido.

Sin embargo, con el paso de los años el proceso de constitucionalización de los partidos políticos se vio alentado y vigorizado al amparo de las siguientes consideraciones: en primer término, el reconocimiento de que la persona no es un ser aislado, sino miembro de un grupo social y en cuanto tal tiene problemas y aspiraciones comunes cuya solución y realización requiere sumar esfuerzos y, en segundo lugar, a la clasificación de que si bien la democracia supone posiciones divergentes, también requiere que éstas se reduzcan a través de los partidos políticos y, sobre la base del sufragio universal, a proporciones administrables a efecto de organizar la vida política, económica, social y cultural del país.

Con estas ideas prevalecientes, durante la sesiones que llevó a cabo la Comisión Federal Electoral en 1977, con objeto de sentar las bases para la reforma política, se puso de manifiesto que el proceso de constitucionalización de los partidos políticos se encuentra en marcha en la mayoría de las democracias occidentales y a efecto de ilustrar este hecho, se formularon repetidas referencias a la Constitución italiana de 1947, que en su artículo 49, declara: “Todos los ciudadanos tienen el derecho a afiliarse libremente en partidos para colaborar, en forma democrática, en la determinación de la política nacional”.

Asimismo se citó a la Constitución francesa de 1958 que en su artículo 4o. precisa: “Los partidos y grupos políticos concurren a la expresión del sufragio. Forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia”.

También se trajo a colación a la Ley Fundamental de Bonn, que en su artículo 21 reconoce a los partidos políticos como “concurrentes en la formación de la voluntad política del pueblo”.

En nuestro medio, la constitucionalización de los partidos políticos revela los siguientes momentos:

Un primer paso se dio con la promulgación de la Constitución de 1917, que reconoció en su artículo noveno el derecho de los ciudadanos para asociarse y tratar los asuntos políticos del país, sentándose así las bases que hicieron posible la creación y el desarrollo de los partidos políticos.

Un paso más se dio en 1963, cuando se reformaron los artículos 54 y 63 constitucionales, y se precisaron las bases del régimen de diputados

de partido y se formuló en ese entonces y por vez primera una referencia constitucional a los partidos políticos, pero de carácter tangencial toda vez que no se determinaba su naturaleza, ni se precisaba la función que desempeñarían, ni los fines que perseguían.

En este orden de ideas, durante los foros de consulta que se desarrollaron con objeto de delinear los contornos de la reforma política, Pedro González Azcuaga propuso reformar la Constitución y precisar las bases del régimen de partidos, y al efecto argumentó que dichas agrupaciones, en tanto que cuerpos intermedios que fijan los canales de participación de la ciudadanía organizada, deberían ser objeto de una regulación constitucional ya que la estructura fundamental de una nación, sus instituciones primarias y las normas principales de su organización política, están dotadas, al contenerse en la Constitución, de una súper legalidad que les proporciona majestad y jerarquía y a la vez les confiere cierto grado de inmutabilidad y permanencia.⁶³

Como resultado de estas consideraciones y de otros planteamientos que se hicieron valer en los referidos foros de consulta, en 1977 se adicionó el artículo 41 constitucional, y se precisó que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la voluntad 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.

Al respecto, conviene recordar que la doctrina considera que un partido es una asociación de personas que comparten una misma ideología y que se proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder político.

Las bases constitucionales a que se ha hecho referencia, han sido reglamentadas a partir de entonces por la LOPPE de 1977, después por el CFE de 1987 y en el presente por el COFIPE de 1990, que fue objeto de una reforma general en 1996. Ahora bien, del análisis de las disposiciones que contiene el Código vigente se desprende que la acción de los

⁶³ González Azcuaga, Pedro, ponencia presentada ante la Comisión Federal Electoral en representación del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, primera audiencia pública, *Reforma Política, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, 1, 1-4, 28 de abril de 1977.

partidos debe propiciar la participación democrática de los ciudadanos en los asuntos públicos; promover la formación ideológica de sus militantes; coordinar acciones políticas y electorales conforme a sus respectivas declaraciones de principios, programas de acción y estatutos; fomentar discusiones sobre cuestiones de interés común y deliberaciones sobre objetivos nacionales, así como establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos.

Con base en estas consideraciones se puede decir que la reglamentación del COFIPE en esta materia parte de la idea de que la responsabilidad de los partidos no se agota en la mera participación periódica en las elecciones, sino que también tienen obligaciones que los vinculan a tareas permanentes de información, educación y desarrollo político.

En el presente existe en nuestro medio una amplia gama de partidos políticos que cubren todo el eje político, desde la extrema derecha hasta la extrema izquierda. Sin embargo, se debe reconocer que no obstante ello, existe un porcentaje considerable de votantes independientes, que lo son, entre otras razones, porque temen que el principio de disciplina partidista dé como resultado que la voluntad mayoritaria de los militantes de un partido sea sustituida por la voluntad de una minoría dirigente.

De aquí que con el propósito de hacer de la democracia una realidad cotidiana cada vez más plena, y que los partidos políticos hagan de cada votante independiente un militante, o al menos un afiliado o un simpatizante, se requiere fortalecer las prácticas democráticas en todos los campos del quehacer humano, lo que supone, entre otras acciones, el que todos los partidos políticos, tanto los registrados como las organizaciones políticas no registradas, comprometan su mejor esfuerzo a fin de mejorar las prácticas democráticas en su ámbito interno.

3. REGISTRO DE PARTIDOS POLÍTICOS

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales viene a significarse como el resultado de un movimiento que se inicia con la Ley Electoral del 19 de enero de 1912, expedida bajo la presidencia de Francisco I. Madero, y con la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente de 20 de septiembre de 1916, expedida por Venustiano Carranza, proceso que se continuó con las leyes electorales de 6 de febrero de 1917, 2 de julio de 1918, 7 de enero de 1946, 4 de diciembre

de 1951, 5 de enero de 1973, 28 de diciembre de 1977, 12 de febrero de 1987 y 15 de agosto de 1990, la cual ha experimentado varias reformas siendo la más reciente la correspondiente a noviembre de 1996. A través de estos cuerpos legales y de sus respectivas reformas, se ha procurado precisar los requisitos y trámites que debe cubrir toda organización política para obtener su registro como partido político nacional.

Así, en el artículo 22 del COFIPE en su versión vigente hasta 1996, se disponía que la organización o agrupación política que pretendiera participar en las elecciones federales debía obtener el registro correspondiente ante el Instituto Federal Electoral y que para la obtención del registro existían dos procedimientos: registro definitivo o registro condicionado.

Al respecto cabe señalar que a resultas de la reforma de 1996, se suprimió la modalidad del registro condicionado y tan sólo se regula el registro definitivo al que se le denomina registro a secas.

Asimismo, se precisa que la denominación “partido político nacional”, se reserva a las organizaciones políticas con registro definitivo y que los partidos políticos con registro tienen personalidad jurídica, gozan de los derechos y de las prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y el COFIPE según el tipo de registro que hayan obtenido.

3.1 Registro definitivo: los requisitos exigidos por la LFE de 1973, por la LOPPE de 1977, por el CFE de 1987 y por el COFIPE en sus versiones de 1990, 1993, 1996 y 2004

Con el propósito de que se pueda visualizar de manera clara la regulación jurídica del registro definitivo, a continuación se analizarán los requisitos exigidos por las leyes electorales de 1973, 1977, 1987, así como por el COFIPE de 1990 y las reformas de 1993, 1996 y 2004.

La Ley Federal Electoral de 1973 en sus artículos 26 y 27 establecía que para registrar a un partido político se debían acreditar los siguientes requisitos:

- a) Contar con un mínimo de dos mil afiliados en cada una, cuando menos, de las dos terceras partes de las entidades federativas y que el número de afiliados en todo el país no fuera inferior a sesenta y cinco mil.

- b) Que los dos mil afiliados en cada estado se encontraran distribuidos en cuando menos la mitad de los municipios de la entidad, con un mínimo de 25 personas por municipio.
- c) Haber celebrado cuando menos en las dos terceras partes de las entidades de la República, una asamblea en presencia de un juez, notario público o funcionario que hiciera sus veces y que certificara, entre otras cosas, que se cumpliera con los requisitos anteriores.
- d) Haber celebrado una asamblea nacional constitutiva ante la presencia de un notario público.

A efecto de apreciar los alcances de estas exigencias, conviene tener presente que de conformidad a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política estatal, correspondiéndole a las Constituciones locales de cada una de las entidades federativas precisar cuáles son los municipios que las integran. Como resultado de ello, cada entidad federativa tiene una diferente integración municipal y en tanto que unos estados cuentan con un crecido número de municipios, como Oaxaca, que cuenta con 570 municipios, Puebla con 217 y Veracruz con 203, otras entidades federativas, como Baja California y Baja California Sur, cuentan con cinco municipios cada una de ellas.

Al respecto, resulta pertinente tener presente que de conformidad con el *Anuario de estadísticas estatales* editado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, la división municipal de las entidades federativas en 1996 era de 2,413 municipios, en tanto que en 1998 fue de 2,413 y el 2005 ascendió a 2,444:

CUADRO 21. DIVISIÓN MUNICIPAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA

<i>Entidad</i>	<i>1994</i>	<i>1998</i>	<i>2005</i>
Aguascalientes	9	11	11
Baja California	4	5	5
Baja California Sur	4	5	5
Campeche	8	9	11
Coahuila	38	38	38

NUEVO DERECHO ELECTORAL MEXICANO

<i>Entidad</i>	<i>1994</i>	<i>1998</i>	<i>2005</i>
Colima	10	10	10
Chiapas	111	112	119
Chihuahua	67	67	67
Durango	39	39	39
Guanajuato	46	46	46
Guerrero	75	76	76
Hidalgo	84	84	84
Jalisco	124	124	124
México	121	122	122
Michoacán	113	113	113
Morelos	33	33	33
Nayarit	20	20	20
Nuevo León	51	51	51
Oaxaca	570	570	570
Puebla	217	217	217
Querétaro	18	18	18
Quintana Roo	7	8	8
San Luis Potosí	56	58	58
Sinaloa	18	18	18
Sonora	70	70	72
Tabasco	17	17	17
Tamaulipas	43	43	43
Tlaxcala	44	60	60
Veracruz	207	207	210
Yucatán	106	106	106
Zacatecas	56	56	57
Total	2,386	2,413	2,444

Con base en las consideraciones que se han hecho valer, se puede decir que en los términos de la Ley Federal Electoral de 1973 resultaba verdaderamente titánico que una organización política pudiera obtener su registro como partido político, ya que debía acreditar, en primer término, contar con dos mil afiliados en cada una de cuando menos dos terceras partes de las entidades federativas, es decir, en 21, hecho lo cual debía acreditar que los afiliados que tuviera en cada entidad federativa se encontraran distribuidos en cuando menos la mitad de los municipios del estado con un mínimo de 25 afiliados por municipio; ello quería decir que si la agrupación política que pretendiera su registro contaba con afiliados en Oaxaca, que tiene 570 municipios, debía acreditar que contaba con afiliados en por lo menos 285 municipios, y que en cada uno de ellos contaba con al menos 25 afiliados, todo lo cual se debía acreditar en sendas asambleas con la presencia de un juez o notario público que certificara, es decir, que diera fe de la distribución estatal y municipal de los afiliados.

Con la promulgación primero de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 y con posterioridad del CFE de 1987 y del COFIPE en su versión de 1990, se comenzaron a simplificar los requisitos exigidos para el registro definitivo de un partido político, ya que de acuerdo con lo que disponían los artículos 22 y 27 de la referida ley, así como el artículo 34 del Código Federal Electoral de 1987 y el artículo 24 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, para que una agrupación política obtenga su registro definitivo debía cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que norman sus actividades;
- b) Contar con 3,000 afiliados en cada una, cuando menos, en la mitad de las entidades federativas, o bien tener 300 afiliados en, cuando menos, cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales; en ningún caso el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior a 65000.

La exigencia de acreditar 3,000 afiliados en cada una, cuando menos, de la mitad de las entidades federativas representó un importante avance respecto a la Ley de 1973 que exigía que los afiliados se encontrarán dis-

tribuidos en cuando menos dos terceras partes de los estados de la República; asimismo se suprimió la exigencia de la LOPPE de que los afiliados en cada Estado se debían encontrar distribuidos en cuando menos la mitad de los municipios de la entidad respectiva con un mínimo de 25 personas por municipio y consecuentemente los tres mil afiliados que a partir de entonces se debían acreditar en cuando menos la mitad de las entidades federativas se podían encontrar concentrados en uno o varios municipios de la entidad, lo que, sin lugar a dudas, facilitó las tareas de afiliación de los partidos políticos.

También facilitó la obtención del registro definitivo el hecho de que desde 1977 se dispusiera que en caso de que algún partido político lo deseara, podía acreditar 300 afiliados en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales, los cuales a partir de 1977 son 300, es decir, su número es sensiblemente inferior al número de municipios que en ese entonces era de 2,386.

Ahora bien en cualquiera de los dos casos descritos el mínimo total de afiliados a nivel nacional no puede ser inferior a 65,000.

Con objeto de verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos, tanto la LOPPE de 1977 (artículos 22 al 27), como el CFE de 1987 (artículos 29 al 34), exigían que en cada una de las entidades federativas o de los distritos electorales uninominales en los que contara con afiliados la agrupación política en cuestión, se debía celebrar una asamblea en presencia de un juez municipal, de primer instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado por la Comisión Federal Electoral quien debía formular la certificación correspondiente, hecho lo cual se exigía la celebración de una Asamblea Nacional Constitutiva ante la presencia de cualquiera de los funcionarios referidos el cual debía certificar que la agrupación interesada había cumplido con los requisitos exigidos por la ley.

Adicionalmente se debía presentar a la Secretaría de Gobernación, durante la vigencia de la LOPPE de 1977, o bien ante la Comisión Federal Electoral, en los términos del Código Federal de 1987, las siguientes constancias: 1. Testimonios notariales en los que constara la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; 2. Las listas nominales de afiliados por entidad federativa o por distritos electorales; 3. Los certificados de las asambleas celebradas en las entidades federativas y las actas protocolizadas de la Asamblea Nacional Constitutiva.

Los contornos de esta regulación se proyectaron a través del tiempo hasta el 2004, en que se aprobó una reforma al artículo 24 del COFIPE, por virtud de la cual se encarecieron los requisitos que se deben acreditar para obtener el registro de un partido político nacional, ya que como resultado de dicha reforma, se dispuso que para que una organización pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir los siguientes requisitos:

- a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; y
- b) Contar con 3,000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 200 distritos electorales federales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; en ningún caso, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26% del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

Como se puede apreciar, las reformas de 2004 duplicaron los requisitos para obtener el registro, ya que antes se requería acreditar 3 mil afiliados en 10 entidades federativas o 300 afiliados en 300 distritos y en la inteligencia de que en ningún caso el número total de afiliados en el país podría ser inferior al 0.13% del padrón electoral federal utilizado en la elección federal ordinaria, inmediata anterior.

En cambio, ahora se requiere acreditar 3000 afiliados en 20 entidades o 300 afiliados en por lo menos 200 distritos y en la inteligencia de que en ningún caso el número total de afiliados en el país podría ser inferior al 0.26% del padrón electoral federal utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior.

Interesa hacer notar que las reformas entraron en vigor el 30 de diciembre de 2004 y en los términos de la ley de la materia, en su caso, se deben impugnar dentro de los 30 días siguientes a su publicación, pero las agrupaciones políticas interesadas en obtener su registro conocieron la resolución respectiva del Consejo General del IFE hasta el 2005, cuando ya se estaban fuera del plazo para impugnar dicha reforma, por lo que, resulta claro que dicha disposición constituye una aberración.

En relación con este tema también se debe tener presente que a través del Acuerdo del Consejo General del IFE del 21 de marzo de 2004, se expidió el instructivo que se deberá observar para la obtención del registro como partido político nacional, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin y conforme al cual sólo las agrupaciones políticas registradas podrán solicitar su registro como partido político nacional, con lo que se ratifica la actitud de las autoridades electorales de volver más exigente la obtención de un registro por parte de una agrupación política.

En los términos del vigente artículo 28, para constituir un partido político nacional, la organización interesada notificará ese propósito al Instituto Federal Electoral entre el 1o. de enero y el 31 de julio del año siguiente al de la elección y realizará los siguientes actos previos tendentes a demostrar que se cumple con los requisitos señalados en el artículo 24 antes referido.

- a) Celebrar por lo menos en veinte entidades federativas o en doscientos distritos electorales una asamblea en presencia de un funcionario del Instituto federal Electoral, quien certificará:
 - I. El número de afiliados que concurren y participaron en la Asamblea estatal o distrital, que en ningún caso podrá ser menor a 3,000 o 300, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto por el inciso *b* del párrafo 1 del artículo 24; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; y
 - II. Que con las personas mencionadas en la fracción anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, su residencia y la clave de la credencial para votar;

- b) Celebrar una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Instituto, quien certificará:
 - I. Que asistieron los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas estatales o distritales;
 - II. Que acreditaron por medio de las actas correspondientes que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en el inciso *a* del propio artículo 28;

- III. Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional, por medio de su credencial para votar u otro documento fehaciente;
- IV. Que fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos; y
- V. Que se formaron listas de afiliados con los demás militantes con que cuenta la organización en el país, con el objeto de satisfacer el requisito del porcentaje mínimo de afiliados exigido por el Código. Estas listas contendrán los datos requeridos en la fracción II del inciso anterior.

Cabe precisar que en caso de que la organización interesada no presente su solicitud de registro en el mes de enero del año anterior al de la elección conforme a lo previsto en el párrafo 1 del artículo 29 del Código, dejará de tener efecto la notificación formulada.

Una vez realizados los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido político, la organización interesada presentará ante el IFE, en el mes de enero del año anterior al de la elección, la solicitud de registro, acompañándola con la documentación correspondiente como son: la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados por sus miembros, las listas nominales de afiliados por entidades o por distritos electorales 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).

El Código vigente, al igual que el anterior, dispone en los artículos 30 y 31 que el Consejo General del Instituto (antes la CFE), al conocer la solicitud de la organización que pretenda su registro como partido político, integrará una Comisión para examinar los documentos a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución señalados por el Código y deberá formular un proyecto de dictamen de registro.

El Consejo, con base en el proyecto de dictamen de la Comisión y dentro del plazo de 120 días contados a partir de la presentación de la solicitud de registro, resolverá lo conducente. Cuando proceda, expedirá el certificado correspondiente haciendo constar el registro, y en caso de negativa fundamentará las causas que la motivan y lo comunicará a los interesados. La resolución deberá publicarse en el *DOF* y podrá ser recurrida ante el Tribunal Electoral.

3.2 *Registro condicionado: los requisitos exigidos por la LOPPE de 1977, por el CFE de 1987 y por el COFIPE en sus versiones de 1990 y 1993, y la supresión de esta modalidad registral en 1996*

Las reformas constitucionales de 1977 tuvieron como uno de sus principales propósitos “ensanchar las posibilidades de la representación política y captar el complicado mosaico ideológico nacional”; de aquí que la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, además de simplificar los requisitos exigidos para que una agrupación política pudiera obtener su registro definitivo como partido político, creó el llamado registro condicionado al resultado de las elecciones y para cuya obtención la organización política en cuestión tan sólo debía acreditar los siguientes requisitos:

- 1) Que contaba con declaración de principios, programas de acción y estatutos;
- 2) Que representaba una corriente de opinión expresión de la ideología política de alguna de las fuerzas sociales que componen la colectividad nacional y para cuyo efecto servían como documentos probatorios las publicaciones periódicas, manifiestos, folletos y otros elementos de similar naturaleza; y
- 3) Que hubiera realizado una actividad política permanente durante los cuatro años anteriores a su solicitud de registro, lo que podía acreditarse con documentación que evidenciara la celebración de reuniones, congresos, asambleas u otros eventos políticos, o bien mediante el acreditamiento de haber funcionado como asociación política nacional un año antes de la convocatoria correspondiente.

Con base en las disposiciones transcritas, se puede decir que en materia de registro condicionado las asociaciones políticas se encontraban en una situación preferente con relación a las demás agrupaciones políticas que no tuvieran ese carácter ya que en tanto que éstas debían acreditar, entre otros requisitos, haber desarrollado una actividad política en los cuatro años anteriores a la convocatoria, las asociaciones políticas tan sólo requerían acreditar que habían funcionado con ese carácter el año anterior a la convocatoria.

Acogiéndose el registro condicionado, y con base en los resultados de la jornada electoral de 1979, obtuvieron su registro las siguientes agrupaciones: Partido Comunista Mexicano, Partido Socialista de los Trabajadores, Partido Revolucionario de los Trabajadores, Partido Social Demócrata y Partido Demócrata Mexicano.

En este estado de cosas, al promulgarse el Código Federal Electoral de 1987, se suprimió esta modalidad registral, por considerar que ya contaban con registro definitivo un número significativo de organizaciones políticas. Sin embargo durante los foros de consulta que se celebraron en 1990 a efecto de conocer los cambios que se requieran en materia electoral, un grupo de diputados y de especialistas en la materia propuso restablecer el registro condicionado por considerar que a través de esta modalidad se propicia el desarrollo de nuevas alternativas políticas, así como el fortalecimiento del sistema de partidos, propuesta que finalmente fue aprobada.

En el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, según consta en el *Diario de Debates*, se formularon, entre otras, las siguientes consideraciones:

Analizando la experiencia de otras democracias, destacaron las ventajas de los sistemas abiertos de partidos políticos, lo que llevó a la consideración sobre la conveniencia de recuperar el mecanismo de registro condicionado que permitiera a las agrupaciones, organizaciones o asociaciones políticas participar en los procesos electorales, cumpliendo con requisitos mínimos para garantizar su identidad ideológica y programática, su representación social, así como una organización básica que les permita consolidarse como fuerza política nacional. En este aspecto se señaló la necesidad de evitar la pulverización de la representación política. Hubo un señalamiento enfático de que la pluralidad política y la diversidad, antes de obstaculizar la formación de un real sistema de partido, amplio y democrático, la favorece e incluso compele hacia ese objetivo.

Como resultado de ello, el artículo 33 del COFIPE de 1993, disponía que el IFE debía convocar, en el primer trimestre del año anterior a las elecciones federales ordinarias, a las organizaciones y agrupaciones políticas que pretendieran participar en los procesos electorales a fin de que solicitaran el registro condicionado como partido político. Para la expedición de la convocatoria, el Consejo General tomará en cuenta las con-

diciones específicas en las que funciona el sistema de partidos, así como su composición y representatividad sociopolítica.

El Código disponía que en la convocatoria que al efecto se emitiera, se debía señalar el plazo para que las organizaciones o agrupaciones interesadas presentaran la solicitud correspondiente y los requisitos que deberían acreditar, los que en ningún caso podían ser menores a los siguientes:

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

Así, a través de la reforma de 1993 se modificó el inciso *c* para quedar en los siguientes términos: “Haber realizado permanentemente actividades políticas propias y en forma independiente de cualquier otra organización o partido político, por lo menos durante los dos años anteriores a la solicitud de registro”.

En los términos de la legislación vigente en 1990, el partido político con registro condicionado al resultado de las elecciones obtenía el registro definitivo si alcanzaba, por lo menos, el 1.5% del total en alguna de las votaciones de la elección para la cual se le otorgó el registro condicionado y a través de la reforma de 1993 se precisó que dicho porcentaje se podría lograr en dos elecciones ordinarias consecutivas para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y en caso de que en ninguna de ellas se alcanzara dicho porcentaje, el partido perdería su registro condicionado así como todos los derechos y prerrogativas que tenían por tal motivo.

Toda vez que la LOPPE y el COFIPE en su versión vigente hasta antes de 1996 son los dos únicos ordenamientos legales que dentro de nuestro derecho positivo han regulado a esta modalidad registral, resulta conveniente realizar, así sea brevemente, un análisis comparativo entre las disposiciones que en materia de registro condicionado establecían uno y otro ordenamiento.

Dicho análisis comparativo permite apreciar que si bien ambos ordenamientos exigían los mismos requisitos, éstos se veían simplificados en

el Código de 1993 ya que en tanto que la LOPPE, exigía que la solicitud correspondiente la presentará una organización política, la cual debía acreditar haber realizado una actividad política permanente durante los cuatro años anteriores a su solicitud de registro, el COFIPE precisa que la solicitud de registro condicionado podía ser presentada tanto por simples agrupaciones como por organizaciones y reducía a dos años el tiempo durante el cual debía acreditar haber realizado actividades políticas; por otra parte, si bien en la versión del COFIPE de 1990 no se exigía que las actividades políticas se realizaran en forma permanente, como lo exigía la LOPPE, a través de la reforma de 1993 se puntualizó que dichas actividades se deben realizar no sólo en forma permanente sino también en forma independiente de cualquier otra organización o partido político.

3.2.1 Análisis de los requisitos que exigía el COFIPE hasta 1996 para obtener el registro condicionado

En los términos de lo dispuesto por el artículo 33 del COFIPE vigente hasta 1993, el Instituto Federal Electoral podía convocar, en el primer trimestre del año anterior a las elecciones federales ordinarias, a las organizaciones y agrupaciones políticas que pretendían participar en los procesos electorales, y de esta forma encontrarse en condiciones de obtener el registro condicionado como partido político.

En primer lugar cabe señalar que de los términos empleados por el legislador resulta evidente que la expedición de la convocatoria a registro condicionado tenía hasta ese entonces un carácter discrecional, es decir, que quedaba a criterio del Instituto expedir o no la convocatoria.

Al respecto resulta pertinente hacer notar que es de explorado derecho que el uso de una facultad discrecional que la ley concede a una autoridad, de ninguna manera implica que la pueda ejercer en forma arbitraria o caprichosa, sino que de acuerdo con las particularidades y circunstancias del caso concreto, la autoridad debe fundar y motivar el sentido de la decisión o determinación que adopte.

Ahora bien, a resultados del proceso de reformas de 1994 se modificó el artículo 33 a efecto de precisar que la expedición de la convocatoria respectiva ya no sería una facultad discrecional, sino que necesariamente se tendría que emitir con apego a las bases contenidas en el referido artículo.

Así, en el párrafo segundo se precisaba que para la expedición de la convocatoria el Consejo General tomaría en cuenta las condiciones específicas en las que funcionaba el sistema de partidos políticos, así como su composición y representatividad sociopolítica.

También cabe señalar que a través de la convocatoria referida se podían ampliar los requisitos que establecía la ley, pero en ningún caso se podía reducir; toda vez que se disponía que en ningún caso podrían ser menores a los siguientes:

- a) Contar con declaración de principios, programa de acción y estatutos en los términos de los artículos 25, 26 y 27 de este Código;
- b) Representar una corriente de opinión con base social, y
- c) Haber realizado permanentemente actividades políticas propias y en forma independiente de cualquier otra organización o partido político, por lo menos durante los dos años anteriores a la solicitud de registro.

Al respecto cabe precisar que el Consejo General podía analizar los documentos en los que las agrupaciones apoyaran sus solicitudes de registro condicionado en el orden en que lo estimara más conveniente ya que la ley no establecía una prelación en que se debían estudiar, si bien la secuencia que establecía la ley resultaba a todas luces la más lógica.

También resulta claro que si la agrupación solicitante incumplía con uno de los requisitos, ya no se requería que la autoridad electoral entrara al estudio de los restantes porque para el otorgamiento del registro se tenía necesariamente que cumplir con los tres requisitos mínimos establecidos por la ley.

Por lo que hace al requisito de que la agrupación solicitante hubiera realizado actividades políticas en los dos años anteriores a la solicitud del registro, cabe formular las siguientes consideraciones:

Todo parece indicar que dicho requisito tenía por objeto acreditar que la organización solicitante se encontrara viva y actuante en el momento de solicitar su registro, es decir, que se acreditara que esa organización política tenía una relación vinculante con la realidad política nacional prevaleciente al momento en que se presentara la solicitud.

Consecuentemente, la agrupación u organización que hubiera realizado actividades políticas durante los dos últimos años anteriores a su solici-

tud acreditaba el requisito exigido para el otorgamiento de registro condicionado, en tanto que aquella agrupación que habiendo realizado muchas y muy variadas actividades de carácter político, por ejemplo de 1977 a 1987, pero hubiera dejado de realizarlas a partir de entonces, no cumpliría con dicho requisito ya que en este caso aun cuando esa organización o agrupación no hubiera resuelto su disolución, el legislador consideraba que se encontraba inactiva y, por así decirlo, en estado latente.

Asimismo cabe destacar que en el Código de 1993 la agrupación que solicitara su registro condicionado debería acreditar haber realizado actividades políticas propias en forma permanente e independiente a cualquier otra organización o partido político, por lo que, a la luz de esta disposición, los grupos que se separaban o escindían de un partido político no acreditaban este requisito, haciendo valer actividades que hubieran realizado en el seno de su antiguo partido.

La realización de actividades políticas se podía acreditar con documentos que demostraran la celebración de reuniones, congresos, asambleas y otros eventos de naturaleza similar.

En relación con esta materia, reviste particular importancia precisar qué se debe entender por actividad política para efectos de conferir registro condicionado a una organización o agrupación política.

Con este fin estimo oportuno recordar que de conformidad a nuestro régimen constitucional las actividades políticas le están reservadas a los ciudadanos y a las organizaciones o agrupaciones políticas. Los primeros, individualmente considerados, participan en las actividades políticas a través del ejercicio de los derechos políticos o ciudadanos y entre los cuales revisten especial importancia los de reunión y asociación en materia política, ya que su ejercicio da lugar a que los ciudadanos se agrupen en partidos políticos.

En este orden de ideas y con el propósito de precisar constitucionalmente las bases para su regulación, en 1977 el poder revisor adicionó al artículo 41 constitucional un párrafo a efecto de precisar que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la voluntad nacional y, como organización 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.

Del análisis de la disposición contenida en el artículo 41 constitucional se puede inferir que las actividades políticas por excelencia son todas

aquellas a través de las cuales los ciudadanos, en forma organizada, procuran conquistar, retener o participar en el ejercicio del poder público.

Pero asimismo y de manera más amplia, se puede decir que del análisis de los contornos que conforman al sistema constitucional mexicano se desprende que pueden ser consideradas como actividades políticas todas aquellas a través de las cuales una porción del cuerpo ciudadano, en ejercicio de sus derechos políticos, tienda a delinear y precisar los fines de la organización jurídica estatal, o bien a precisar la organización, el funcionamiento y las relaciones de los poderes constituidos, en tanto son éstos los órganos de expresión necesaria y continua del Estado; asimismo, tendrán el carácter de actividades políticas todas aquellas a través de las cuales una porción del cuerpo ciudadano en forma organizada procure definir, afirmar, reafirmar o confirmar las finalidades humanas, políticas y sociales que establece la Constitución.

Pero no basta que una actividad tuviera el carácter de política para que pudiera ser considerada para efectos del otorgamiento del registro condicionado, sino que además se requería que dichas actividades políticas se encuadraran en sus documentos básicos, es decir, debía existir relación entre esas actividades y los postulados contenidos en su declaración de principios, en su programa de acción y en sus estatutos.

En consecuencia, resulta claro que las actividades políticas debían entenderse como actividades tendentes a cumplimentar los principios y las acciones contenidas en sus documentos básicos de la organización política, es decir, para analizar si una actividad política debía ser considerada para efectos de registro, no se le debía analizar en forma aislada o como suspendida en el aire, sino que, necesariamente, debía ser analizadas en relación a sus antecedentes y en relación a sus consecuentes.

De aquí que, en mi concepto, los documentos básicos de una agrupación venían a significarse en esta materia por cuanto proporcionaban un norte cierto para poder determinar si una actividad política determinada tenía el carácter político para efectos de registro condicionado.

Así, resulta evidente que las actividades que llevara a cabo una agrupación política podían tener o no tener un carácter político, pero con independencia de ello y aun en el caso de que dichas actividades tuvieran un carácter político, sólo servirían para efectos de acreditar que se cumplía con los requisitos exigidos para el registro condicionado si dichas actividades políticas se encuadraban dentro de sus documentos básicos, es decir, dentro de su declaración de principios, programa de acción y estatutos.

Con base en las consideraciones hechas valer, se puede concluir que el requisito que establecía el inciso *c* del párrafo 3 del artículo 33 del COFIPE debía ser entendido a la luz de los requisitos establecidos en los incisos *a* y *b* del referido precepto, es decir, que las actividades políticas que hiciera valer una agrupación política que solicitaba el registro condicionado como partido debían estar encaminadas a demostrar que representa una corriente de opinión con base social, que debe estar precisada en sus documentos básicos.

Cabe hacer notar que el COFIPE, a diferencia de la LOPPE, precisaba en el artículo 33.5, que el Consejo General, dentro del plazo máximo de 45 días naturales contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud de registro, resolvería lo conducente.

Ahora bien, cuando procedía al registro, el Consejo expediría el certificado respectivo, y en caso de negativa, debía expresar las causas que la motivan. La resolución correspondiente deberá publicarse en el *DOF* y podía ser impugnada ante el Tribunal Federal Electoral.

Las agrupaciones políticas que tramitaran y obtuvieran su registro condicionado gozarían, en los términos del artículo 34 del COFIPE, de los derechos y prerrogativas que se precisaban en dicho artículo.

Cabe destacar que, por disposición expresa de la ley, los partidos políticos con registro condicionado no podían coaligarse ni fusionarse entre sí o con los partidos políticos nacionales; todo parece indicar que esta disposición tenía por objeto el que se pudiera mesurar, de manera indubitable, si la agrupación política en cuestión alcanzaba por sí misma el 1.5% en alguna de las votaciones de la elección para la cual se le otorgó su registro condicionado y en consecuencia si tenía derecho a que se le otorgue su registro condicionado y, por tanto, si tenía derecho a que se le otorgue su registro definitivo.

Por último, cabe precisar que de conformidad al marco jurídico aplicable hasta 1996, el hecho de que un partido político no obtuviera el 1.5% de la votación y consecuentemente no tuviera derecho al registro definitivo se consideraba independiente y no alteraba los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones nacionales según el principio de mayoría relativa.

En resumen, una organización política que aspiraba a contar con registro podía optar por el definitivo o por el condicionado. El registro definitivo ofrecía como principales ventajas el derecho a participar inmediatamente en elecciones federales, locales y municipales, así como derecho

para designar representantes para integrar a los organismos electorales con derecho a voz y voto y gozar de las prerrogativas que precisa el Código. A cambio de ello tenía que cumplir con los requisitos que señalaba la ley.

El registro condicionado, en cambio, liberaba a los partidos del cumplimiento de los requisitos que exigía la ley para obtener el registro definitivo, pero ello implicaba que tan sólo podía participar en las elecciones para las cuales se les otorgaba el registro condicionado, así como el que sus representantes ante los órganos electorales tan sólo disponían de voz pero no de voto y el que el partido político en cuestión no disfrutaba de todas las prerrogativas que tenían los partidos que tuvieran registro definitivo.

3.2.2 Consideraciones en torno a la convocatoria que con relación al registro condicionado se expidió en 1990

En los términos del artículo decimocuarto transitorio del COFIPE, para las elecciones federales de 1991, se facultó al Consejo General del IFE para convocar a organizaciones y agrupaciones políticas que desearan obtener el registro condicionado como partido político y para tal efecto se dispuso que se deberían ajustar los plazos señalados en los artículos 33 al 35, de manera que las resoluciones sobre las solicitudes que llegasen a presentarse se dictaran a más tardar seis meses antes de la elección.

Con apego a esta disposición el Consejo General del IFE publicó en el *DOF* de 5 de noviembre de 1990, una convocatoria a las organizaciones y agrupaciones políticas que desearan obtener su registro condicionado como partido político para participar en las elecciones federales a realizarse en 1991.

En la convocatoria de referencia se señaló un plazo comprendido del propio 5 de noviembre al 15 de diciembre de 1990 para que las agrupaciones interesadas presentaran su solicitud ante el Instituto, y se dispuso, en cumplimiento de la ley, que la autoridad electoral debía resolver lo conducente, en cada caso, a más tardar el 17 de febrero de 1991.

En este estado de cosas y dentro del término fijado por la convocatoria, las siguientes agrupaciones políticas presentaron su solicitud, para obtener el registro condicionado.

- *Partido Revolucionario de los Trabajadores.*
- *Partido Auténtico de Izquierda Socialista.*
- *Partido Social Demócrata.*
- *Partido Verde Ecologista México.*
- *Partido Obrero Agrario Mexicano.*
- *Partido de la Revolución Socialista.*
- *Partido Nacional de la Juventud Mexicana.*
- *Partido del Trabajo.*
- *Partido Revolucionario Mexicanista (Los Dorados).*
- *Unidad Democrática.*
- *Partido de los Trabajadores Zapatistas.*
- *Partido Renovador.*

A efecto de estudiar las solicitudes, el Consejo General configuró una Comisión con representantes de todos los partidos que cuentan con registro así como con tres consejeros ciudadanos, la que formuló un dictamen, mismo que se sometió a la consideración del Consejo General del IFE en la sesión que se llevó a cabo el 22 de enero de 1991 y en la cual se aprobó el registro condicionado tan sólo a dos de estas agrupaciones políticas: al Partido Revolucionario de los Trabajadores (que había obtenido su registro condicionado en 1979, mismo que poco más tarde perdió y que de nueva cuenta en esa ocasión volvió a obtener), y al Partido del Trabajo.

En cumplimiento de la ley las resoluciones de referencia fueron publicadas en el *DOF* el 31 de enero de 1991, y del análisis de las mismas, se desprende las siguientes consideraciones:

De manera resumida se puede decir que al Partido Revolucionario de los Trabajadores se le confirió el registro porque: 1) demostró contar con declaración de principios, programa de acción y estatutos, y que dichos documentos reúnen los requisitos que señala la ley; 2) porque del análisis de dichos documentos se desprende que representa una corriente política particular diversa a la que representan los partidos políticos nacionales, ya que representa en el campo del socialismo la corriente del marxismo revolucionario, y 3) por haber presentado publicaciones de la propia agrupación política denominadas, *Bandera socialista* y *La batalla*, con las que acreditó que dicha organización ha venido realizando actividades políticas desde hace varios años, como son campañas políticas, conferencias, mítines, plantones, asambleas, marchas, promoción y defensa del voto, etcétera.

Al Partido del Trabajo se le confirió el registro porque: 1) demostró contar con declaración de principios, programas de acción y estatutos y que dichos documentos reúnen los requisitos que señala la ley; 2) porque del análisis de dichos documentos se desprende que representa una corriente política particular diversa a la que representan los partidos políticos nacionales, ya que se constituyó, por un lado, a partir de la Organización de Izquierda Revolucionaria —línea de masas— así como a través de diversas agrupaciones que se han venido integrando a dicha organización como son los comités de Defensa Popular; y 3) por haber probado haber realizado actividades políticas que se relatan en varios documentos correspondientes a diversas entidades federativas.

A las restantes 10 agrupaciones políticas que presentaron su solicitud, el Consejo General del IFE no les confirió el registro condicionado debido a que se consideró, en unos casos, que los documentos básicos que se habían presentado no se ajustaban a la ley; en otros, por considerar que no acreditaron representar una corriente social de opinión distinta a las ya representadas por los partidos políticos nacionales y en algunos casos más debido a que no probaron haber realizado actividades políticas en los dos últimos años. Los términos en que se fundó cada una de las resoluciones figuran en la publicación que se hizo de ellas en el *DOF* el 31 de enero de 1991.

En vista de ello, siete de las agrupaciones solicitantes de registro condicionado se manifestaron inconformes con la resolución del Consejo General del IFE e interpusieron recurso de apelación ante la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, la cual formuló su resolución en la sesión pública que se llevó a cabo el 9 de febrero de 1991.

De los siete recursos interpuestos sólo tres resultaron procedentes, siendo éstos los interpuestos por las organizaciones Partido Verde Ecológico México; Partido Renovador y Partido Obrero Agrario Mexicano, en tanto que los cuatro restantes fueron desechados por resultar notoriamente improcedentes por haberse presentado en forma extemporánea.

De los tres recursos que resultaron procedentes, el Tribunal Federal Electoral sólo declaró fundado el interpuesto por la organización denominada Partido Verde Ecológico de México, toda vez que consideró que las actividades desarrolladas por dicha organización sí reunían el carácter de actividades políticas.

En vista de ello el Tribunal revocó la resolución impugnada y ordenó al Consejo General del Instituto Federal Electoral que emitiera una nue-

va resolución, en la que teniendo por acreditado el requerimiento de haber desarrollado actividades políticas en los dos últimos años, procediera al estudio del cumplimiento de los demás requisitos establecidos por la ley, y determinara la procedencia o no de otorgar el registro condicionado a dicha organización.

Con objeto de cumplimentar esta resolución del Tribunal Federal, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió una nueva resolución, misma que fue publicada en el *DOF* el 6 de marzo de 1991 y de los términos de los considerandos, se desprende que los documentos básicos de dicha agrupación reúnen todos los requisitos que señalaba la ley, precisándose en el considerando tercero que por lo que respecta al requisito consistente en la denominación del propio partido, se observa que la palabra *verde* incluida en la denominación del Partido Verde Ecologista de México, así como la V contenida en su emblema le podían causar perjuicio a otro partido cuyo color distintivo es precisamente el verde y que contaba en ese entonces con registro definitivo como partido político nacional, como es el caso del PARM, situación que, además, vendría a confundir al electorado al momento de sufragar.

Asimismo, se señala en la resolución que, a mayor abundamiento, en acuerdo tomado en la asamblea nacional del PARM el 14 de octubre de 1987, se modificaron y adicionaron estatutos para quedar su artículo segundo conteniendo lo siguiente: “el lema del partido es: «Justicia para gobernar y honradez para administrar», utilizándose indistintamente las siguientes divisas: «El Partido Verde de la esperanza nacional» y/o «La libertad se conquista no se implora»”.

Con base en lo anterior y con el fin de no causar perjuicios a los derechos adquiridos por el PARM, además de considerarse que la denominación y el emblema del Partido Verde Ecologista de México no cumplía cabalmente con lo dispuesto por el inciso *a*, párrafo I, del artículo 27 del COFIPE, el Consejo General del IFE acordó que sólo se considerara cubierto este requisito si el Partido Verde Ecologista de México suprimía de su denominación la palabra *verde* para quedar como “Partido Ecologista de México” y suprimía de su emblema la V en color verde que contiene unas rayas onduladas de color azul en su base.

En el considerando cuarto se expresa que del análisis de la solicitud del Partido Verde Ecologista de México, de su declaración de principios y programas de acción, así como de las múltiples publicaciones periodis-

ticas que se refieren a diversas actividades de carácter social, como son: plantones, foros, seminarios, debates y conferencias de prensa, la comisión advierte que “la organización política mencionada representa ampliamente una reciente, novedosa y actual corriente de opinión social, o sea la ecologista, que resume la preocupación de la sociedad por todos los asuntos vinculados con el medio ambiente, misma que procura el cuidado y conservación de éste, así como de la naturaleza”; con base en estas consideraciones, la Comisión estimó que en el caso se encuentra satisfecho el requisito que exige el inciso *b* del párrafo 3 del artículo 33 del COFIPE, y la base 3, inciso *b*, de la convocatoria relativa.

En el considerando quinto se precisa que en relación con el requisito de que las organizaciones interesadas acrediten haber realizado actividades políticas durante los dos años anteriores a la solicitud de registro, se tenía por acreditado en los términos de la resolución de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral de fecha 9 de febrero de 1991, que revocó la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral del 22 de enero de 1991 por la que se negó el registro condicionado al Partido Verde Ecologista de México.

Con base en las consideraciones anteriores, el Consejo General del IFE en la sesión correspondiente al 28 de febrero de 1991 otorgó a la organización denominada “Partido Ecologista de México” el registro condicionado como partido político fijándole un término perentorio de 30 días para que presentara al Instituto Federal Electoral el emblema con el color o colores que los caractericen o diferencien de otros partidos políticos.

Toda vez que dicho partido cumplió oportunamente con lo ordenado, obtuvo su registro condicionado y con este carácter participó en la contienda electoral federal de 1991.

3.2.3 Consideraciones en torno al acuerdo publicado en el DOF el 29 de marzo de 1993 por el que se acordó no expedir convocatoria a registro condicionado con miras a las elecciones de 1994

De conformidad con lo que disponía en 1993 el párrafo primero del artículo 33 del COFIPE, el Instituto Federal Electoral podría convocar, dentro del primer trimestre del año anterior al de las elecciones federales ordinarias, a las organizaciones y agrupaciones políticas que pretendían

participar en los procesos electorales a fin de que obtuvieran su registro condicionado como partido político.

En el párrafo segundo de dicho artículo se precisaba que para la expedición de la convocatoria, el Consejo General tomaría en cuenta las condiciones específicas en las que funcionaba el sistema de partidos políticos, así como su composición y representatividad sociopolítica.

De los términos empleados por el legislador, resulta evidente que la expedición de la convocatoria respectiva tenía un carácter discrecional, es decir, que quedaba a criterio del Instituto expedir o no la convocatoria en comento.

Ahora bien, es de explorado derecho que el uso de una facultad discrecional que la ley concede a una autoridad, de ninguna manera implica que la pueda ejercer en forma arbitraria o caprichosa, sino que de acuerdo con las particularidades y circunstancias del caso concreto, debe fundar y motivar el sentido de la decisión o determinación que adopte. Este razonamiento encuentra apoyo en la jurisprudencia y precedentes sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este estado de cosas y a efecto de contar con elementos que le permitieran al IFE evaluar la conveniencia de formular o no la respectiva convocatoria, durante el primer trimestre de 1993, la Dirección General del IFE encomendó a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos la preparación de un informe respecto al estado que en ese entonces guardaba el sistema de partidos políticos, así como a su composición y representatividad.

En el informe que la referida Dirección elaboró al efecto, se reseña la evolución que se ha operado a partir de 1990 y se señala que en marzo de 1993 nueve agrupaciones políticas contaban con registro definitivo como partidos políticos nacionales y que del análisis detallado y minucioso de sus documentos fundamentales se desprendía que cada uno de ellos representaba una corriente política ideológica específica y diferenciada de las demás, precisándose que cada partido postula principios ideológicos de carácter político, económico y social que constituyen concepciones particulares que buscan orientar a la ciudadanía sobre los programas y acciones que debe emprender la sociedad mexicana para resolver los grandes problemas nacionales.

En la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 12 de marzo de 1993, se discutió, como primer punto del orden del día, el in-

forme mencionado, mismo en que también se dio cuenta al Consejo, de aquellas organizaciones o agrupaciones políticas que podrían estar interesadas en agotar el procedimiento de registro condicionado.

En atención al informe presentado y a las intervenciones de sus miembros en torno al tema, el Consejo General resolvió no expedir la convocatoria para registro condicionado por votación mayoritaria de dieciocho votos a favor, dos en contra y la abstención del presidente de dicho Consejo.

Entre los argumentos que motivaron y fundamentaron el acuerdo de referencia, que fue publicado en el *DOF* el 29 de marzo de 1993, cabe destacar los siguientes:

En el primer considerando se expresa que en términos del artículo 33, párrafos 1 y 2 del COFIPE, es facultad discrecional del IFE el convocar a las organizaciones políticas para que obtengan su registro condicionado como partido político.

En el segundo considerando se expresa que el Consejo General del Instituto, en cuya integración convergen las diversas corrientes ideológicas y sociopolíticas que conforman el sistema de partidos políticos, además de la representación ciudadana y de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, en ejercicio de la facultad discrecional que le confiere el Código de la materia, se encuentra en aptitud, real y legal, de valorar las condiciones específicas en que funciona el sistema de partidos, su composición y representatividad sociopolítica y decidir si se omite o no la convocatoria para el registro condicionado.

En el tercer considerando se señala que los miembros del Consejo General, desde distintos puntos de vista y con argumentos de diversa naturaleza, consideraron, en su mayoría, que las condiciones específicas en que funcionaba en ese entonces el sistema de partidos, el número de partidos registrados, la diversidad de sus plataformas ideológicas, sociales y políticas, así como su composición plural y representatividad ante la sociedad, permitían afirmar que la ciudadanía contaba con las suficientes opciones de orden electoral, en un vasto espectro político, que le permitían ejercer con toda amplitud su derecho de voto.

En el considerando cuarto se refiere que la facultad discrecional se debe ejercer con base en razonamientos objetivos sobre los elementos a que alude el artículo 33 y asimismo en un proceso de valoración subjetiva basada en consideraciones como la conveniencia, necesidad, razonabili-

dad y suficiencia entre otras, con la finalidad de establecer la pertinencia de obrar o de abstenerse.

También cabe destacar que en el considerando séptimo se precisa que el hecho de no abrir en esa ocasión el registro condicionado no implica de ninguna manera que se esté negando a los ciudadanos la posibilidad de solicitar el registro como partido político de la agrupación u organización a la que pertenezcan, pues siempre contarán con el de registro definitivo.

En el considerando octavo se argumenta que el COFIPE establece que las organizaciones políticas pueden obtener su registro por dos vías, la del registro definitivo y la del registro condicionado. El procedimiento de registro definitivo representa la vía ordinaria de acceso al registro como partido político y permite demostrar con toda certeza la presencia de las organizaciones políticas en el sistema de partidos; mientras que el registro condicionado representa la posibilidad de que el Consejo General valore los aspectos a que se refiere el artículo 33 en su párrafo 2 y, previo su análisis y reflexión, decida sobre la oportunidad de expedir la convocatoria del caso.

Finalmente cabe destacar que en el decimosegundo considerando se señala que del informe presentado por la Dirección General y de la mayoría de las intervenciones de los miembros del Consejo General, se desprende que no resultaba necesario ni se justificaba expedir la referida convocatoria.

Así, con base en dichas consideraciones y en otras que se expresan en el referido acuerdo, el Consejo General del IFE resolvió no expedir la convocatoria a las organizaciones y agrupaciones políticas que pretendían participar en el proceso electoral federal de 1994 como partidos políticos con registro condicionado, resolución que fue publicada en el *DOF* el 29 de marzo de 1993.

3.2.4 Comentarios en torno a la convocatoria para obtener el registro condicionado publicada el 26 de marzo de 1996

El Consejo General del IFE aprobó el 26 de marzo de 1996 la convocatoria para que las organizaciones y agrupaciones políticas formularan solicitud de registro condicionado, dado que el artículo 33 del referido Código Electoral les imponía la obligación de publicarla en el primero trimestre del año anterior al de las elecciones.

Con apego a la convocatoria, 15 organizaciones formularon su respectiva solicitud, siendo éstas las siguientes: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido Revolucionario de los Trabajadores, Partido Popular Socialista, Partido Demócrata Mexicano, Partido del Foro Democrático, Frente México Unidos, Partido Liberal Democrático, Partido Águilas Mexicanas, Partido Amplio de la Izquierda Socialista, Partido de la Sociedad Nacionalista, Partido de la Revolución Socialista, Partido Antigobiernista Mexicano, UNO y Partido Obrero Socialista Zapatista.

En este estado de cosas, el Consejo General del IFE, en sesión celebrada el 14 de junio de 1996, resolvió denegar el registro solicitado por las dos corrientes del PARM así como a las demás organizaciones solicitantes por considerar que no cumplían cabalmente con los requisitos exigidos para obtener su registro condicionado.

Las resoluciones anteriores dieron como resultado que las trece organizaciones interpusieran sendos recursos de apelación ante el Tribunal Federal Electoral, el cual en la sesión del 9 de julio desechó cuatro por considerarlos notoriamente improcedentes, en siete resolvió confirmar las resoluciones del Consejo General por virtud de las cuales se les había negado el registro y en los recursos interpuestos por el PPS y el PDM resolvió que sí reunían los requisitos exigidos por la ley para obtener su registro condicionado.

3.2.5 *Conversión del registro condicionado en definitivo, o pérdida del mismo*

En el artículo 35, reformado en 1993, se disponía en la parte conducente lo siguiente:

- 1) Un partido con registro condicionado obtendrá el registro definitivo cuando haya logrado el 1.5% del total de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos en las que participe.
- 2) El partido político con registro definitivo que no obtenga el 1.5% de la votación en dos elecciones federales ordinarias consecutivas perderá todos los derechos y prerrogativas que establece el Código.
- 3) El partido político con registro definitivo que no obtenga el 1.5% de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados,

senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos y cuya votación sea cuando menos del 1% en tanto no se encuentre en el supuesto señalado en el párrafo anterior, seguirá ejerciendo sus derechos, gozando de sus prerrogativas y sujeto a sus obligaciones, con las salvedades contempladas en el Código.

En rigor, se puede decir que ningún registro tenía el carácter de definitivo toda vez que de conformidad con la reforma de 1993 un partido político pierde su registro (ya sea definitivo o condicionado) si en dos elecciones ordinarias consecutivas no obtenía, por lo menos, el 1.5% de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, cabe precisar que si bien es cierto que un partido con registro condicionado contaba hasta con dos oportunidades para alcanzar el 1.5% de la votación en dos consultaciones electorales sucesivas, también lo es que si en la primera consultación electoral en la que participaba no obtiene el 1% de la votación nacional emitida, entonces perdería de manera inmediata su registro y las correspondientes prerrogativas.

Pero si ningún registro es definitivo, de igual forma se podía decir que la pérdida de registro tampoco era definitiva toda vez que la agrupación política que lo hubiera perdido podía tramitar y obtener, cumpliendo con los requisitos de ley, ya sea su registro definitivo o condicionado.

Como resultado de ello la relación de los partidos políticos que cuentan con registro ha variado en los últimos años. Leonardo Valdez Zurita resume la historia reciente de los partidos que han contado con registro y que asimismo lo han perdido y recuperado de la siguiente manera:

En 1982 el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) perdió su registro definitivo por no alcanzar el 1.5% de la votación total; dos años después lo recuperó, luego de demostrar que cubría los requisitos del registro definitivo. En 1988 el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) perdieron sus registros por no alcanzar la votación mínima. En vísperas de la elección de 1991 ambos lo recuperaron. El primero, en virtud de que demostró contar con la membresía requerida para obtener el registro definitivo; el segundo por la vía del registro condicionado. En esa ocasión otros dos partidos obtuvieron registro condicionado; El Partido Ecologista Mexicano (PEM) y el Partido del Trabajo (PT). Esos cuatro partidos, sin embargo, perdieron sus

registros por no alcanzar la votación mínima en 1991. Antes de la elección federal de 1994, tres de esas cuatro organizaciones han demostrado que cuentan con la membresía necesaria para obtener el registro definitivo y en consecuencia forman parte del conjunto de partidos electorales que competirán en esa elección.⁶⁴

3.2.6 *Supresión del registro condicionado*

De conformidad a lo que se ha expuesto en este apartado se puede decir, en primer término, que la modalidad del registro condicionado se originó con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, y que a través de esta modalidad registral se buscó “ensanchar las posibilidades de la representación política y captar el complicado mosaico ideológico nacional”; también se puede decir que el Código Federal Electoral de 1987 suprimió esta modalidad registral por considerar que en ese entonces ya contaban con registro definitivo un número significativo de organizaciones políticas; sin embargo en 1990 se restableció la figura del registro condicionado por considerar que a través de esta modalidad se propiciaría el desarrollo de nuevas alternativas políticas, así como el fortalecimiento del sistema de partidos.

En vista de ello, en el periodo comprendido entre la promulgación del COFIPE en 1990, que reguló de nueva cuenta el registro condicionado, y las reformas de noviembre de 1996 a través de las cuales se suprimió dicho registro, se adoptaron diversas determinaciones a partir del reconocimiento de que la convocatoria a registro condicionado era una facultad discrecional del Consejo General; así, con vistas a las elecciones de 1991, el Consejo General resolvió expedir convocatoria a registro condicionado, y más tarde, con vistas a las elecciones de 1994, resolvió no expedir convocatoria al efecto; de tal suerte, para las elecciones de 1997 el referido órgano colegiado resolvió de nueva cuenta formular una convocatoria a registro condicionado y finalmente a través de la reforma legal de noviembre de 1996 se resolvió suprimir el régimen de registro condicionado y regular de nueva cuenta la figura de las agrupaciones políticas, que

⁶⁴ Véase *Memoria del Foro de Consulta Para la Reforma Política*, ponencia presentada por Leonardo Valdez Zurita en la primera audiencia pública en torno al tema “El Régimen de Partidos Políticos y las Condiciones de Competencia Electoral” IFE, marzo de 1993.

la ley concibe como 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.

3.3 *Pérdida del registro*

Del análisis de las disposiciones contenidas en los vigentes artículos 66, 67 y 269.4, se desprende que la declaratoria o resolución correspondiente a la pérdida de registro de un partido político le corresponde en unos casos a la Junta General Ejecutiva y en otros al Consejo General del Instituto.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 66, le corresponde a la Junta General Ejecutiva formular la declaratoria de pérdida del registro correspondiente en los siguientes casos:

- No participar en un proceso electoral federal ordinario (inciso *a*).
- No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos del párrafo 1 del artículo 32 del Código (inciso *b*).
- 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 (inciso *c*).

En estos casos la Junta General Ejecutiva del IFE, para emitir la declaratoria correspondiente, debe fundarse en los resultados de los cómputos y declaraciones de validez respectivas de los Consejos del Instituto, así como en las resoluciones del Tribunal Electoral, debiéndola publicar en el *DOF*.

En los términos del artículo 66, le corresponde al Consejo General resolver la pérdida del registro de un partido político en los siguientes supuestos:

- Por haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro (inciso *e*);

- Por incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral las obligaciones que le señala el Código (inciso *f*);
- Por haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establecen sus estatutos (inciso *g*);
- Por haberse fusionado con otro partido político, en los términos de lo dispuesto por el artículo 56 del propio Código (inciso *h*).

En los dos primeros casos la pérdida del registro tiene el carácter de sanción y por lo mismo se precisa que en esos casos no podrá resolverse sobre la pérdida del registro sin que previamente se oiga en defensa al partido político interesado. Asimismo se dispone que la resolución respectiva deberá publicarse en el *DOF*. En los casos de disolución (inciso *g*) o de fusión (inciso *h*) no tienen el carácter de sanción y por lo mismo el Código no exige el cumplimiento de este requisito.

3.4 *Relación de los partidos políticos con registro en diversos procesos electorales federales de 1994 a 2006*

Con vistas a las elecciones de 1994, las agrupaciones políticas que contaron con registro definitivo eran las siguientes: Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Popular Socialista, Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido Demócrata Mexicano, Partido Ecologista de México y Partido del Trabajo.

Para el proceso electoral federal de 2000 las organizaciones políticas que contaron con registro fueron las siguientes: Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido de Centro Democrático, Partido Popular de la Sociedad Nacionalista, Partido Convergencia por la Democracia, Partido Alianza Social y Partido Democracia Social.

Como resultado de las elecciones federales de 2003, varios de los partidos políticos, hasta entonces existentes, al no haber obtenido el 2% de la votación nacional emitida en dicha consultación electoral, perdieron su registro, como fue el caso del Partido Alianza Social (PAS), el Partido

de la Sociedad Nacionalista (PSN), el Partido Liberal Mexicano (PLM), México Posible y Fuerza Ciudadana.

Para el proceso electoral de 2006, cuentan con registro y por lo mismo podrán contender: el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Verde Ecologista de México, el Partido del Trabajo y el Partido Convergencia por la Democracia, a los que en la primera quincena de julio de 2005 se les sumaron los partidos Alternativa Socialdemócrata y Campesina (de Patricia Mercado) y Nueva Alianza, que tiene como base a los profesores del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), toda vez que en ese entonces el Consejo General del IFE les otorgó el registro correspondiente.

4. DOCUMENTOS BÁSICOS DE LOS PARTIDOS

4.1 *Declaración de principios, programas de acción y estatutos.* *Consideraciones en torno a la plataforma electoral*

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, siguiendo la tradición establecida por las leyes electorales de 1973, 1977 y 1987, dispone que toda organización que pretenda constituirse como partido político debe actuar para el logro de sus fines de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan. Consecuentemente la ley exige a los partidos políticos que formulen y presente una declaración de principios y, en consecuencia con ella, un programa de acción y los estatutos que deben normar sus actividades.

De manera general se puede decir que la declaración de principios es la expresión pública de la plataforma ideológica del partido y que con apego a lo dispuesto en el artículo 25, deberá contener, por lo menos: *a)* la obligación de observar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes e instituciones que de ella emanen; *b)* los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule; *c)* la obligación de no aceptar pacto o acuerdo que los sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o de partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de los cultos de cualquier religión o secta, así como de las asocia-

ciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que el COFIPE prohíbe financiar a los partidos políticos, y d) la obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

En torno a los requisitos que debe satisfacer la declaración de principios, estimo oportuno formular dos comentarios:

Primero, de conformidad a la legislación mexicana no existe contenido ideológico que quede proscrito de antemano; lo que si se prohíbe es pretender imponerlo por cualquier vía que no sea la democrática.

Segundo, la independencia que exige la ley a los partidos políticos respecto de organizaciones extranjeras tiene por objeto impedir que aquéllos se subordinen a éstas y evitar con ello una indebida penetración en los asuntos políticos del país, pero esta exigencia no implica, de manera alguna, que las agrupaciones políticas nacionales se aíslen de la vida internacional.

En relación con el programa de acción, se puede decir que este documento muy bien puede ser entendido como el embrión del programa de gobierno que sostendrá el partido en cuestión, en caso de que triunfe en las elecciones.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26, dicho documento deberá determinar las medidas para: a) realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios; b) proponer políticas para resolver los problemas nacionales; c) formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política, y d) preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.

En torno a la exigencia de respetar los derechos del adversario, es oportuno recordar que en el capítulo correspondiente a los “contornos esenciales de la democracia” expliqué que el correcto funcionamiento de la democracia supone que las minorías reconozcan el derecho de la mayoría a gobernar y que ésta respete los derechos de las minorías puesto que de lo contrario se cancela, de principio, la posibilidad en la alternancia en el ejercicio del poder y asimismo señalé que también resulta esencial que las minorías respeten los derechos de las otras minorías, pues en ello se funda el respeto que reclaman para su propio derecho.

Por lo que hace a los estatutos, válidamente se puede decir que éstos vienen a significarse como la ley que rige la vida interna de un partido,

debiéndose precisar en ellos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 del COFIPE, los siguientes puntos:

- a) La denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que caractericen y diferencien de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales;
- b) Los procedimientos para la afiliación libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones y el de poder ser integrante de los órganos directivos;
- c) Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos y los cuales cuando menos serán los siguientes: una asamblea nacional u órgano equivalente, un comité nacional u organismo equivalente que tenga la representación del partido en todo el país, comités u organismos equivalentes en las entidades federativas y, a partir de 1993, se adicionó la exigencia de contar con un órgano responsable de la administración de su patrimonio y de sus recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña
- d) Las normas para la postulación democrática de sus candidatos;
- e) La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programas de acción;
- f) La obligación de los candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen; y
- g) Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan las disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.

Varios de los requisitos que deben satisfacer los estatutos se explican por cuanto el propósito de fortalecer a nuestro régimen democrático supone la necesidad de que los protagonistas esenciales del juego político, es decir, los partidos políticos, comprometan su mejor esfuerzo a fin de que se fortalezcan las prácticas democráticas en su ámbito interno.

Finalmente, con vista a cada contienda electoral, los partidos deben formular una plataforma electoral que, en los términos de lo dispuesto por los artículos 27, párrafo 1 inciso e; 82, 176, 344 y 349, párrafo 2 del COFIPE, debe sustentarse en la correspondiente declaración de principios y programa de acción y contener los principios que sostendrán los candidatos del respectivo partido político a lo largo de sus campañas políticas.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 176, segundo párrafo, la plataforma electoral deberá presentarse para su registro ante el Consejo General, dentro de los quince primeros días del mes de enero del año de la elección. Una vez efectuado el registro, la autoridad competente deberá expedir la constancia correspondiente.

En este estado de cosas, el Consejo General, en sesión celebrada el 24 de febrero de 1997, emitió un acuerdo a través del cual tuvo por registradas las plataformas electorales de los siete partidos contendientes y se eximió a los partidos políticos de acompañar la constancia relativa al registro en virtud de que todos los partidos han obtenido el registro de las mismas.

4.2 Reformas a los documentos básicos de los partidos y resoluciones del Consejo General adoptadas sobre la materia

Toda vez que el registro que se le confiere a una organización o agrupación política con el carácter de partido político se realiza a la luz de su declaración de principios, de su programa de acción y de sus estatutos, en el artículo 38.1, inciso l, se precisa la obligación que tienen los partidos de comunicar al IFE cualquier modificación a dichos documentos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que el partido tome el acuerdo correspondiente, precisándose que las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas; asimismo se dispone que la resolución respectiva deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente.

Con objeto de ilustrar la manera y términos como se procede al respecto, cabe señalar que en el *DOF* del 26 de enero de 1993, se publicaron sendas resoluciones del Consejo General del IFE sobre la proceden-

cia constitucional y legal de las modificaciones a la declaración de principios, programa de acción y estatutos del Partido Popular Socialista aprobadas en el XV Congreso de dicho partido celebrado los días 28 y 29 de noviembre de 1992, así como las modificaciones a los estatutos del Partido Acción Nacional acordadas en la Asamblea General Extraordinaria celebrada los días 20, 21 y 22 de noviembre de 1992.

En dichas resoluciones se señala que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos constató que las modificaciones a la declaración de principios, al programa de acción y a los estatutos del Partido Popular Socialista, así como las modificaciones a los estatutos que presentó el Partido Acción Nacional se ajustan a lo dispuesto por los artículos 25, 26 y 27 del COFIPE.

Así, con base en dichas consideraciones, el Consejo General del IFE declaró la procedencia constitucional y legal de dichas modificaciones y resolvió que las mismas se asentaran en los libros que para tal efecto lleva a cabo el IFE y que se comunicara la resolución respectiva al partido político en cuestión con objeto de que a partir de la fecha rija sus actividades al tenor de la resolución adoptada.

Asimismo cabe referir que en el *DOF* del 12 de noviembre de 1993 se publicó la resolución adoptada por el Consejo General del IFE sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a la declaración de principios y a los estatutos del Partido Revolucionario Institucional, aprobadas por el Consejo Político Nacional de dicho partido en su sesión celebrada el 21 de octubre de 1993.

En el *DOF* de 5 de enero de 1994 se publicaron varias resoluciones adoptadas por el Consejo General del IFE sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones al programa de acción y a los estatutos del Partido de la Revolución Democrática y al programa de acción y a los estatutos del Partido Verde Ecologista de México.

También cabe referir que en el *DOF* del 6 de enero de 1994, se publicaron resoluciones del Consejo General del IFE sobre la procedencia constitucional y legal, en lo general, de las modificaciones realizadas a los estatutos del Partido Demócrata Mexicano, excepto las relativas al artículo 3o., así como las modificaciones a los estatutos del Partido del Trabajo.

Más tarde, en el *DOF* del 17 de enero de 1994, se publicaron diversas resoluciones del Consejo General del IFE sobre la procedencia constitu-

cional y legal en las modificaciones a los estatutos del Partido Popular Socialista (de nueva cuenta) y a los del Partido Demócrata Mexicano, que complementan a la resolución publicada el 6 de enero de 1994.

En el *DOF* de 7 de febrero de 1994 se publicaron sendas resoluciones del Consejo General del IFE sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones realizadas a los estatutos del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y de las modificaciones a los estatutos del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, y en el *DOF* de fecha 31 de octubre de 1995 se publicaron las resoluciones sobre la procedencia constitucional y legal a la declaración de principios, programas de acción y estatutos de los partidos del Trabajo, Popular Socialista y Revolucionario Institucional.

5. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Dentro de nuestro sistema jurídico positivo los partidos políticos son personas morales y en cuanto tales son centros de imputación de derechos y obligaciones; de aquí que en los artículos 36 y 38 del COFIPE se precisen de manera enunciativa y no limitativa los principales derechos y obligaciones de este tipo de agrupaciones.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 36, los partidos políticos nacionales, que en los términos de la ley son los que cuentan con registro definitivo, tienen, entre otros, los siguientes derechos:

- a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y el Código, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;
- b) Gozar de las garantías que el Código les otorga para realizar libremente sus actividades;
- c) Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 constitucional y del COFIPE y a partir de la reforma de 1993 se explicitó que ello tiene por objeto garantizar que los partidos políticos promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder político, de acuerdo con sus programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo;

- d) Postular candidatos en las elecciones federales;
- e) Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse;
- f) Participar en las elecciones federales, estatales y municipales, conforme a lo dispuesto en el sexto párrafo del artículo 41 de la Constitución;
- g) Nombrar representantes ante los órganos del IFE;
- h) Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines;
- i) Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y de sus órganos de gobierno;
- j) Suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales (reforma de 1996), y

En consideración a que del análisis de los derechos de los partidos políticos me ocupo a lo largo del presente estudio, en esta ocasión tan sólo considero oportuno señalar que los derechos sistematizados en el artículo 36 se relacionan con lo dispuesto por el artículo 41 constitucional, en el que se precisa que 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.

- k) Los demás que les otorgue el Código.

De entre las obligaciones que le precisa el artículo 38 a los partidos políticos nacionales, figuran varias que revisten una importancia señalada para el funcionamiento de las instituciones democráticas y electorales y de entre las cuales cabe destacar las siguientes:

- a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;

- b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;
- c) Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro;
- d) Ostentarse con la denominación, emblema y colores que tengan registrados;
- e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;
- f) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;
- g) Contar con domicilio social para sus órganos directivos;
- h) Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral;
- i) Sostener por lo menos un centro de formación política;
- j) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate. En este caso, el tiempo que le dediquen a la plataforma no podrá ser menor del 50% del que les corresponda;
- k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Consejeros a que se refiere el artículo 49.6, así como integrar la documentación que la propia comisión le solicite respecto a sus ingresos y egresos (reforma de 1996);
- l) Comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programa de acción o estatutos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. Las modificaciones no surtirán efecto hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas, la resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente;
- m) Comunicar oportunamente al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos;
- n) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organis-

- mos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta;
- o) Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento para sus actividades (reforma de 1996);
 - p) Abstenerse de cualquier expresión que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas, o a otros partidos políticos y a sus candidatos;
 - q) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;
 - r) Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos, y
 - s) Las demás que establezca el Código.

Con relación a las obligaciones de los partidos políticos, conviene formular los siguientes comentarios:

Un primer comentario se relaciona con el fortalecimiento de las prácticas democráticas —incisos *a, b, e, f y o*—. Al respecto, es oportuno señalar que si bien la democracia supone posiciones divergentes, también supone la necesidad de que éstas se reduzcan, a través de los partidos políticos y sobre la base del consenso mayoritario, a proporciones administrables a efecto de organizar la vida política, económica, social y cultural del país.

Con base en este planteamiento, el propósito de hacer de la democracia una realidad cada vez más plena, requiere fortalecer las prácticas democráticas en todos los campos del quehacer humano, lo cual supone, entre otras acciones, el que los partidos y las agrupaciones políticas, tanto los registrados como los no registrados, comprometan su mejor esfuerzo a fin de mejorar las prácticas democráticas en su ámbito interno.

Ahora bien, no obstante que en el presente existen en nuestro medio una amplia gama de partidos políticos, también haya un considerable número de votantes independientes que lo son, entre otras razones, porque temen que el principio de disciplina partidista dé como resultado que la voluntad mayoritaria de los militantes de un partido sea sustituida por la voluntad de una minoría dirigente. De aquí que revista una importancia señalada lo dispuesto en el artículo 38, incisos *a, b, e, f y o*, en los que se precisan la obligación de los partidos de ajustar su conducta a los principios del estado democrático, así como la de abstenerse de recurrir a la violencia, la de mantener en funcionamiento efectivo a sus órga-

nos estatutarios, la de observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos, y la de abstenerse de formular cualquier expresión que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas, a otros partidos o a sus candidatos.

Un segundo comentario se relaciona con las obligaciones que tienen los partidos políticos en materia de educación política —incisos *h*, *i* y *j* del artículo 38—. Al respecto, cabe recordar que de conformidad con la Constitución federal, la responsabilidad de los partidos políticos no se agota en la participación periódica en las consultas electorales, sino que además, les corresponde desempeñar en forma permanente una función educativa que haga posible el desarrollo político del pueblo. En consecuencia, para nuestro programa democrático resulta de vital importancia que los partidos políticos amplíen y robustezcan sus programas de información, educación y desarrollo político. En este orden de ideas, reviste una importancia subrayada la obligación que tienen los partidos políticos de sostener, por lo menos, un centro de formación política, la de editar una publicación mensual de divulgación, otra de carácter teórico trimestral y la de difundir en radio y televisión sus plataformas electorales.

También, en relación a esta materia, es oportuno señalar que, en mi concepto, uno de los medios más eficaces para la educación cívica política es el ejercicio cotidiano de los derechos políticos y es sabido que aun cuando existe pluralismo en el registro de partidos, con frecuencia no todos los partidos políticos presentan candidatos en todas las consultas electorales. Consecuentemente, los partidos políticos se deben esforzar por participar en todas las consultas electorales ya que con ello se promueve la educación política del cuerpo ciudadano.

Un tercer comentario se relaciona con la responsabilidad que tienen los partidos políticos en la lucha contra el abstencionismo, responsabilidad a la que si bien no se hace referencia expresa en el artículo en comentario, si está presente, aun cuando en forma implícita, en muchas de las disposiciones del Código.

Al respecto, se debe tener presente que si bien es requisito esencial de la democracia representativa que todos los ciudadanos tengan derecho al voto y dispongan de los medios para ser escuchados, no lo es que tengan que manifestarse si prefieren permanecer en silencio. Sin embargo, se puede decir que la consistencia de un régimen democrático puede ser juzgada por el grado de participación ciudadana.

Es cierto, como se ha dicho, que la participación electoral es resultado tanto de las facilidades otorgadas por la ley como del esfuerzo de los partidos para atraer el voto de los ciudadanos. De aquí que los partidos políticos deben ver en el abstencionismo una prueba elocuente de que deben robustecer sus programas de educación política.

En efecto, el abstencionismo es un fenómeno político negativo que no sólo daña a todos los partidos, sino también a nuestro programa democrático nacional en su conjunto, de aquí que ningún partido que se interese realmente por la democracia pueda considerar como un triunfo para su causa que un porcentaje considerable del cuerpo ciudadano se abstenga de ejercer sus derechos y no cumpla con sus obligaciones.

Con base en las consideraciones formuladas, se puede afirmar que los partidos políticos deben promover que los integrantes del cuerpo ciudadano voten en las consultas electorales, porque el ciudadano al votar ejerce uno de los más significativos derechos políticos, escoge un programa político de conformidad con el cual desea que se gobierne al país y confirma y actualiza su decisión de que la democracia sea la norma básica de gobierno.

Un cuarto comentario se relaciona con lo dispuesto en el inciso *n*, en el que se precisa que los partidos políticos deben actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras o entidades internacionales y de ministros de cualquier religión o secta, obligación que tiene por objeto evitar que los partidos políticos nacionales se subordinen a ese tipo de organizaciones y de esta forma cancelar la posibilidad de que se dé una indebida penetración en los asuntos políticos del país, pero esta exigencia no implica, de manera alguna, que las agrupaciones políticas nacionales se aislen de la vida internacional, ya que en los términos del artículo 36 inciso *i*, los partidos políticos tienen derecho a establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto de la integridad y soberanía del Estado mexicano y de sus órganos de gobierno.

Un quinto comentario sobre la materia se refiere a los partidos políticos y al respeto que se debe tener tanto de los derechos de la mayoría como de las minorías. En esta materia estimo oportuno recordar que en repetidas ocasiones se ha señalado que la democracia no es el gobierno de

los más en perjuicio de los menos, ni se propone eliminar a los grupos minoritarios, ni exige uniformidad de criterios, sino que, por el contrario, es esencial para la democracia el respeto de los derechos de las minorías.

En consecuencia, el propósito de hacer de la democracia una realidad cotidiana cada vez más plena parte del supuesto de que la mayoría respetará los derechos de las minorías y se abstendrá de realizar cualquier tipo de actos que cancelen la posibilidad de que las minorías puedan convertirse en mayoría, pero también supone el acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria, ya que en un sistema democrático sólo la mayoría puede decidir.⁶⁵

Como corolario de este principio se puede afirmar que la mayoría que atenta contra la minoría atenta contra la democracia, y que la minoría que atenta contra la mayoría o contra otra minoría, atenta contra su propia existencia, ya que en el respeto que cada partido tenga por el derecho ajeno se funda el respeto que reclamen para su propio derecho.

Un sexto comentario se relaciona con la obligación que tienen los partidos de conservar y preservar las condiciones que dieron origen a su registro. A este propósito obedecen las disposiciones contenidas en el artículo 38, incisos *c*, *d*, *f*, *g*, *l* y *m*.

Un último comentario se relaciona con la desaparición contenida en el artículo 38 inciso *r* que le impone a los partidos el deber de abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos, disposición que tiene por objeto el favorecer una atmósfera que facilite el que los ciudadanos se asocien individual y libremente a los partidos políticos, tal y como lo dispone el artículo 35 constitucional.

6. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

6.1 *Consideraciones generales*

Es cierto que la celebración de elecciones periódicas para elegir representantes populares supone un gasto considerable, pero asimismo resulta claro que es preferible que se gaste en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y republicanas a cualquier ahorro que pueda generar una atmósfera dictatorial.

⁶⁵ Véase, *supra*, “Presentación...”.

Ahora bien, toda vez que, como lo señala Arturo Sánchez Gutiérrez, existe una estrecha relación entre la cantidad de recursos con que cuenta un partido para sus actividades y campañas electorales, y el efecto que puede generar en los electores,⁶⁶ en los últimos años, en los regímenes democráticos contemporáneos ha adquirido una importancia creciente la regulación de los recursos económicos de que disponen los partidos.

De manera general se puede decir que existen dos vías fundamentales para el financiamiento de los partidos políticos: la pública y la privada; cada una de éstas presenta ventajas y desventajas.

El financiamiento público obedece al propósito de garantizar la independencia de los partidos políticos frente a los grupos económicos y al deseo de establecer ciertas condiciones de competencia igualitaria en la contienda electoral.

Sánchez Gutiérrez considera que el financiamiento público fue una respuesta al desequilibrio en las condiciones de competencia partidaria que generó el enriquecimiento de algunos partidos frente a la pobreza de otros. Al ser el Estado el principal financiero, los partidos podrían estar en condiciones de cumplir sus funciones como instituciones representantes de la sociedad, con independencia de grupos de presión e intereses económicos y abocados completamente a la actividad política.

En el mismo sentido, María de la Luz Mijangos⁶⁷ considera que el financiamiento público favorece, en primer término, la independencia de los partidos de los grandes capitales y se evita que la contienda electoral se vuelva censataria; asimismo considera que este tipo de financiamiento favorece la igualdad de trato en su otorgamiento y la transparencia en la asignación de los recursos.

En contrapartida, se afirma que el financiamiento público tiende a desvincular a estos institutos políticos de sus afiliados, de sus electores y en general de la sociedad civil.

En relación con el financiamiento privado cabe señalar que aun cuando en algunos casos ha sido regulado con posterioridad al público, resulta claro que las contribuciones de militantes, afiliados o simpatizantes ha sido la fuente por excelencia y tradicional de los partidos políticos.

⁶⁶ Sánchez Gutiérrez, Arturo, *Memoria del Foro de Consulta para la Reforma Electoral*, ponencia presentada en la primera audiencia pública, en torno al tema “El régimen de partidos políticos y las condiciones de competencia electoral”, IFE, marzo de 1993.

⁶⁷ Ponencia de Mijangos, María de la Luz, *op. cit.*, nota anterior.

Quienes consideran que se debe estimular el financiamiento privado creen, como lo hace Jaime Cárdenas Gracia, que este tipo de asociaciones deben nacer, crecer y desarrollarse con la sociedad civil; que el proceso de la voluntad política debe formarse de abajo hacia arriba y que a través del financiamiento privado se favorece una mayor autonomía de los partidos políticos frente al Estado.⁶⁸

En el mismo sentido, Manuel Barquín considera que el financiamiento privado acerca más a los partidos políticos a sus bases, ya que para obtener más financiamiento deberán mantener un mayor contacto con sus simpatizantes y manifestarse de manera más receptiva a sus valores y opiniones representando de esta manera con más fidelidad a sus votantes.⁶⁹

En contrapartida se afirma que si se confía la vida de los partidos políticos a este tipo de financiamiento, ello puede dar como resultado que los grupos económicos poderosos decidan la orientación del partido, razón por la cual se insiste en la necesidad de señalar límite a los donativos, prohibirlos en ciertos casos, precisar la obligación de los partidos políticos de publicar informes sobre los ingresos y gastos y establecer mecanismos de control.

Con base en las consideraciones anteriores se puede decir que al regular el financiamiento de los partidos políticos, el legislador debe procurar y armonizar múltiples equilibrios:

Un primer equilibrio se debe procurar entre el financiamiento público y el privado a efecto de potencializar las ventajas y minimizar los riesgos que cada uno de ellos representa.

En este sentido, María de la Luz Mijangos considera que lo ideal sería un equilibrio entre ambos tipos de financiamiento, esto es, el suficiente financiamiento público para garantizar la independencia de los partidos y la igualdad de oportunidades en la competencia electoral y un monto y forma de financiamiento privado que no aleje a los partidos de sus electores y que garantice que lo que éstos aportan no vulnere ciertos principios democráticos.⁷⁰

⁶⁸ Ponencia de Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, nota 64.

⁶⁹ Barquín, Manuel, *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

⁷⁰ Mijangos, María de la Luz, *Memoria del Foro de Consulta para la Reforma Electoral*, ponencia de en la primera audiencia pública en torno al tema “El Régimen de partidos políticos y las condiciones de la competencia electoral”, IFE, marzo de 1993.

Pero en la regulación misma de cada uno de estos financiamientos también se deben procurar ciertos equilibrios.

Así, al regular el financiamiento público, el legislador debe prever qué proporción del financiamiento se debe conceder en forma indirecta a través de exenciones y servicios y qué proporción se debe otorgar en forma directa, es decir, en dinero.

Adicionalmente, el legislador, al regular el financiamiento público directo, debe procurar un equilibrio entre el financiamiento que se debe otorgar en forma proporcional al peso electoral de cada partido y el financiamiento igualitario que se debe otorgar a toda agrupación política que tenga el carácter de partido político.

En esta materia se debe tener en todo tiempo presente que la médula de la justicia es la idea de la igualdad, si bien desde Aristóteles se distinguen dos clases de justicia, en cada una de las cuales se plasma bajo una forma distinta el postulado de la igualdad. La justicia conmutativa es aquella en la que la igualdad consiste en que todos reciban lo mismo. Trato justo significa, en este orden de ideas, trato igualitario. La justicia distributiva consiste en la distribución de cosas desiguales proporcionalmente a la desigualdad de los sujetos.⁷¹

Se puede decir que en materia de financiamiento público deben encontrar acomodo las dos justicias, la conmutativa entre los partidos políticos ya que en cuanto tales todos deben tener iguales oportunidades, derechos y deberes; a todos se les debe reconocer una misma categoría para determinados efectos, en tanto que la justicia distributiva tiene aplicación cuando para el otorgamiento del financiamiento se atiende a sus diferencias, como puede ser el tipo de registro, si es definitivo o condicionado; si el registro es de viejo cuño o es posterior a la última elección, o bien a su peso electoral, y en este caso se atiende a su nivel de desarrollo, a su grado de representatividad y, en función de ello, en sus preceptos se deben establecer determinadas consecuencias.

Al regular el financiamiento privado también se debe procurar un cierto equilibrio entre los incentivos que se deben establecer para estimular este tipo de financiamiento y los controles que se deben establecer para evitar aportaciones particularmente cuantiosas que den como resultado que unos cuantos simpatizantes poderosos económicamente se ha-

⁷¹ Radbruch, Gustav, *Introducción a la filosofía del derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, p. 155.

gan dueños de los partidos. Así, Jaime Cárdenas Gracia, con apoyo en la legislación alemana, propone que se utilicen los incentivos fiscales de tal manera que se desincentive a los grandes donadores y se premie a los pequeños.

La regla es que entre mayor es la cantidad de donativo, menor es la desgravación fiscal y viceversa. Este sistema favorece que los pequeños donantes se vean beneficiados, además de estimular su participación. Por otra parte, y como lo hace la legislación alemana, después de una determinada cantidad, generalmente alta, el donativo deja de ser susceptible de desgravación.⁷²

Asimismo, se debe procurar armonizar las aportaciones individuales y las grupales. Al respecto, José Woldenberg considera que al regular el financiamiento privado se debe reconocer que

las organizaciones sociales (sindicatos, agrupaciones campesinas, de profesionales, urbanas, etcétera) deben estar en posibilidad de aportar recursos monetarios a los partidos, ya que si se prohíben donaciones de ese tipo de asociaciones, el terreno prácticamente quedaría abierto solamente, en términos significativos, a las empresas y a los ricos. No obstante, por el profundo autoritarismo que existe en no pocas de ellas, sería necesario que cualquier contribución sea aprobada previamente de manera individual por cada uno de los donantes. Debe quedar muy claro que aquel afiliado que no desee aportar nada tendrá todas las garantías de que así sea.⁷³

6.2 Consideraciones en torno a la regulación del financiamiento de los partidos en México

Se puede decir que en esta materia en nuestro medio se han alcanzado avances sucesivos y acumulativos y con objeto de ilustrar este hecho resulta oportuno recordar que la regulación del financiamiento de los partidos políticos en México principió por el otorgamiento de financiamiento

⁷² Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, nota 66.

⁷³ Woldenberg, José, *Memoria del Foro de Consulta para la Reforma Electoral*, ponencia presentada en la primera audiencia pública en torno al tema “El régimen de los partidos políticos y las condiciones de la competencia electoral”, IFE, marzo de 1993.

público indirecto a través del otorgamiento de determinadas exenciones fiscales y franquicias postales y telegráficas a los partidos políticos; más tarde, y sobre todo a partir de 1977, se reguló el acceso de los partidos políticos a la radio y televisión para hacer uso del tiempo oficial del Estado durante las campañas electorales; a partir de 1987 se reguló el financiamiento público directo de manera global y en 1990, al promulgarse el COFIPE, se reguló el financiamiento público de manera desglosada, es decir, por varios conceptos diferentes pero que en todos los casos se traduce en la entrega de dinero con cargo al presupuesto del Estado.

Como se puede apreciar, hasta 1993 tan sólo se regulaba el financiamiento público y por lo que hace al financiamiento privado, sólo se hacía una referencia tangencial, toda vez que en los términos de la versión original del artículo 49, el financiamiento público era considerado un apoyo complementario de los ingresos que los partidos políticos debían percibir de sus afiliados, militantes y simpatizantes, pero no se establecía montos ni se establecían fórmulas para llevar a cabo su control; también incidían de manera indirecta en el financiamiento privado las disposiciones a través de las cuales se prohibía el que los partidos políticos recibieran contribuciones de entidades extranjeras, religiosas y del Estado, al margen de las establecidas, en este último caso, por la ley.

En este estado de cosas, durante los foros de consulta para la reforma electoral que organizó el IFE durante 1993, los participantes estuvieron de acuerdo sobre la necesidad de regular el financiamiento privado sobre las bases siguientes: establecer límites, prohibiciones y restricciones a las contribuciones privadas, fijar topes máximos a los gastos de campaña, garantizar acceso igualitario de los partidos a los medios de comunicación para adquirir tiempo comercial y establecer un mecanismo de control de las finanzas partidarias.

En vista de ello, en septiembre de 1993 el poder revisor de la Constitución resolvió precisar en un nuevo párrafo sexto del artículo 41 constitucional “que la ley estableciera las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales”, sentándose así las bases para que la ley secundaria regule de manera integral, el financiamiento de los partidos políticos.

A efecto de dar seguimiento a esta disposición constitucional, en septiembre de 1993 se modificó el COFIPE, y a resultas de ello a partir de entonces, dicho cuerpo normativo regula de manera integral el financia-

miento de los partidos políticos, toda vez que las prerrogativas que les confiere el artículo 41, incisos *a*, *b* y *c*, a los partidos políticos, aluden a lo que en la doctrina se conoce como financiamiento público indirecto, en tanto que en el artículo 49 se precisa el régimen de financiamiento de los partidos políticos y el cual comprende tanto diversas modalidades del financiamiento público directo, como diversas modalidades del financiamiento que no provengan del erario público, es decir, del financiamiento privado.

Como resultado de ello, se puede decir que al financiamiento público indirecto se refieren las tres primeras prerrogativas a que alude el artículo 41 del COFIPE ya que en ellas se señalan las bases para garantizar el acceso de los partidos políticos al tiempo oficial de que dispone el Estado en la radio y en la televisión, se exenta a los partidos políticos del pago de ciertos impuestos y servicios y se otorgan franquicias postales y telegráficas.

A resultas de la reforma de 1993, el financiamiento público directo se configura con los recursos que en dinero recibían los partidos por cinco partidas que establecía el artículo 49.7 del COFIPE: *a*) por actividad electoral; *b*) por actividades generales como entidades de interés público; *c*) por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores debían aportar para el sostenimiento de sus partidos; *d*) por actividades específicas como entidades de interés público, y *e*) para el desarrollo de los partidos políticos. La regulación de las cuatro primeras data de 1990 y la última es resultado de las reformas de 1993. Con posterioridad y como resultado de la reforma constitucional de 1996, el financiamiento público comprende tres conceptos diferentes: para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña y por actividades específicas como entidades de interés público.

Con objeto de facilitar el control del financiamiento privado, el artículo 49 regula las siguientes modalidades: *a*) financiamiento por militancia; *b*) financiamiento de simpatizantes; *c*) autofinanciamiento, y *d*) financiamiento por rendimientos financieros fondos y fideicomisos.

También dentro de los avances sucesivos y acumulativos que se han registrado en esta materia, se debe precisar el hecho de que a través de la reforma de 1993, se adicionaron diversos artículos con objeto de sentar las bases para procurar un control del financiamiento y entre las cuales cabe destacar las siguientes:

- En el artículo 27, párrafo 1, inciso *c*, fracción IV, y en el artículo 49, párrafo 5, se establece la obligación de los partidos políticos de tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de los recursos generales y de campaña, así como la obligación de presentar los informes respectivos.
- En el artículo 49-A se sientan las bases de conformidad con las cuales los partidos políticos deben rendir sus informes anuales y de campaña.
- En los términos de lo dispuesto por el artículo 49-B, para la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos, se debe integrar una comisión de consejeros, y en el artículo 49-C se precisa que la referida comisión de consejeros podrá proponer al Consejo General del IFE los lineamientos o formatos que deben utilizar los partidos políticos para presentar sus informes.

De manera general se puede decir que la regulación jurídica del financiamiento público de los partidos políticos parte de las siguientes bases fundamentales:

1a. El financiamiento público que se otorga a los partidos proviene de los impuestos que recaude el Estado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 constitucional, fracción IV, que dispone que son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

2a. El Estado no puede otorgar financiamiento alguno a los partidos políticos distinto al que establecen las leyes.

3a. Con objeto de favorecer la consolidación del régimen de partidos políticos se dispone que a través del financiamiento público se debe financiar a los partidos como tales y no a los candidatos; consecuentemente las aportaciones que se hagan a estos últimos se deben entender hechas a los partidos.

4a. Le corresponde a los partidos decidir con apego a su normatividad interna, la forma como distribuirá sus recursos financieros entre sus candidatos.

5a. El financiamiento público se otorga a los partidos políticos teniendo como base, por un lado, los resultados de la última consulta electoral y, por otra, el propósito de conferirles un trato igualitario.

6a. El financiamiento público que se otorga bajo el criterio de proporcionalidad según el número de votos y el número de curules y escaños que los partidos políticos hayan obtenido en la última elección federal, obedece al propósito de que sea la votación la que determine la orientación del financiamiento.

7a. El financiamiento público que se otorga sobre una base igualitaria parte de la consideración de que es un propósito fundamental del COFIPE consolidar al régimen de partidos; de aquí que a través de esta modalidad de financiamiento se tiende a proteger el desarrollo de los partidos políticos, y principalmente de los que tienen un carácter minoritario.

Se puede decir que la regulación jurídica del financiamiento privado a los partidos políticos parte de las siguientes bases fundamentales:

1a. Las aportaciones de militantes, afiliados o simpatizantes deben ser la fuente fundamental del financiamiento privado de los partidos políticos.

2a. La regulación jurídica del financiamiento privado establece tanto prohibiciones como límites a las aportaciones de personas físicas y morales.

3a. En el artículo 49.2 se establece que no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la federación y de los estados, así como los ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
- f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y
- g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Asimismo se precisa que los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en la

vía pública; también se dispone que las aportaciones que en dinero realicen los simpatizantes a los partidos políticos, no serán deducibles de impuestos sobre la renta en un monto del 25% (reforma de 1996).

Al respecto cabe formular los siguientes comentarios:

Primero. Los servidores públicos que destinen de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tengan a su disposición en virtud de su cargo, cometerán un delito en los términos de lo dispuesto por el artículo 407 del Código Penal Federal que al efecto dispone lo siguiente:

Se impondrá de 200 a 400 días multa y prisión de 1 a 9 años, al servidor público que:

I. Obligue a sus subordinados de manera expresa y haciendo uso de su autoridad y jerarquía, a emitir sus votos a favor de un partido político o candidato;

II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas en el ámbito de su competencia a la emisión del sufragio a favor de un partido político o candidato;

III. Destine, de manera ilegal, fondos bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado; o

IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.

Segundo. La prohibición que se hace a las iglesias y los ministros de los cultos para hacer contribución alguna a los partidos políticos parte de la consideración de que su misión consiste en ejercer un liderazgo espiritual y abstenerse de hacer política partidista.

Tercero. Toda vez que la actividad política está reservada a los ciudadanos mexicanos, y con el propósito de evitar injerencias indebidas en la política interna, se prohíbe recibir donativos o aportaciones de partidos políticos extranjeros de organismos internacionales o bien de personas físicas o morales extranjeras.

Cuarto. Con el fin de evitar el clientelismo de aquellos intereses que pudieran condicionar la política nacional, se prohíben los donativos de empresas mexicanas de carácter mercantil.

Quinto. Las aportaciones en dinero hechas a los partidos políticos por persona física o moral facultada para ello tendrán un límite anual del

10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que correspondan a todos los partidos, precisándose que las aportaciones por persona física o moral tendrán un límite anual equivalente al 0.05 del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos en el año que corresponda (con anterioridad se establecía un límite anual equivalente al 1% para las personas físicas y al 5% para las personas morales).

Sexto. Los partidos políticos no podrán recibir aportaciones de personas no identificadas (con anterioridad a 1996 se disponía que el monto total de las aportaciones de personas no identificadas no podía exceder del 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda).

Con base en el análisis anterior y con el propósito de facilitar la comprensión de la compleja regulación en materia de financiamiento a los partidos políticos, se considera conveniente formular la siguiente sistematización de carácter general y en la inteligencia de que en su oportunidad se abordará en detalle el estudio de cada uno de los puntos.

En primer término se debe tener presente que la ley prohíbe que puedan hacer aportaciones a los partidos políticos las siguientes personas y entidades:

- Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la federación, de los estados y de los municipios.
- La administración pública federal, estatal o municipal ya sean de carácter central o paraestatal.
- Los partidos políticos, las personas físicas y morales extranjeras.
- Los organismos internacionales cualquiera que sea su naturaleza.
- Los ministros de los cultos, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.
- Las personas que viven o trabajen en el extranjero, las sociedades mexicanas de carácter mercantil.

A) *Financiamiento público*

- 1) En los términos del artículo 41 constitucional, fracción 11 en materia de financiamiento a los partidos políticos, se debe garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

- 2) El financiamiento público se obtiene a través de las contribuciones que hacen los mexicanos con apego a lo que dispone el artículo 36 constitucional.
- 3) El financiamiento público admite tres modalidades:
 - a) Por actividades ordinarias de carácter permanente.
 - b) Por gastos de campaña.
 - c) Por actividades específicas como entidades de interés público.

El monto del financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y el monto del financiamiento para gastos de campaña que le corresponda a cada partido, serán equivalentes.

Una vez fijados dichos montos, de la cantidad que resulte, el 30% se distribuirá entre los partidos en forma igualitaria y el 70% de acuerdo a su fuerza electoral.

El financiamiento por actividades específicas como entidades de interés público comprenderá educación y capacitación política, la investigación socioeconómica y política, las tareas editoriales, pero dicho financiamiento no podrá ser mayor al 75% de los gastos comprobados.

El financiamiento a partidos por actividades ordinarias permanentes asciende a 2,421 millones, y por gastos de campaña a una cantidad equivalente por lo que el total ascendió de 4,843 millones.

- 4) El financiamiento público se hace a los partidos y no a los candidatos y consecuentemente le corresponde a los partidos determinar la forma como distribuye su financiamiento entre los mismos.
- 5) En ningún caso y por ningún motivo las autoridades estatales pueden brindarle a los partidos políticos financiamiento distinto al establecido en las leyes.
- 6) Los partidos políticos que hubieran obtenido su registro con posterioridad a la última elección tienen derecho a que se les otorgue a cada uno de ellos el 2% del financiamiento total que le corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

B) *Financiamiento privado*

- 1) El financiamiento privado admite cuatro modalidades:

- a) Financiamiento por militancia.
 - b) Financiamiento de simpatizantes.
 - c) Autofinanciamiento.
 - d) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.
- 2) El financiamiento de militantes estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados.
- 3) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por personas físicas o morales mexicanas que no estén impedidas para ello, y sujetándose a las siguientes reglas:
- a) Cada partido no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes.
 - b) De las aportaciones en dinero se deberán expedir recibos.
 - c) Las aportaciones en dinero que realice cada persona física tendrán un límite anual equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público de actividades ordinarias permanentes.
- 4) El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales tales como: conferencias, espectáculos, rifas, etcétera.
- 5) El financiamiento por rendimientos financieros es el que se obtiene a través de fondos o fideicomisos.
- C) *Panorámica en torno a las obligaciones que tienen los protagonistas del proceso electoral en materia de financiamiento*

Los partidos políticos deberán:

- Contar con un órgano responsable de obtener y administrar los recursos financieros que obtengan.
- De rendir los informes ordinarios y de campaña que les exige la ley dentro de los plazos correspondientes; al efecto cabe precisar

que la ley otorga 60 días después del 31 de diciembre para presentar los informes generales y 60 días posteriores al cierre de las campañas para presentar los informes de campaña, resultando pertinente precisar que se debe presentar un informe de campaña por cada uno de los candidatos contendientes, ya sean candidatos a diputados, senadores o a presidente de la República.

- Observar los formatos, estados contables, lineamientos y requisitos delineados por la Comisión de Fiscalización para rendir sus informes generales y sus informes de campaña
- Señalar en sus informes el origen, el monto y la aplicación de sus recursos financieros.
- Observar que el financiamiento de simpatizantes no exceda al 10% del financiamiento público por actividades ordinarias de carácter permanente.
- Destinar el 2% de su financiamiento para sus fundaciones y centros de investigación.
- Observar que el financiamiento proveniente de personas físicas simpatizantes no exceda al 0.05% del monto total del financiamiento por actividades ordinarias permanentes.
- Expedir recibos de las aportaciones que reciban en dinero.
- Cada partido político deberá destinar el 50% de las erogaciones que realice para propaganda en radio y televisión en programas para la difusión de su plataforma electoral, la promoción de sus candidatos, así como para el análisis de los temas de interés nacional y su posición ante ellos.

La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos deberá:

- Ser presidida por un consejero electoral, debe contar con un representante de cada uno de los partidos políticos y ser apoyada, en calidad de secretario técnico, por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos; a esta Comisión le corresponden las siguientes obligaciones:
- Delinear los formatos, estados contables, lineamientos y procedimientos que deben observar los partidos políticos en la formulación de los informes a que están obligados.

- Precisar la forma y términos como los partidos políticos deberán reportar el origen, el monto y la aplicación de los recursos financieros que obtengan.
- Revisar los informes generales y los informes de campaña que rindan los partidos políticos, debiendo tener presente que se debe tener un informe por cada una de las elecciones y formular un dictamen sobre la materia que deberán someter a la consideración del Consejo General del IFE y en el cual deberán proponer, si ha lugar a ello, las sanciones que estimen pertinentes.

Al Consejo General del IFE le corresponden, entre otras, las siguientes obligaciones:

- Fijar el costo mínimo de los gastos de campaña para diputado, senador y presidente.
- Fijar los topes máximos de gastos de campaña.
- Al Consejo General también le corresponde aprobar el dictamen que le somete a su consideración la comisión respectiva y en su caso imponer la sanción que se estime pertinente y en la inteligencia de que éstas pueden consistir en la imposición de una multa que puede oscilar entre 50 y 5 mil veces el importe del salario mínimo vigente en el Distrito Federal, en la reducción de las ministraciones del financiamiento público al que tenga derecho, en la suspensión de la entrega del financiamiento público, en la suspensión de su registro como partido político y en la cancelación del mismo. Para la imposición de las multas el consejo deberá tomar en cuenta las circunstancias y la gravedad de las faltas así como la reincidencia.

A la Sala Superior del Tribunal Electoral le corresponde resolver los recursos de apelación que interpongan los partidos políticos con motivo de la imposición de sanciones que le haya hecho el Consejo General del IFE.

Cabe precisar que las disposiciones que contiene el COFIPE y los acuerdos que sobre la materia ha aprobado el Consejo General del IFE tienen por objeto permitir tanto a la autoridad electoral en lo particular como a la sociedad civil en lo general, permanecer atentos y vigilantes

de que las organizaciones políticas provean su financiamiento y dispongan de sus recursos ajustándose a la normatividad vigente.

Con base en las consideraciones anteriores y a partir de que éstas deben servir como telón de fondo en el análisis de las prerrogativas que regula el COFIPE, a continuación procederé al análisis de cada una de ellas.

6.3 *Prerrogativas de los partidos políticos*

En los términos del artículo 41, los partidos políticos nacionales tienen como principales prerrogativas, las siguientes:

- Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión.
- Gozar del régimen fiscal que establece el Código y las leyes de la materia.
- Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.
- Participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades.

Como ya lo expliqué, las tres primeras prerrogativas se refieren a lo que en la doctrina se conoce como financiamiento público indirecto, en tanto que la cuarta alude a lo que doctrinalmente se llama financiamiento público directo.

6.3.1 *Prerrogativas en materia de radio y televisión*

A) *Acceso al tiempo oficial*

De conformidad con la legislación electoral vigente, la responsabilidad de los partidos no se agota en la mera participación periódica en las elecciones, sino que, asimismo, deben desarrollar actividades permanentes entre las que destacan los programas de educación política, que vienen a significarse por ser los medios a través de los que la persona conoce cuáles son sus derechos, aprende la forma de defenderlos y la manera como debe de servirse de ellos.

Es por ello que la educación política debe ser entendida como uno de los medios más adecuados para incorporar al hombre a la cultura y, con

ello, procurar que cada ser humano se convierta en un agente de transformación y mejoramiento de la colectividad.

De esta manera y con el fin de que los partidos políticos puedan cumplir con la responsabilidad que tienen en esta materia, el COFIPE establece, como prerrogativa de los mismos, su acceso a la radio y la televisión en forma permanente, disposición que tiene por objeto facilitarles los medios para que puedan difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales, así como los análisis y opiniones que formulen respecto a los principales problemas nacionales. Resulta claro que en el ejercicio de esta prerrogativa deberán observar lo dispuesto por el artículo sexto constitucional y las leyes que regulan esta materia (consúltese, *supra*, al respecto el capítulo II, apartado 4).

Se puede decir con apego a lo dispuesto en los artículos 43 y 44 que le corresponde a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y a la Comisión de Radiodifusión del IFE, la producción y difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos, debiendo éstos hacer llegar, con toda oportunidad, a la Comisión de Radiodifusión los guiones técnicos correspondientes. Asimismo cabe precisar que también le corresponde a la dirección y a la comisión referida efectuar los trámites para las aperturas de los tiempos comerciales a los partidos políticos correspondientes, a que se refieren los artículos 44 y 46.

La Comisión de Radiodifusión es presidida por el director ejecutivo de prerrogativas y partidos políticos, y se integra con un representante designado por cada uno de los partidos políticos, el cual tiene facultades de decisión sobre la elaboración de los programas de su partido.

Con apego a lo dispuesto en el artículo 44, se puede decir que del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión cada partido político disfrutará de un tiempo mensual de 15 minutos en cada uno de estos medios de comunicación. El Código precisa que los partidos políticos deberán utilizar, por lo menos, la mitad del tiempo que le corresponda durante los procesos electorales para difundir el contenido de sus plataformas electorales.

Sin perjuicio de lo anterior, a solicitud de los partidos podrán transmitirse programas en cobertura regional. Estos programas no excederán de la mitad del tiempo asignado a cada partido para sus programas de cobertura nacional y se transmitirán además de éstos.

Ahora bien, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 45 y 46, los partidos políticos harán uso de su tiempo mensual en dos programas semanales. El orden de presentación de los programas de los partidos políticos se hará mediante sorteos semestrales, correspondiéndole a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos determinar las fechas, los canales, las estaciones y los horarios de las transmisiones, así como tomar las previsiones necesarias para que la programación que corresponda a los partidos políticos tenga la debida difusión a través de la prensa de circulación nacional.

Asimismo, los partidos políticos tendrán derecho en los términos de lo dispuesto por el artículo 44.2, a participar conjuntamente, en un programa especial que establecerá y coordinará la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, y el cual será transmitido por radio y televisión dos veces al mes.

Cabe precisar que por disposición de la ley (artículo 46) los tiempos destinados a las transmisiones de los programas de los partidos políticos y del IFE, tendrán preferencia dentro de la programación general en el tiempo estatal en la radio y la televisión.

En esta materia reviste particular importancia la reforma legal de 1996 a través de la cual se delinearán en el artículo 47 las bases conforme a las que los partidos políticos tendrán derecho a las transmisiones en radio y televisión, precisándose, en el párrafo tercero, que el tiempo de transmisión y el número de promocionales se distribuirán entre los partidos con representación en el Congreso de la Unión de la siguiente manera: el 30% en forma igualitaria y el 70% restante en forma proporcional a su fuerza electoral.

Con base en las consideraciones hechas valer, se puede decir que siendo los partidos políticos entidades fundamentales en la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación social debe contribuir a crear el medio ambiente propicio para que tenga una mayor observancia la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información.

Asimismo, se puede decir que la diversidad de opiniones expresada de manera regular por los partidos políticos en medios tan importantes como son la radio y la televisión, sumadas a otras fuentes generadoras de información, deben contribuir a que la opinión pública, cuente con los medios adecuados para estar mejor informada al contar con una mayor variedad de puntos de vista.

B) *Acceso al tiempo comercial*

A resultas de las reformas de 1993 y de 1996 se modificó y adicionó el artículo 48 con el propósito de sentar en el mismo las bases fundamentales a que se debe sujetar la contratación de tiempo comercial en la radio y la televisión durante las campañas electorales, disponiéndose que es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto y precisando que los candidatos sólo podrán hacer uso de los tiempos que les asignen su partido político o coalición.

Con este fin se dispone que la Secretaría Ejecutiva del IFE solicitará a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención para que los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, tanto nacionales como de cada entidad federativa, le proporcionen un catálogo de horarios y sus tarifas correspondientes disponibles para su contratación por los partidos políticos para dos periodos, el primero, del 1o. de febrero al 31 de marzo del año de la elección, y el segundo, del 1o. de abril y hasta tres días antes del señalado para la jornada electoral, precisándose que las tarifas no serán superiores a las de publicidad comercial.

El IFE, a través de la Secretaría Ejecutiva pondrá a disposición de los partidos políticos los catálogos respectivos, hecho lo cual les corresponde a los partidos políticos comunicar por escrito las estaciones, canales y horarios en que tengan interés de contratar.

Del análisis de las disposiciones contenidas en el artículo 48.5 se desprende que en el evento en que dos o más partidos políticos manifiesten interés en contratar tiempos en un mismo canal o estación, en los mismos horarios, la Secretaría Ejecutiva dividirá el tiempo total disponible para contratación del canal o estación entre el número de los partidos políticos interesados y el resultado será el tiempo que cada partido podrá contratar.

Se dispone que si un solo partido político manifiesta interés por contratar tiempo en un canal o estación podría hacerlo hasta por el límite que los concesionarios hayan dado a conocer como tiempo disponible para estos efectos.

Una vez concluido el procedimiento de reparto y asignación, el Instituto, a través de la dirección correspondiente, debe dar a conocer los tiempos, los canales y estaciones para cada uno de los partidos con objeto de que lleven a cabo directamente la contratación.

En este materia resulta oportuno destacar que con apego a lo dispuesto por el artículo 48.10, el director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos se debe reunir a más tardar el 15 de diciembre del año anterior de la elección con la Comisión de Radiodifusión y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, para sugerir los lineamientos generales aplicables en sus noticiarios respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos.

6.3.2 *Prerrogativas en materia fiscal*

Las prerrogativas que les confiere el COFIPE a los partidos políticos en materia fiscal configuran otra modalidad del financiamiento indirecto y son prácticamente las mismas que configuraba el Código Federal Electoral de 1987. Como resultado de ello, en el presente y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 50 del COFIPE, los partidos políticos no son sujetos de los impuestos y derechos siguientes:

- a) Los relacionados con las rifas y sorteos, ferias, festivales y otros eventos que celebren previa autorización legal que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines;
- b) Sobre la renta, en cuanto a 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;
- c) Los relativos a la venta de impresos que editen para la difusión de sus principios, programas y estatutos y en general para su propaganda, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma, y
- d) Respecto a los demás que establezcan las disposiciones legales.

6.3.3 *Prerrogativas en materia postal y telegráfica*

En términos generales se puede decir que la regulación jurídica de esta materia ha experimentado muy pocos cambios a partir de 1963 y que en el presente en los artículos 53, 54 y 55 del COFIPE se precisan las reglas a que quedan sujetas las franquicias postales y telegráficas, destacando el señalamiento de que sólo podrán hacer uso de ellas los comités nacionales, regionales, estatales, distritales y municipales de cada partido.

Cabe hacer notar que estas prerrogativas no hacen ninguna diferencia entre los partidos, ya que se les otorga a todos ellos con independencia del número de votos que hayan obtenido en la contienda electoral precedente, o del número de curules o escaños con que cuenten en el Congreso de la Unión.

6.3.4 Prerrogativas en materia de financiamiento público

A) Régimen vigente en 1987

El financiamiento público de los partidos políticos es considerado por la ley como un apoyo complementario de los ingresos que perciban por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones.

La regulación jurídica del financiamiento público acusa notables diferencias entre los códigos de 1987 y el de 1990, reformado en 1993 y 1996, ya que en el primero la regulación era genérica, en tanto que el código vigente se regulan diversos tipos de financiamiento.

A efecto de poder apreciar la diferente regulación jurídica contenida en uno y otro código, cabe referir, en primer término, los contornos fundamentales del régimen de financiamiento público del Código Federal Electoral de 1987, mismos que pueden ser resumidos de la siguiente manera:

- 1) Para efecto de determinar el monto del financiamiento, la CFE debía determinar el costo mínimo de una campaña electoral para diputados. Esta cantidad debía ser multiplicada por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa registrados para cada elección. El monto que resultaba de la anterior operación se dividía por mitades: una mitad era distribuida de acuerdo con el número de votos válidos que cada partido político hubiese obtenido en la última elección para diputados federales por el principio de mayoría relativa y la otra mitad era distribuida según el número de diputados federales que cada partido hubiere obtenido en la misma elección por cualquiera de los dos sistemas;
- 2) La cantidad que se distribuía de acuerdo con los votos debía dividirse entre la votación efectiva para determinar el importe *unitario* por voto. A cada partido se le asignaba esa cantidad tantas veces como votos hubiera alcanzado.

- 3) La cantidad que se distribuía según las curules, se debía dividir entre el número de miembros de la Cámara de Diputados para determinar el importe unitario por cada curul. A cada partido se le asignaba esa cantidad tantas veces como curules hubiera ganado.
- 4) El financiamiento a que se ha hecho referencia se determinaba una vez que las elecciones eran calificadas por el Colegio Electoral en la Cámara de Diputados.
- 5) Los partidos políticos recibían el monto de su financiamiento en tres anualidades, durante los tres años siguientes a la elección (por el 20%, el 30% y el 50% respectivamente).
- 6) No tenían derecho al financiamiento público los partidos políticos que no hubiesen obtenido el 1.5% de la votación nacional para efecto de la conservación del registro.
- 7) En el caso de las coaliciones el financiamiento público se le otorgaba a la coalición; y
- 8) Los partidos políticos debían justificar anualmente ante la CFE el empleo del financiamiento público.

B) Régimen vigente en 1993

La regulación del COFIPE a que dio lugar la reforma de 1993 resultó bastante más completa, ya que de conformidad al artículo 49, los partidos políticos nacionales, adicionalmente a los ingresos que perciban por las aportaciones de sus afiliados y organizadores, tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades por los siguientes conceptos:

- Por actividad electoral.
- Por actividades generales como entidades de interés público.
- Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores deben aportar para el sostenimiento de sus partidos.
- Por actividades específicas como entidades de interés público.
- Para el desarrollo de los partidos políticos.

A continuación procederé a analizar cada una de estas modalidades y con el propósito de que se puedan apreciar los cambios que se originaron a resultas de la reforma de 1996, se analizarán, en primer término, las modalidades de financiamiento configuradas por la reforma de 1993 y con posterioridad las de 1996.

a) *Por actividad electoral*

De conformidad a lo que disponía en 1993 el artículo 49.7, inciso *a*, dicho financiamiento se debía ajustar a las siguientes bases:

En primer término, le correspondía al Consejo General del Instituto Federal Electoral determinar, con base en los estudios que le presentara el director general del propio Instituto, el costo mínimo de una campaña para diputados y el de una para senador.

Resulta claro que el costo de una campaña para diputados varía si se trata de un distrito rural o si se trata de un distrito urbano y que de igual forma el costo de una campaña de senador será diferente según se trate de una entidad federativa con una extensión territorial pequeña o grande.

También cabe hacer notar que consideradas en forma individual, las campañas de diputados son menos costosas que las de los senadores, por cuanto se realizan en el ámbito territorial correspondiente a cada distrito electoral, que es una demarcación territorial sensiblemente más chica que la demarcación territorial en la que se desarrolla la campaña de senadores que es el territorio de la entidad federativa.

Asimismo cabe tener presente que si bien las campañas de diputados individualmente consideradas son menos costosas que las de senadores, si se les considera en conjunto, resulta a la inversa debido a que es mayor el número de candidatos a diputados que el de candidatos a senadores.

En el supuesto de que el costo mínimo que determinara el Consejo para una campaña de diputados ascendiera a 50,000 nuevos pesos y que el costo de la campaña para senador se determinara en 300,000 nuevos pesos, se debía multiplicar cada una de estas cantidades respectivamente por el número de candidatos propietarios a diputados de mayoría relativa y por el número de candidatos propietarios a senadores registrados por los partidos políticos para cada elección; cabe precisar que para efectuar este cálculo, sólo se tomarían en cuenta los candidatos de los partidos que hubieren conservado su registro.

Supongamos que en la contienda electoral participan los partidos 1, 2 y 3 y que cada uno de ellos presenta candidatos en todos los distritos electorales y que consecuentemente cada partido registró 300 candidatos a diputados federales y que asimismo registró un candidato a senador para cada una de las entidades federativas; en esta hipótesis se deberá proceder de la siguiente manera (véase cuadro 22).

Una vez conocido el costo total de las campañas de todos los diputados y el costo total de las campañas de todos los senadores, el procedimiento que se debe observar es idéntico, por lo que, con propósitos simplificativos, tan sólo haré referencia a la forma como se debe proceder en el caso de diputados.

CUADRO 22. CONTIENDA ELECTORAL HIPOTÉTICA

<i>Partido</i>	<i>Candidatos a diputados</i>		<i>Candidatos a senadores</i>
Partido 1	300		32
Partido 2	300		32
Partido 3	300		32
	900		96
	N\$50 000	X	N\$300 000
Costo total	N\$45 000 000		\$28 800 000

El costo total de la elección de diputados se debe dividir entre la votación nacional emitida en dicha elección y que para efectos ejemplificativos supongamos que es de 20 millones; así pues, se debe dividir 45 millones de nuevos pesos entre 20 millones de votos y la cantidad que resulte, que en el caso es N\$2.25 será el valor unitario del voto.

Como resultado de ello, cada partido tendrá derecho a que se le asigne la cantidad que resulte de multiplicar el valor unitario del voto, que en el ejemplo es de N\$2.25, por el número de votos válidos que haya obtenido en la elección de diputados por mayoría relativa. Supongamos que los partidos 1, 2 y 3 obtuvieron ocho, siete y cinco millones de votos válidos respectivamente; en este caso se deberá proceder según se muestra en el cuadro 23.

CUADRO 23. RESULTADO ELECTORAL HIPOTÉTICO

<i>Partido</i>	<i>Votación válida obtenida</i>	<i>Valor unitario por voto</i>	<i>Financiamiento</i>
Partido 1	8,000,000	X N\$2.25	18,000,000
Partido 2	7,000,000	X N\$2.25	15,750,000
Partido 3	5,000,000	X N\$2.25	1,250,000

Resulta oportuno destacar que por disposición de la ley, el financiamiento a que se ha hecho referencia se determinará una vez que el Tribunal Federal Electoral hubiera resuelto todos los recursos interpuestos con motivo de la jornada electoral.

La entrega de los financiamientos a que tenían derecho los partidos por actividad electoral se debía realizar en los tres años siguientes a la elección: en el primero el 20% del total; en el segundo el 30% y en el último el 50%. De acuerdo con el ejemplo propuesto, se debía obtener el 20%, el 30% y el 50% del financiamiento a que tenían derecho cada partido, hecho lo cual le debían ser entregadas las cantidades correspondientes en el primero, segundo y tercer año de la legislatura.

Cabe hacer notar que la ley precisaba que los montos correspondientes a la segunda y tercera anualidad podían ser incrementados por acuerdo del Consejo General, según lo estimara necesario.

Como fue explicado, este mismo procedimiento se debía aplicar para determinar el financiamiento público a que tiene derecho un partido político por su participación en las elecciones de senadores.

b) *Por actividades generales como entidades de interés público*

En los términos del inciso *b* del párrafo 7 del artículo 49, dicho financiamiento se debía sujetar a las bases siguientes:

En primer término, el COFIPE precisa que un monto anual adicional equivalente al 10% del financiamiento público que resulte por actividad

electoral se debía distribuir anualmente por partes iguales a cada partido político.

Consecuentemente, a todos los partidos se les debía asignar una cantidad adicional que es igual para todos con independencia de la votación alcanzada; para este fin se debía calcular el 10% de la suma total del financiamiento basado en los costos totales mínimos de las campañas de diputados y senadores.

En el ejemplo propuesto se suman los 45 millones de nuevos pesos correspondientes a las campañas de diputados y los 28 millones, 800 mil nuevos pesos correspondientes a las campañas de senadores y de la suma resultante, 73 millones 800 mil nuevos pesos, se debe obtener el 10%, que en el caso es 7 millones 380 mil nuevos pesos, cantidad que se debería repartir en los tres años de la legislatura entre los partidos políticos que tuvieran derecho a ello; supongamos que los partidos con derecho a este tipo de financiamiento son cinco, en cuyo caso le corresponderá a cada uno de ellos 1,476,000 nuevos pesos.

c) Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores debían aportar para el sostenimiento de sus partidos

Se puede decir que en el otorgamiento de este tipo de financiamiento, el Estado se subrogaba pasivamente en las obligaciones de cotización que tienen los diputados y senadores para con su partido.

En los términos de lo que disponía el inciso *c* del párrafo 7 del artículo 49, dicho financiamiento se debía ajustar a las siguientes bases:

- A cada partido político se le debía otorgar anualmente una cantidad equivalente al 50% del monto anual del ingreso neto que por concepto de dietas hayan percibido en el año inmediato anterior los diputados y senadores integrantes de su grupo parlamentario.
- Las cantidades debían ser entregadas a cada partido político en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

En consecuencia, para determinar el monto de este financiamiento, se tenía que precisar previamente el monto de la dieta anual que percibieron los diputados y los senadores, multiplicar dicha cifra por 564 toda vez

que el Congreso de la Unión en ese entonces se integraba con 500 diputados y 64 senadores y la cifra que resultara debía repartirse de acuerdo con las curules de cada grupo parlamentario.

d) Por actividades específicas como entidades de interés público

En los términos de lo que disponía el inciso *d* del párrafo 7 del artículo 49, con dicho financiamiento se podían apoyar las actividades que llevaran a cabo los partidos políticos en materia de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales, debiendo al efecto observar lo dispuesto por el reglamento para el financiamiento público de las actividades específicas publicado en el *DOF* de 5 de abril de 1991.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2o. del referido reglamento, las actividades específicas de los partidos políticos nacionales que podían ser objeto del financiamiento eran exclusivamente las siguientes:

I. Educación y capacitación política. El desarrollo de estas actividades tenía como objeto coadyuvar a la promoción y difusión de la cultura política; la formación ideológica y política de sus afiliados, infundiendo en ellos el respeto al adversario y a sus derechos en la participación política; así como preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales, fortaleciendo el régimen de partidos político.

II. Investigación socioeconómica y política. Con estas actividades se buscaba, además de los objetivos señalados en la fracción anterior, generar propuestas de políticas orientadas a resolver los problemas nacionales.

III. Tareas editoriales. Estas actividades debían estar destinadas a la difusión de las actividades mencionadas en los párrafos precedentes, así como a la edición de sus publicaciones, tanto las señaladas en el COFIPE, como aquellas otras que editen.

En el artículo 4o. del reglamento anteriormente mencionado, se precisa que no serán susceptibles de financiamiento las actividades de propaganda electoral de los partidos políticos para las campañas de sus candidatos a puestos de elección popular.

Para el otorgamiento del financiamiento por actividades específicas, el reglamento en cuestión disponía que en el mes de enero de cada año, la

Dirección General del IFE debía informar al Consejo General el importe a que ascendieron los gastos que los partidos políticos nacionales comprobaron haber erogado en el año inmediato anterior para la realización de actividades específicas.

Con base en dicha información y en la partida presupuestal autorizada para el financiamiento público en los términos del COFIPE, el Consejo General debía determinar el monto total a que podría ascender durante el año este financiamiento y sin que por ningún concepto pudiera ser superior al 50% de los gastos comprobados.

En el artículo 6o. del reglamento se disponía que en ningún caso un partido político podía recibir cantidad mayor a las que en su conjunto puedan recibir los demás partidos políticos nacionales.

e) Para el desarrollo de los partidos políticos

De conformidad a lo que disponía el artículo 49.7, inciso *e*, esta modalidad consistía en un monto adicional equivalente al 5% de la cantidad que resulte según el inciso *a*, y si el partido obtuvo la votación por sí mismo, se le debía incrementar el monto que le correspondiera hasta en un tanto más, precisándose que ningún partido podía recibir más de la quinta parte, ni por más de tres años. Este financiamiento se distribuirá anualmente por partes iguales entre los partidos políticos que conserven su registro y cuya votación en la elección anterior de diputados de mayoría relativa quede comprendida entre el 1% y el 5% inclusive, del total de la votación emitida para esa elección y los que hubieren obtenido su registro definitivo o condicionado con fecha posterior a la última elección.

f) Financiamiento para los partidos políticos que obtuvieran su registro con fecha posterior a la última elección

El financiamiento a que tenían derecho los partidos políticos que se encontraran en esta situación se debía determinar con apego a lo que disponía el artículo 49, párrafo 9, que al efecto precisaba lo siguiente:

- a) A los que hubieren obtenido registro definitivo, se les otorgaba el financiamiento público previsto para cada partido político por sus

- actividades generales y por las específicas como entidades de interés público y para el desarrollo de los partidos políticos, y
- b) A los que hubieren obtenido registro condicionado, se les otorgará el financiamiento público que corresponda a cada partido político por sus actividades generales como entidades del interés público y para el desarrollo de los partidos políticos.

Por último, en el artículo 49.8 se precisa que no tendrían derecho a financiamiento público los partidos políticos que hubieren perdido su registro. Ahora bien, el partido que no hubiese alcanzado el 1.5% de la votación emitida pero que hubiese conservado su registro, tenía derecho a que se le otorgue financiamiento público conforme a las bases que en el mismo se precisaban.

6.3.5 *Análisis de los acuerdos sobre financiamiento público a los partidos políticos, publicados en el DOF correspondiente al 20 de febrero de 1992 y al 17 de enero de 1994*

En relación con esta materia cabe señalar, en primer término, que para la determinación del costo mínimo de una campaña electoral para diputado federal de mayoría relativa y de una campaña de senador, de conformidad con lo establecido en ese entonces por el artículo 49, párrafo 7, inciso *a*, fracción I del COFIPE, la Dirección General del IFE realizó diversos estudios tomando como base información obtenida en diversos lugares y con varios proveedores, en la inteligencia de que se trata de precios vigentes al mes de mayo de 1991 y que se calcularon considerando 90 días. En dichos estudios se señala la manera y términos como se procedió para establecer los montos de cada uno de los rubros que comprenden dichas determinaciones, los que a continuación se señalan de manera global,⁷⁴ pudiendo ser consultados en su detalle en la *Revista Foro Electoral* (véase cuadro 24).

⁷⁴ Consúltense en detalle en la revista *Foro Electoral, Órgano del Instituto Federal Electoral*, año II, núm. 7, 1992.

CUADRO 24. DETERMINACIÓN DEL COSTO MÍNIMO
 PARA UNA CAMPAÑA PARA DIPUTADO DE MAYORÍA RELATIVA*

<i>Descripción del gasto</i>	<i>Costo por la campaña referida en viejos pesos</i>
Sueldos o compensaciones del personal (durante tres meses)	\$8,045,312
Costo de arrendamiento de un local para oficina (40 m ²)	\$2,070,000
Costo de arrendamiento de un vehículo	\$13,208,001
Consumo de combustible	\$492,030
Costo de instalación de una línea telefónica	\$2,113,000
Costo del servicio telefónico	\$390,000
Papelería y artículos de escritorio	\$759,038
Gastos de instalación de una línea eléctrica	\$20,000
Importe del consumo de energía eléctrica	\$268,532
Costo de propaganda a través de mantas (16 mantas con una superficie aproximada de 240 m ²)	\$4,800,000
Importe de propaganda con pintura en bardas (10 leyendas en bardas con una superficie aproximada de 250 m ²)	\$5,000,000
Gasto de propaganda utilizando volantes (25 millares)	\$2,312,500
Utilización de pancartas con propaganda (5 millares)	\$2,912,500
Arrendamiento de equipo de sonido para vehículo	\$2,070,000
Alquiler de equipo de sonido para eventos (locales abiertos)	\$3,512,500
Importe de renta de locales cerrados (6 por campaña)	\$6,621,960
Costo de propaganda utilitaria (lápices, plumas, camisetas, etcétera)	\$7,762,600
Costo total	\$62,357,973

* Los costos están referidos en viejos pesos, toda vez que en ese entonces no estaban en vigor las reformas a la Ley Monetaria.

En el apartado de conclusiones del estudio referido se señala que con la suma de \$62,357,973 se puede cumplir razonablemente con las funciones a desarrollar durante la campaña para candidato a diputado de mayoría relativa. Sin embargo, tomando en consideración que las cifras antes relacionadas contienen precios vigentes a la fecha de la investigación, la cual se efectuó en mayo de 1991, existen diferencias entre las diversas plazas del país, y que entre los distritos electorales pueden prevalecer distintas condiciones de desarrollo de las campañas y, teniendo en cuenta la inflación habida de la fecha de los estudios hasta la determinación de los costos de campaña por el Consejo General, se consideraba conveniente que las cifras resultantes de la investigación fueran incrementadas en un 25% para llegar a la cantidad de \$77,947,466, como costo mínimo de campaña de un diputado (véase cuadro 25).

También en el apartado de conclusiones del estudio referido se señala que con la suma de \$132,062,629 se puede cumplir razonablemente con las funciones a desarrollar durante la campaña para un candidato a senador. Sin embargo, tomando en consideración que las cifras antes relacionadas contienen precios vigentes en la fecha de la investigación, la que se efectuó en mayo de 1991, que existen diferencias entre las diversas plazas del país; y que entre los distritos electorales pueden prevalecer distintas condiciones de desarrollo de las campañas, y tomando en cuenta la inflación habida de la fecha de los estudios hasta la determinación de los costos de campaña por el Consejo General, se consideraba conveniente que las cifras resultantes de la investigación fueran incrementadas en 25% para llegar a la cantidad de \$165,078,286, como costo mínimo de campaña de un senador.

Con base en dichos estudios, en el informe que al efecto presentó el director general del IFE a consideración del Consejo General, se señala, en la parte conducente, que el costo mínimo de una campaña para diputado es de \$77,947,466 (setenta y siete millones novecientos cuarenta y siete mil cuatrocientos sesenta y seis pesos M.N.), y en el caso de la de senador ascendió a \$165,078,286 (ciento sesenta y cinco millones setenta y ocho mil doscientos ochenta y seis pesos M.N.).

Dichas cantidades servían de base para determinar el monto del financiamiento por actividad electoral para los partidos políticos para el trienio 1992-1994, toda vez que así lo disponía el inciso *a*, fracción I, párrafo 7 del artículo 49.

CUADRO 25. DETERMINACIÓN DEL COSTO MÍNIMO
 PARA UNA CAMPAÑA PARA SENADOR

<i>Descripción del gasto</i>	<i>Costo para la campaña, referido en viejos pesos</i>
Sueldos o compensaciones del personal (durante 105 días)	\$10,263,168
Costo de arrendamiento de un local para oficinas (90 m ²)	\$5,433,750
Costo de arrendamiento de dos vehículos	\$40,318,009
Consumo de combustible	\$1,355,390
Costo de instalación de líneas telefónicas	\$4,226,000
Costo de servicio telefónico	\$845,000
Consumo papelería y artículos de escritorio	\$1,144,760
Gastos de instalación de una línea eléctrica	\$20,000
Importe de consumo de energía eléctrica	\$313,287
Costo propaganda a través de mantas (45 mantas con una superficie aproximada de 450 m ²)	\$9,000,000
Importe propaganda con pintura en bardas (20 leyendas con una superficie aproximada de 500 m ²)	\$10,000,000
Gasto de propaganda utilizando volantes (60 millares)	\$5,550,000
Utilización de pancartas como propaganda (10 millares)	\$5,825,000
Arrendamiento equipo de sonido para vehículo	\$4,140,000
Alquiler equipo de sonido para eventos locales abiertos	\$3,512,500
Importe de renta de locales cerrados (10 por campaña)	\$11,036,600
Costo de propaganda utilitaria (lápices, camisetas impresas, etcétera)	\$11,787,200
Gastos de hospedaje y alimentación (15 días de viaje para el candidato, el chofer y un ayudante)	\$7,291,875
Total	\$132,062,629

Toda vez que el otorgamiento del financiamiento público por actividad electoral se determinaba tomando como base el costo mínimo de una campaña para diputado y el de una para senador, dichas cantidades debían multiplicarse por el número de candidatos propietarios a diputados de mayoría relativa y a senadores registrados en los términos del Código, sin incluir a los candidatos de los partidos políticos que no hubieran conservado su registro.

Al respecto, en el informe se precisa que los candidatos a diputados de mayoría relativa de los partidos que en ese entonces conservaron su registro ascendieron a mil setecientos noventa y dos, cifra que multiplicada por el costo de campaña para diputado de \$77,947,476 (setenta y siete millones novecientos cuarenta y siete mil cuatrocientos setenta y seis pesos M.N.) arroja un total de \$139,681,859,072 (ciento treinta y nueve mil seiscientos ochenta y un millones ochocientos cincuenta y nueve mil setenta y dos pesos M.N.). De acuerdo a lo que disponía la fracción II del inciso *a*, párrafo 7 del artículo 49 del COFIPE, esta cifra debía de dividirse entre la votación nacional emitida, la cual ascendió a 21,857,729 (veintitún millones ochocientos cincuenta y siete mil setecientos veintinueve) votos, por lo que el valor unitario por voto resulta de \$6,390,501.916, el cual al multiplicarse por la votación obtenida por cada partido político según la calificación efectuada por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, resulta la siguiente asignación (véase cuadro 26) conforme a lo consignado en la fracción III del mencionado inciso *a*.

CUADRO 26. ASIGNACIÓN DE FINANCIAMIENTO ELECTORAL (DIPUTADOS)

<i>Partido</i>	<i>Votos válidos</i>	<i>Costo por voto</i>	<i>Monto del financiamiento (1992-1994)</i>
PAN	4,036,142	\$6,390,501.916	\$25,792,973,187
PRI	14,038,183	\$6,390,501.916	\$89,711,035,362
PPS	410,250	\$6,390,501.916	\$2,621,703,414
PRD	1,888,754	\$6,390,501.916	\$12,070,086,059
PFCRN	993,942	\$6,390,501.916	\$6,351,788,258
PARM	490,458	\$6,390,501.916	\$3,134,272,792
Total	21,857,729	—	\$139,681,859,072

Los candidatos a senadores de los partidos que conservaron su registro ascendieron a ciento ochenta y cuatro candidatos, cifra que multiplicada por el costo de campaña para senador de \$165,078,286 (ciento sesenta y cinco millones setenta y ocho mil doscientos ochenta y seis pesos M.N.), produce una cantidad total de \$30,374,404,624 (treinta mil trescientos setenta y cuatro millones cuatrocientos cuatro mil seiscientos veinticuatro pesos M.N.). De acuerdo con la fracción IV del inciso *a*, esta cifra debía de dividirse entre la votación nacional emitida, la cual ascendió a \$22,087,877 (veintidós millones ochenta y siete mil ochocientos setenta y siete) votos, por lo que el valor unitario por voto resultó de \$1,375,161,796, el cual al multiplicarse por la votación obtenida por cada partido político según la calificación realizada por el Colegio Electoral de la Cámara de Senadores dio como resultado la asignación indicada en el cuadro 27.

CUADRO 27. ASIGNACIÓN DE FINANCIAMIENTO ELECTORAL (SENADORES)

<i>Partido</i>	<i>Votos válidos</i>	<i>Costo por voto</i>	<i>Monto del financiamiento (1992-1994)</i>
PAN	4,084,336	\$1,375,161.796	\$5,616,622,832
PRI	14,213,041	\$1,375,161.796	\$19,545,230,992
PPS	653,885	\$1,375,161.796	\$899,197,674
PRD	1,432,191	\$1,375,161.796	\$1,969,494,351
PFCRN	1,206,460	\$1,375,161.796	\$1,659,077,703
PARM	497,964	\$1,375,161.796	\$684,781,072
Total	22,087,877	—	\$30,374,404,624

De conformidad con la fracción VII del inciso *a*, los partidos políticos debían recibir el monto de su financiamiento en los tres años siguientes a la elección, distribuyéndose el 20%, 30% y 50% en 1992, 1993 y 1994, respectivamente, de un total de financiamiento por actividad electoral de \$170,056,263,696 (ciento setenta mil cincuenta y seis millones doscientos sesenta y tres mil seiscientos noventa y seis pesos M.N.), asignándose por partido y año en la forma como se indica en el cuadro 28.

CUADRO 28. ASIGNACIÓN DE FINANCIAMIENTO
 ELECTORAL ANUAL

	<i>Suma total</i>	<i>1992 20%</i>	<i>1993 30%</i>	<i>1994 50%</i>
PAN	31,409,596,019	6,281,919,204	9,422,878,805	15,704,798,010
PRI	109,256,266,354	21,851,253,270	32,776,879,907	54,628,133,177
PPS	3,520,901,088	704,180,218	1,056,270,326	1,760,450,544
PRD	14,039,580,410	2,807,916,082	4,211,874,123	7,019,790,205
PFCRN	8,010,865,961	1,602,173,192	2,403,259,789	4,005,432,980
PARM	3,819,053,864	763,810,773	1,145,716,159	1,909,526,932
Total	170,056,263,696	34,011,252,739	51,016,879,109	85,028,131,848

En relación con el financiamiento público por actividades generales como entidades de interés público, en el artículo 49, párrafo 1, inciso *b*, se disponía que éste se debía determinar tomando en cuenta el equivalente al 10% de la cantidad total que resulte como financiamiento por actividad electoral y su distribución anual se haría por partes iguales a cada partido político.

En vista de ello, para los seis partidos políticos con registro definitivo se determinó la cantidad de \$170,056,623,696 (ciento setenta mil cincuenta y seis millones doscientos sesenta y tres mil seiscientos noventa y seis pesos M.N.) de financiamiento público para actividades electorales para el trienio 1992-1994. Por tanto, el importe del financiamiento para actividades generales como entidades de interés público ascendería a \$17,005,626,369 (diecisiete mil cinco millones seiscientos veintiséis mil trescientos sesenta y nueve pesos M.N.), a distribuirse por partes iguales a cada partido político, por lo que correspondió asignarles a cada uno \$2,834,271,061 (dos mil ochocientos treinta y cuatro millones doscientos sesenta y un mil sesenta y un pesos M.N.).

Con relación al otorgamiento del financiamiento público por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, en el inciso *c* del párrafo 1, artículo 49 se disponía que dicho financiamiento se determinaba asignando a cada partido político, anualmente, una cantidad equivalente al 50% del monto anual del ingreso neto que por concepto de dietas hayan percibido en el año inmediato anterior los diputados y senadores integrantes de su grupo parlamentario.

Durante 1991, la dieta anual que percibieron los diputados fue del orden de \$70,620,631 (setenta millones seiscientos veinte mil seiscientos treinta y un pesos M.N.), en tanto que los senadores percibieron \$70,650,865 (sesenta millones seiscientos cincuenta mil ochocientos sesenta y cinco pesos M.N.) por lo que el 50% de dichas sumas, esto es \$35,310,315.50 (treinta y cinco millones trescientos diez mil trescientos quince pesos 50/100 M.N.) y \$35,325,432.50 (treinta y cinco millones trescientos veinticinco mil cuatrocientos treinta y dos pesos 50/100 M.N.) multiplicadas respectivamente por 500 diputados y por 64 senadores, da un total de \$ 19,915,985,430 (diecinueve mil novecientos quince millones novecientos ochenta y cinco mil cuatrocientos treinta pesos M.N.), a repartirse de acuerdo a las curules de cada grupo parlamentario.

CUADRO 29. DIETAS ANUALES

<i>Partido</i>	<i>Número de legisladores</i>	<i>Financiamiento anual</i>
PAN	90	3,177,943,512
PRI	380	13,418,842,027
PPS	12	423,723,786
PRD	43	1,518,373,801
PFCRN	23	812,137,257
PARM	15	529,654,732
—	563	19,880,675,115
Pendientes	1	35,310,315
Total	564	19,915,985,430

El otorgamiento del financiamiento público por actividades específicas como entidades de interés público para la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales, se debía otorgar con apego a lo dispuesto en el artículo 49 párrafo 7, inciso *d*, y en los términos del reglamento que expidió el Consejo General el 20 de marzo de 1991.

En vista de ello, en el informe de referencia se señala que para el ejercicio de 1991, el Consejo General autorizó un financiamiento por este concepto a los partidos políticos nacionales de \$20,871,938,374 (veinte mil ochocientos setenta y un millones novecientos treinta y ocho mil trescientos setenta y cuatro pesos M.N.) presupuestando a cada uno de los siete existentes la suma anual de \$2,981,705,482 (dos mil novecientos ochenta y un millones setecientos cinco mil cuatrocientos ochenta y dos pesos M.N.), la cual se ministró bimestralmente.

En 1991, los partidos políticos nacionales presentaron documentación de gastos por actividades específicas realizadas en ese año. El Partido Acción Nacional presentó documentación por la cantidad de \$3,848,601,101 (tres mil ochocientos cuarenta y ocho millones seiscientos un mil ciento un pesos M.N.); el Partido Revolucionario Institucional por la cantidad de \$12,581,060,255 (doce mil quinientos ochenta y un millones sesenta mil doscientos cincuenta y cinco pesos M.N.); el Partido Popular Socialista por la cantidad de \$2,360,008,176 (dos mil trescientos sesenta millones ocho mil ciento sesenta y seis pesos M.N.); el Partido de la Revolución Democrática, por un monto de \$4,304,045,229 (cuatro mil trescientos cuatro millones cuarenta y cinco mil doscientos veintinueve pesos M.N.); el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional por una suma de \$5,170,376,336 (cinco mil ciento setenta millones trescientos setenta y seis mil trescientos treinta y seis pesos M.N.), y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana por un monto de \$2,253,901,826 (dos mil doscientos cincuenta y tres millones novecientos un mil ochocientos veintiséis pesos M.N.).

Con base en lo anterior y conforme a lo dispuesto por la disposición legal mencionada y en el reglamento para el financiamiento público para actividades específicas que realicen los partidos políticos como entidades de interés público, el monto máximo por concepto de este tipo de financiamiento para los partidos políticos mencionados anteriormente, para 1992 se determinó en \$15,258,996,463 (quince mil doscientos cincuenta

y ocho millones novecientos noventa y seis mil cuatrocientos setenta y tres pesos M.N.) equivalente al 50% de las comprobaciones de gastos presentadas en conjunto por dichos partidos políticos distribuyéndose esta cantidad entre los partidos políticos nacionales, como aparece en el cuadro 30.

CUADRO 30. FINANCIAMIENTO ANUAL (1992)

<i>Partido</i>	<i>Financiamiento anual</i>
PAN	1,924,300,551
PRI	6,290,530,128
PPS	1,180,004,088
PRD	2,152,022,615
PFCRN	2,585,188,168
PARM	1,126,950,913
Total	15,258,996,463

Con base en los estudios referidos y con apego a los principios y procedimientos establecidos en la ley, el Consejo General adoptó un acuerdo, mismo que fue publicado en el *DOF* correspondiente al 10 de febrero de 1992 y a través del cual se fijaron los montos de financiamiento público a que tenían derecho los partidos políticos.

Ahora bien, toda vez que de conformidad a lo que disponía el artículo 49.7, inciso *a*, fracción VIII, los montos correspondientes a la segunda y tercera anualidad del financiamiento público podían ser incrementados por el Consejo General según lo estime necesario y tomando en consideración los índices de inflación que determine la autoridad competente, en el *DOF* correspondiente al 17 de enero de 1994 se publicó un acuerdo sobre el financiamiento público en cuyos puntos resolutivos se adoptaron las siguientes determinaciones:

Primero. Se determinó un incremento del 20% a la cantidad de N\$85,028,131.85 (ochenta y cinco millones veintiocho mil cientos trein-

ta y un nuevos pesos 85/100 M.N.) establecida como monto del financiamiento público para los partidos políticos por actividad electoral para el año de 1994, según acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión del 31 de enero de 1992. En consecuencia, el monto a distribuir entre los partidos políticos por este renglón de financiamiento para 1994 es la cantidad de N\$102,033,758.22 (ciento dos millones treinta y tres mil setecientos cincuenta y ocho nuevos pesos 22/100 M.N.) asignándose a cada uno de ellos el monto indicado en el cuadro 31.

CUADRO 31. FINANCIAMIENTO ANUAL (1994)

<i>Partido</i>	<i>Financiamiento anual</i>
PAN	18,845,757.61
PRI	65,553,759.81
PPS	2,112,540.65
PRD	8,423,748.25
PFCRN	4,806,519.58
PARM	2,291,432.32
Total	102,033,758.22

Segundo. Conforme a lo establecido en ese entonces por el inciso *b* del párrafo 7 del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se determinó en la cantidad de N\$25,508,439.54 (veinticinco millones quinientos ocho mil cuatrocientos treinta y nueve nuevos pesos 54/100 M.N.), el monto del financiamiento por actividades generales para los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Popular Socialista, de la Revolución Democrática, del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Auténtico de la Revolución Mexicana, Demócrata Mexicano, del Trabajo y Verde Ecologista de México para el 1994, cantidad equivalente al 10% del financiamiento trianual por actividad electoral determinado en sesión del Consejo General el 31 de enero de 1992, más lo correspondiente a los partidos políticos que ob-

tuvieron su registro con posterioridad a las últimas elecciones federales. Dicha cantidad se debía distribuir por partes iguales entre estos partidos políticos, correspondiéndoles a cada uno la suma de N\$2,834,271.06 (dos millones ochocientos treinta y cuatro mil doscientos setenta y un nuevos pesos 06/100 M.N.), por concepto de este financiamiento para 1994.

Tercero. Se determinó en la cantidad de N\$27,400,560.00 (veintisiete millones cuatrocientos mil quinientos sesenta nuevos pesos M.N.), el monto del financiamiento público por subrogación del estado de las contribuciones que los legisladores habrán de aportar para el sostenimiento de sus partidos a distribuirse entre los partidos políticos durante 1994, conforme al número de legisladores integrantes de su grupo parlamentario en ambas cámaras, de acuerdo con el cuadro 32.

CUADRO 32. FINANCIAMIENTO PÚBLICO SUBROGADO

<i>Partido</i>	<i>Número de legisladores</i>	<i>Financiamiento anual</i>
PAN	90	4,076,700
PRI	381	19,080,240
PPS	12	539,280
PRD	43	1,996,620
PFCRN	23	1,033,620
PARM	15	674,100
Total	564	27,400,560

Cuarto. Se determinó parcialmente en N\$17,629,102.16 (diecisiete millones seiscientos veintinueve mil ciento dos nuevos pesos 16/100 M.N.) el monto del financiamiento público por actividades específicas de los partidos políticos por el año de 1994, a distribuirse entre ellos de la forma indicada en el cuadro 33.

CUADRO 33. FINANCIAMIENTO PÚBLICO
POR ACTIVIDADES ESPECÍFICAS

<i>Partido</i>	<i>Nuevos pesos</i>
PAN	1,933,275.56
PRI	7,133,961.78
PPS	1,470,462.44
PRD	2,305,314.53
PFCRN	202,089.90
PARM	1,299,961.28
PDM	398,689.87
PT	1,505,150.93
PVEM	1,380,195.87
Total	17,629,102.16

Quinto. Se determinó en la cantidad de NS\$9,353,094.51 (nueve millones trescientos cincuenta y tres mil noventa y cuatro nuevos pesos 51/100 M.N.) el monto del financiamiento público para el desarrollo de los partidos políticos para 1994, a distribuirse entre ellos de la manera como aparece mostrada en el cuadro 34.

CUADRO 34. FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA 1994

<i>Partido</i>	<i>Nuevos pesos</i>
PPS	1,700,562.64
PFCRN	1,700,562.64
PARM	1,700,562.64
PDM	1,417,135.53
PT	1,417,135.53
PVEM	1,417,135.53
Total	9,353,094.51

Sexto. Los montos del financiamiento público aprobados por el Consejo General para el 1994, a través de los diversos puntos del presente acuerdo, serán ministrados a los partidos políticos, en partidas mensuales

de igual monto, dentro de los primeros cinco días hábiles de cada mes, excepto la mensualidad de enero, que deberá entregarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la aprobación de este acuerdo.

Séptimo. Los montos del financiamiento público aprobados por el Consejo General para 1994, a través de los diversos puntos de este acuerdo, serán ministrados a los partidos políticos, en partidas mensuales, dentro de los primeros cinco días hábiles de cada mes, excepto la de enero, que deberá entregarse con la de febrero.

Cabe señalar que el párrafo 3 del artículo 5o. del Reglamento para el Financiamiento Público por Actividades Específicas disponía determinar el monto de este financiamiento antes de que venciera el plazo para la presentación de los comprobantes de gastos, el Consejo General podía acordar posteriormente los aumentos pertinentes.

En vista de ello y toda vez que con posterioridad a diciembre de 1993 y hasta el 14 de enero de 1994 (fecha en que venció el plazo correspondiente) los partidos políticos presentaron documentación comprobatoria adicional de gastos por actividades específicas realizadas en 1993, el Consejo General, a través de un acuerdo adoptado en la sesión del 28 de febrero de 1994, acordó un incremento global al financiamiento público por actividades específicas para 1994 por la cantidad de 19,383,047.78 (diecinueve millones trescientos ochenta y tres mil cuarenta y siete nuevos pesos 78/100 M.N.) distribuyéndose dicho incremento del modo señalado en el cuadro 35.

CUADRO 35. FINANCIAMIENTO PÚBLICO ADICIONAL (1994)

<i>Partido</i>	<i>Nuevos pesos</i>
PAN	1,276,244.11
PRI	4,822,236.84
PPS	474,098.46
PRD	5,154,030.59
PFCRN	4,593,256.09
PARM	1,138,811.57
PDM	1,699,596.57
PT	220,825.00
PVEM	3,949.00
Total	19,383,047.78

6.3.6 *El financiamiento público a resultas de la reforma electoral de noviembre de 1996*

Como resultado de la reforma electoral de noviembre de 1996, en el artículo 41 constitucional se precisan varios principios tendentes a garantizar que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con los elementos para llevar a cabo sus actividades. Con este fin, en el referido artículo se establecen las bases de financiamiento de los partidos políticos y se dispone que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado, disposición que tiene por objeto disminuir el riesgo de que intereses ilegítimos puedan comprometer los verdaderos fines de los partidos, enturbiar el origen de sus recursos y hacer menos equitativa la contienda política.

Asimismo se dispone que el financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

El financiamiento antes referido se otorgará de acuerdo con lo establecido en el inciso *a* de la fracción II del artículo 41 constitucional, el cual señala que el financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, el número de diputados y senadores a elegir, el número de partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso y la duración de las campañas electorales, asimismo dicho artículo constitucional precisa que el 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente será distribuida entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Por lo que respecta al financiamiento público para las actividades tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales, el inciso *b* del artículo 41 constitucional precisa que para dicha actividad equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año.

Por otra parte, el inciso *c* del referido artículo constitucional dispone que se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los

partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

Además precisa que la ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; a los montos máximos de las aportaciones de sus simpatizantes, así como los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de recursos y en su caso las sanciones que deban imponerse.

En seguimiento de estos principios, el artículo 49.7 del COFIPE determina que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en el propio Código conforme a los tres conceptos siguientes:

- Para el sostenimiento de actividades ordinarias.
- Para gastos de campaña.
- Por actividades específicas como entidades de interés público.

En vista de ello, a continuación se procede a analizar cada uno de estos conceptos:

A) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes

Este financiamiento se debe ajustar a las bases siguientes: En primer término el Consejo General del IFE determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el consejero presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una de senador y para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolas mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México.

Ahora bien, para calcular el costo mínimo de la campaña que corresponda, se debe tomar como base los costos aprobados para el año de 1995 de acuerdo con lo establecido en el artículo décimo transitorio del decreto de reformas de noviembre de 1996, actualizándolos mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México; en este sentido, para obtener los resultados del financiamiento, se deben aplicar las fórmulas siguientes:

- a) El costo mínimo de la campaña para diputado será multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión; y
- b) El costo mínimo de una campaña para senador será multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos con representación en la cámara del Congreso de la Unión; y
- c) El costo mínimo de gastos campaña para presidente de los Estados Unidos Mexicanos se determinará multiplicando el costo mínimo de gastos de campaña para diputado por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dure la campaña para diputados por ese principio y multiplicado por el número de días que dura la campaña de presidente.

Resulta oportuno destacar que de acuerdo con las disposiciones legales aplicables, el financiamiento a que se ha hecho referencia se determina una vez que la Sala Superior del Tribunal Electoral resuelva los medios de impugnación relacionados con la jornada electoral.

Además se debe precisar que el tipo de financiamiento a que se ha hecho referencia se determinará anualmente tomando en consideración el índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México, asimismo, que las cantidades que en su caso se determinan para cada partido serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

También se debe tener presente que cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba en este sentido, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

La aplicación de esta fórmula constitucional implica que proporcionalmente se le otorguen más recursos económicos a los partidos políticos que obtengan menor votación y menos a los partidos más fuertes por las siguientes razones:

Supongamos que existen tres partidos, que el 1 obtuvo el 50% de votos, el 2 el 30% y el 3 el 20%, en este caso si el financiamiento oficial es de 100 millones, 70 de ellos se deberán distribuir atendiendo al peso electoral y 30 en forma igualitaria.

El resultado de ello sería que atendiendo al peso electoral al partido 1, que obtuvo 50% de votos, le corresponderían 35 millones por concepto de fuerza electoral (50% de 70 millones) y 10 millones con apego al cri-

terio de distribución igualitaria ($30.3 = 10$), por lo que tendrá un financiamiento público total de 45 millones.

Al partido 2, que obtuvo 30% de los votos, se le asignarían 21 millones por concepto de fuerza electoral (30% de 70 millones) y 10 millones con apego al criterio de distribución igualitaria ($30.3 = 10$) lo que sumarían 31 millones.

Al partido 3 que obtuvo 20% de los votos, le tocarían 14 millones por concepto de fuerza electoral (20% de 70 millones) y 10 millones con apego al criterio de distribución igualitaria ($30.3 = 10$) lo que sumarían 24 millones.

Como se puede apreciar, la fórmula castiga a los partidos de mayor peso electoral ya que el partido 1 con el 50% del electorado le correspondería el 45% del financiamiento público; al partido 2 con el 30% del electorado le correspondería el 31% del financiamiento y al partido 3 con el 20% del electorado le correspondería el 24% del financiamiento público.

Por otra parte, si se suma el financiamiento de los partidos 2 y 3, que juntos en el ejemplo propuesto representan al 50% del cuerpo electoral, ello dará como resultado que dispongan de 55 de los 100 millones del financiamiento público total y por lo mismo tendrán 5 millones más que el partido 1, no obstante que éste obtuvo el 50% de los votos.

B) *Para gastos de campaña*

En los términos del inciso *b* del párrafo 7 del artículo 49 del Código de la materia, se dispone que el año de la elección, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en el propio año de elecciones; para determinar la forma y términos como se debe proceder al efecto, se debe consultar el cuadro elaborado en el punto anterior.

Además, se precisa que el monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de prerrogativas.

C) *Por actividad específica como entidades de interés público*

La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, podrán ser apoyadas mediante el financiamiento público en los tér-

minos que disponga el reglamento para el financiamiento público que expida el Consejo General del IFE.

En este caso, se determina que el Consejo General no podrá acordar apoyos en cantidad mayor al 75% anual, de los gastos comprobados que por las actividades a que se refiere este inciso hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior; y que las cantidades que en el caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

En el *DOF* de fecha 11 de febrero de 1998 se publicó el Reglamento para el Financiamiento Público de las Actividades Específicas que Realicen los Partidos Políticos como Entidades de Interés Público.

D) Financiamiento para los partidos políticos que obtengan su registro con fecha posterior a la última elección

El financiamiento a que tienen derecho los partidos políticos que se encuentren en esa situación se debe determinar con apego al artículo 49, párrafo 8, que al efecto dispone lo siguiente:

- a) Se les otorgará a cada partido el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como en el año de la elección una cantidad adicional igual para gastos de campaña.
- b) Se les otorgará el financiamiento público que les corresponda por sus actividades como entidades del interés público.

Las cantidades referidas en el inciso *a* serán entregadas por la parte proporcional que corresponda a la anualidad según la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado.

6.3.7 Determinaciones adoptadas por el Consejo General del IFE sobre el financiamiento público a los partidos políticos para 1997 y 1998 a través de los acuerdos publicados en el DOF de 31 de enero de 1997 y 11 de febrero de 1998

Con apego a las disposiciones comentadas en el apartado anterior, el Consejo General adoptó el acuerdo de 31 de enero de 1997 en el que se

precisa que el costo mínimo de la campaña para diputado en ese entonces era de \$270,436.61, y que dicha cantidad, para los efectos de determinar el financiamiento público, debía ser multiplicada por 500 puestos a elegir y por cuatro partidos, lo que dio como resultado \$540,873,232.70.

También se precisó en ese entonces que el costo mínimo de una campaña para senador, era de \$520,341.16, y que la misma debía ser multiplicada por 128 y por cuatro partidos, lo que entonces dio como resultado \$266,414,674.04.

De igual forma se determinó que el costo mínimo de gastos para la campaña de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, considerando que la campaña para diputado dura 76 días y la de presidente 166, era de \$177,207,151.27.

La suma de las tres cantidades que resultan de las operaciones realizadas dieron como resultado \$984,495,058.02 cantidad que constituyó el monto del financiamiento público para 1997, por actividades permanentes y la cual, en términos de la fracción V, del inciso *a* mencionado, se distribuyó en un 30% de forma igualitaria y en un 70% según el porcentaje de la votación nacional emitida y obtenida por cada partido político con representación en las cámaras, en la elección de diputados inmediata anterior.

Al respecto se debe tener presente que en los términos de la ley se entenderá como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el porcentaje necesario para participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, y los votos nulos. Dicha votación consta en la resolución por la que el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó la declaratoria de validez de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, publicada en el *DOF* el 31 de octubre de 1994.

En dicho acuerdo se precisó que de conformidad a las disposiciones conducentes del COFIPE, las cifras que correspondieron a cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, por financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes en 1997, fueron las siguientes:

CUADRO 36. FINANCIAMIENTO PARA ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES

<i>Partido</i>	<i>30% igualitario</i>	<i>Votos válidos</i>	<i>V.N.E. %</i>	<i>70% proporcional</i>	<i>Total</i>
PAN	73,837,129.35	8,833,406	27.00	186,119,699.45	259,956,828.81
PRI	73,837,129.35	17,236,590	52.69	363,174,629.41	437,011,758.76
PRD	73,837,129.35	5,728,263	17.51	120,694,394.43	194,531,523.78
PT	73,837,129.35	909,247	2.77	19,157,817.31	92,994,946.66
Total	295,348,517.40	32,707,506	100.00	689,146,540.61	984,495,058.02

Con base en estas cifras y a través del acuerdo de 31 de enero de 1997 el Consejo General adoptó las siguientes determinaciones:

Primero. El monto del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión, para 1997, es la cantidad de \$984,495,058.02, y se distribuye el 30% en forma igualitaria y el 70% según el porcentaje de la votación nacional emitida en la elección de diputados inmediata anterior, por lo que a cada partido político corresponden los siguientes montos:

CUADRO 37. FINANCIAMIENTO PARA ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES

<i>Partido</i>	<i>Total</i>
PAN	259,956,828.81
PRI	437,011,758.76
PRD	194,531,523.78
PT	92,994,946.66
Total	984,495,058.02

Segundo. Se determina en la misma cantidad de \$ 984,495,058.02, el financiamiento para gastos de campaña de los partidos políticos para 1997, distribuyéndose como sigue:

CUADRO 38. FINANCIAMIENTO PARA GASTOS DE CAMPAÑA

<i>Partido</i>	<i>Total</i>
PAN	259,956,828.81
PRI	437,011,758.76
PRD	194,531,523.78
PT	92,994,946.66
Total	984,495,058.02

Tercero. Se determina en la cantidad de \$ 31,644,210.35 el monto del financiamiento público por actividades específicas de estos partidos políticos para 1997, y se distribuirá de la siguiente manera:

CUADRO 39. FINANCIAMIENTO POR ACTIVIDADES ESPECÍFICAS

<i>Partido</i>	<i>Total</i>
PAN	7,334,453.45
PRI	18,089,139.75
PRD	2,2272,992.90
PT	3,947,624.70
Total	31,644,210.80

Cuarto. Para los partidos Cardenista y Verde Ecologista de México se determinará el financiamiento público para 1997, por las siguientes cantidades:

CUADRO 40. FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA LOS PARTIDOS QUE CONSERVARON SU REGISTRO DESPUÉS DE LA ELECCIÓN DE 1994 Y NO ALCANZARON REPRESENTACIÓN EN LAS CÁMARAS

<i>Partido</i>	<i>Actividades ordinarias</i>	<i>Gastos de campaña</i>	<i>Actividades específicas</i>	<i>Total</i>
PVEM	15,751,920.92	19,689,901.16	2,151,111.94	37,592,934.02
PC	15,751,920.92	19,689,901.16	2,382,957.21	37,824,779.29

Quinto. Para los partidos Popular Socialista y Demócrata Mexicano, se determinan las siguientes cantidades de financiamiento público por actividades permanentes y por gastos de campaña para 1997:

CUADRO 41. FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA LOS PARTIDOS QUE OBTUVIERON SU REGISTRO CONDICIONADO DURANTE 1996

<i>Partido</i>	<i>Actividades ordinarias permanentes</i>	<i>Gastos de campaña</i>	<i>Total</i>
PPS	7,875,960.46	9,844,950.58	17,720,911.04
PDM	7,875,960.46	9,844,950.58	17,720,911.04

Sexto. Los montos señalados serán ministrados a los partidos políticos en forma mensual, dentro de los primeros cinco días hábiles de cada mes, excepto la mensualidad de enero, que deberá entregarse junto con la de febrero.

Con base en la información anterior se puede decir que el financiamiento público a los partidos políticos para las elecciones de 1997 fue el siguiente:

CUADRO 42

<i>Partido político</i>	<i>Actividades ordinarias permanentes</i>	<i>Gastos de campaña</i>	<i>Actividades específicas</i>	<i>Total</i>
PAN	\$259,956,828.81	\$259,956,828.81	\$7,334,453.45	\$527,248,111.07
PRI	\$437,011,758.76	\$437,011,758.76	\$18,089,139.75	\$892,112,657.27
PRD	\$194,531,523.78	\$194,531,523.78	\$2,272,992.90	\$391,336,040.46
PT	\$92,994,946.66	\$92,994,946.66	\$3,947,624.70	\$189,937,518.02
PC	\$15,751,920.92	\$19,689,901.16	\$2,382,957.21	\$37,824,779.29
PVEM	\$15,751,920.92	\$19,689,901.16	\$2,151,111.94	\$37,592,934.02
PPS	\$7,875,960.46	\$9,844,950.58		\$17,720,911.04
PDM	\$7,875,960.46	\$9,844,950.58		\$17,720,911.04
Total	\$1,031,750,820.77	\$1,043,564,761.49	\$36,178,279.95	\$2,111,493,862.21

Ahora bien, toda vez que en el artículo 49, párrafo 7 del COFIPE, se establece que los partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión tendrán derecho en el año no electoral a recibir dos tipos de financiamiento público: para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y por actividades específicas como entidades de interés público, en el *DOF* de 11 de febrero de 1998 se publicó el acuerdo respectivo.

Para la determinación del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, el artículo 49, párrafo 7, inciso *a* dispone que le corresponde al Consejo General determinar anualmente los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En vista de ello, el Consejo General, en su sesión del 9 de octubre de 1997 (*DOF* de 15 de octubre), determinó los costos mínimos de las campañas de diputados, senadores y presidente de los Estados Unidos Mexicanos para 1998, siendo de \$226,031.16, \$456,899.95 y \$148,109,891.67, respectivamente.

Conocidas estas determinaciones y en los términos de lo dispuesto por el artículo 49, párrafo 7, inciso *a*, fracción II, el costo mínimo de la campaña para diputados se multiplica por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las cámaras. En vista de ello, y toda vez que en las cámaras del Congreso de la Unión tienen representación cinco partidos políticos: la cantidad de \$226,031.16 se debe multiplicar por 500 y por 5, lo que da como resultado \$565,077,900.00.

El costo de una campaña para senador será multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos con representación en las cámaras, en vista de ello y toda vez que la Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, la cantidad de \$456,899.95 se debe multiplicar por 128 y por 5, lo que da como resultado \$292,415,968.00.

Ahora bien, la suma de \$565,077,900.00 más \$292,415,968.00, más el costo mínimo de la campaña para presidente fijado de \$148,109,891.61, dieron como resultado \$1,005,603,759.67, cantidad que fue el monto del financiamiento público para 1998 por actividades permanentes, cantidad que en términos de la fracción V del inciso *a* del párrafo mencionado, se distribuyó en un 30% en forma igualitaria y en un 70% según el porcentaje de la votación nacional emitida que obtuvo cada partido político con representación en las cámaras, en la elección de diputados inmediata anterior.

Cabe precisar que la votación nacional emitida en las elecciones de 1997 constó en la resolución por la que el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó la declaratoria de validez de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, publicada en el *DOF* el 15 de octubre de 1997.

Con base en las consideraciones anteriores, el Consejo General del IFE acordó que las cifras que le correspondieron a cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, por financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes en 1998, fueron en ese entonces las siguientes:

CUADRO 43

<i>Partido</i>	<i>Votos válidos</i>	<i>V.N.E %</i>	<i>30%</i>	<i>70%</i>	<i>Monto total 1998</i>
PAN	7,795,538	27.23	60,336,225.58	191,678,132.63	252,014,358.21
PRI	11,438,719	39.96	60,336,225.58	281,287,483.66	341,623,709.24
PRD	7,518,903	26.27	60,336,225.58	184,920,475.37	245,256,700.95
PT	756,125	2.64	60,336,225.58	18,583,557.48	78,919,783.06
PVEM	1,116,137	3.90	60,336,225.58	27,452,982.63	87,789,208.21
Total	28,625,422	100.00	301,681,127.90	703,922,631.77	1,005,603,759.67

6.4 *Financiamiento privado*

6.4.1 *Modalidades*

Con motivo de las reformas de 1993 y 1996, el COFIPE no sólo regula el financiamiento público, sino que también se ocupa del financiamiento que provenga de otras fuentes; con este fin se modificó y adicionó el artículo 49.11, en el que se configuran cuatro modalidades de financiamiento que no provienen del erario público y que pueden ser por militancia, por simpatizantes, por autofinanciamiento y por rendimiento financiero; asimismo, se adicionó el artículo 49-A, que se refiere a los informes anuales y de campaña que deben rendir los partidos políticos; el artículo

49-B, en el que se precisa la forma como se debe integrar la Comisión de Consejeros y el 49-C, en el que se dispone que el referido cuerpo colegiado deberá proponer al Consejo General del IFE los lineamientos o formatos que deben utilizar los partidos políticos al presentar sus informes.

Como ya señalamos, a partir del punto 11 del artículo 49 se regula el financiamiento que no provenga del erario público y que podrá tener cualquiera de las siguientes modalidades:

- a) El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias, ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas (inciso *a*, fracciones I a III);
- b) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país que no estén impedidas para ello, debiendo al efecto observar lo que dispone el inciso *b*, fracciones I a V. Al respecto cabe destacar que se dispone que cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que correspondan a todos los partidos; de las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos; las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral tendrá un límite anual equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público otorgado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes; las aportaciones en dinero se podrán aportar en parcialidades sin que se exceda el límite antes referido y, en el caso de aportaciones de bienes muebles o inmuebles, se destinarán para el cumplimiento del objeto del partido.
- c) El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales y cualquiera otra similar, y
- d) Para obtener recursos por rendimientos financieros los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con

las aportaciones que reciban adicionalmente a las provenientes de las modalidades del financiamiento señaladas en el artículo 49 (inciso *d*, fracciones I a III del COFIPE).

6.4.2 *Montos máximos de aportaciones en dinero de personas físicas, morales y de personas no identificadas*

Con objeto de brindar una visión panorámica que permita apreciar la evolución que ha experimentado esta materia, remitimos al lector al cuadro 44, que presentamos en la página siguiente.

En 1994, 1995, 1996, 1997 y 1998 se publicaron en el *DOF* sendos comunicados del secretario técnico de la Comisión de Fiscalización a través de los cuales se dieron a conocer los montos máximos de aportaciones que podrían recibir los partidos políticos de personas físicas, morales, así como de personas no identificadas en los respectivos años.

Dichos acuerdos fueron publicados en el *DOF*, respectivamente, el 23 de marzo de 1994, el 19 de abril de 1995, el 30 de abril de 1996, el 4 de febrero de 1997 y el 11 de febrero de 1998, y con posterioridad se han seguido publicando en el *DOF* acuerdos de este tipo (véase cuadro 44).

6.5 *Supervisión del financiamiento de los partidos políticos*

6.5.1 *Los informes anuales y de campaña y la Comisión de consejeros responsables de la supervisión del financiamiento de los partidos políticos*

En relación con esta materia cabe precisar que los partidos políticos en los términos del artículo 27, párrafo 1, inciso *c*, fracción IV del COFIPE deben tener un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña.

En el artículo 49-A se sientan las bases de conformidad con las cuales los partidos políticos deben rendir sus informes anuales y de campaña a la Comisión de Consejeros del IFE conforme a los sistemas contables y formatos que la propia Comisión diseñe y que apruebe el Consejo General.

CUADRO 44

1994	1995	1996*	1997	1998
1. Por cada persona física, hasta por la cantidad de N\$2,013,080.02 (dos millones trece mil ochenta nuevos pesos 02/100 M.N.)	1. Por cada persona física, hasta por la cantidad de N\$1,716,742.26 (un millón setecientos dieciséis mil setecientos cuarenta y dos nuevos pesos 26/100 M.N.)	1. Por cada persona física, hasta por la cantidad de \$2,987,363.37	<i>Primero.</i> El monto máximo que cada partido político podrá recibir en 1997 por aportaciones en dinero de simpatizantes, es la cantidad de \$103,175,082.97	<i>Primero.</i> El monto máximo que cada partido político podía recibir en 2000, por aportaciones en dinero de simpatizantes, es la cantidad de \$150,045,612.51
2. Por cada persona moral, hasta por la cantidad de N\$10,065,400.10 (diez millones sesenta y cinco mil cuatrocientos nuevos pesos 11/100 M.N.)	2. Por cada persona moral, hasta por la cantidad de N\$8,583,711.33 (ocho millones quinientos ochenta y tres mil setecientos once nuevos pesos 33/100 M.N.)	2. Por cada persona moral, hasta por la cantidad de \$14,936,816.85	<i>Segundo.</i> El monto máximo que cada persona física o moral facultada para ello podrá aportar durante 1997 en dinero, ya sea en una sola exhibición o en parcialidades, es la cantidad de \$515,875.41	<i>Segundo.</i> El monto máximo que cada persona física o moral podía aportar en el 2000 en dinero a un partido político, ya sea en una sola exhibición o en parcialidades, era la cantidad de \$750,228.06
3. En total, de personas no identificadas hasta por la cantidad de N\$20,130,800.22 (veinte millones ciento treinta mil ochocientos nuevos pesos 22/100 M.N.)	3. En total, de personas no identificadas, hasta por la cantidad de N\$17,167,422.26 (diecisiete millones ciento sesenta y siete mil cuatrocientos veintidós nuevos pesos 26/100 M.. N.)	3. En total de personas no identificadas por la cantidad de \$29,873,633.70		

* A partir de 1996 los partidos políticos no pueden recibir aportaciones de personas no identificadas.

En el punto 2 del artículo 49-A se regula el procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas ante la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos, la que en su oportunidad deberá presentar un dictamen al Consejo General el cual deberá, en su caso, imponer las sanciones correspondientes las cuales podrán ser impugnadas por los partidos y agrupaciones políticas ante el Tribunal Electoral en los términos que establezca la ley de medios de impugnación.

En el artículo 49-B del citado Código se previene que, para los efectos de la recepción, revisión y dictamen de los informes antes descritos, la Comisión de Fiscalización contará con el apoyo y soporte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, cuyo titular fungirá como su secretario técnico, dicho precepto legal precisa asimismo las atribuciones de dicha Comisión para su desempeño eficaz e imparcial, la Comisión de Consejeros podrá contar con el personal técnico que autorice el Consejo General.

A efecto de poder apreciar los cambios que se efectuaron en 1996, se recomienda la consulta de los Acuerdos del Consejo General que con anterioridad regulaban esta materia y los cuales fueron publicados en el *DOF* de fecha 12 de noviembre de 1993 y el 6 de enero de 1994, a través de los cuales se dieron a conocer los lineamientos y formas a observar en las elecciones de 1994.

En el artículo 49.A.1 se dispone que los partidos y agrupaciones políticas deberán presentar ante la Comisión de Fiscalización los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación.

Con relación a esta materia se debe tener presente que los informes anuales deberán ser presentados por los partidos políticos a la Comisión de Fiscalización por conducto de la secretaría técnica, dentro del plazo de sesenta días siguientes al 31 de diciembre del año del ejercicio que se reporte.

Los informes de campaña se deberán presentar dentro de los sesenta días siguientes contados a partir del día en que concluyan las campañas electorales.

Al respecto cabe precisar que los informes de campaña deberán presentarse por cada una de las campañas en las elecciones respectivas especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente.

En consecuencia, los partidos políticos deben presentar:

- 1) Un informe por la campaña de su candidato para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuando lo hubieren registrado para esa elección.
- 2) Tantos informes como fórmulas de candidatos a senadores hayan registrado ante las autoridades electorales.
- 3) Tantos informes como fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa hayan registrado ante las autoridades electorales.

Los informes de campaña deberán referirse a gastos efectuados por los partidos políticos y sus candidatos para esos efectos en el periodo comprendido de la fecha de registro de los candidatos en la elección de que se trate, hasta tres días antes del día de la elección, conforme a lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el *DOF* de fecha 11 de mayo de 1998 se publicó la resolución del Consejo General del IFE respecto a las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de gastos de campaña de los partidos políticos que presentaron candidatos en el proceso electoral de 1997. En la misma fecha también se publicaron las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral con relación a los recursos de apelación interpuestos por los partidos del Trabajo y de la Revolución Democrática que confirmaron la parte combatida.

A efecto de poder apreciar la forma y términos en que la Comisión de Fiscalización debe desempeñar la responsabilidad que se le ha confiado, se recomienda tener presente las consideraciones que en torno a la regulación del financiamiento de los partidos políticos se formulan en el punto 6.2 de este capítulo.

6.5.2 *Topes a los gastos de campaña*

En relación con esta materia, cabe señalar en primer término que de conformidad con la reforma de 1993, los órganos facultados por el COFIPE para fijar los topes a los gastos de campaña eran el Consejo General para las elecciones presidenciales, las juntas locales ejecutivas para las elecciones de senadores y las juntas distritales ejecutivas para las

elecciones de diputados de mayoría, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 82, inciso *m*, 100, inciso *f* y 110, inciso *d*, respectivamente. Ahora bien, a través de la reforma de 18 de mayo de 1994 se precisó que los gastos que los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos formularan para la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrían rebasar los topes que para cada elección determinara el Consejo General, y en su caso, aprobaran los consejos locales y distritales correspondientes, en los términos de los artículos 82, 105 y 116 del Código de la materia. En el presente y a resultas de la reforma de 1996 se dispone en el artículo 82.1, inciso *m*, que le corresponde al Consejo General determinar lo topes máximos de gastos de campaña para las elecciones de presidente, senadores y diputados.

Las disposiciones con apego a las cuales dicho órgano debe fijar los topes máximos a los gastos de campaña, se encuentran consignadas en el artículo 182-A.2, que precisa que dentro de los topes de gastos quedan comprendidos los siguientes conceptos:

- a) Gastos de propaganda (bardas, mantas, volantes etcétera).
- b) Gastos operativos de campaña (sueldos, salarios, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, viáticos, etcétera).
- c) Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión (mensajes, anuncios y similares).

También se precisa que no forman parte de los gastos de campaña los gastos destinados para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

Cabe precisar que hasta 1996, en el punto 4 del artículo 182-A, se establecían las reglas que debía observar el Consejo General en la determinación de los topes de los gastos de campaña, estableciéndose reglas específicas para los siguientes tipos de elección: elección de presidente; elección de diputados por el principio de mayoría relativa; y elección de senadores.

Por último, en el punto 5 del artículo 182-A, se establece que cada partido político deberá destinar el 50% de las erogaciones que realice para propaganda en radio y televisión en programas para difundir su plataforma electoral, la promoción de sus candidatos, así como para el análisis de los temas de interés nacional y su posición ante ellos.

A) *Topes a los gastos de campaña presidencial*

Hasta 1996, en el inciso *a* del referido punto 4 del artículo 182-A se disponía que para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General, previo el inicio de la campaña electoral, fijaría el tope máximo de gastos para dicha elección, atendiendo a los siguientes criterios:

- I. El valor unitario del voto para diputados fijado para efectos del financiamiento público;
- II. Los índices de inflación que señale el Banco de México;
- III. El número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral en todo el país, al 31 de octubre de 1993; y
- IV. La duración de la campaña.

En este contexto, en el *DOF*, correspondiente al 5 de enero de 1994, se publicó el acuerdo del Consejo General del IFE para determinar el tope de gastos de campaña para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1994.

En el apartado correspondiente a “antecedentes” del referido acuerdo se señalan, entre otras, las siguientes consideraciones respecto a los criterios legales establecidos por el entonces artículo 182-A 4, inciso *a*, del citado ordenamiento legal:

- En relación con el valor unitario del voto para diputado de mayoría relativa, se señala que éste se adoptó para efectos del financiamiento público para actividades electorales respecto del trienio 1992 a 1994, en la cantidad equivalente a N\$6.39 según considerando que sirvieron de base para el acuerdo del Consejo General de fecha 31 de enero de 1992, por el que se determinó dicho financiamiento público.
- Respecto a los índices de inflación, se estableció que toda vez que el tope de gastos de campaña para la elección de presidente de la República debía determinarse, a más tardar, en enero de 1994, y que el valor unitario del voto de diputado se estableció en enero de 1992 en la cantidad mencionada, debía actualizarse dicho valor aplicándole la suma de los índices de inflación del Banco de México, para 1992 y 1993.

- Una vez actualizado el valor unitario del voto, se debía multiplicar por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en todo el país al 31 de diciembre de 1993. Esta disposición obedeció, en nuestra opinión, a la consideración de que todo partido político debe proponerse la obtención del voto de todos los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y hacer erogaciones con ese propósito, razón por la cual la ley ordenaba tomar en consideración este dato al fijar el tope de gastos de campaña.
- En torno a la duración de la campaña, la fracción XV, inciso *d*, del citado artículo octavo transitorio precisa que el plazo de registro de candidatos para presidente de la República para las elecciones de 1994, sería del 1o. al 15 de marzo inclusive, de ese año.
- Según lo dispuesto por el párrafo 1 del artículo 190 del COFIPE, las campañas electorales se debían iniciar a partir de la fecha de registro de candidatos para la elección respectiva y concluirían tres días antes de la elección; como resultado de ello, para efectos del tope máximo de gastos de campaña en la elección de presidente en 1994, las campañas para dicha elección se iniciaron el día 15 de marzo y concluirían el día 17 de agosto de ese mismo año, por lo que la duración de las mismas era de 156 días.
- Los plazos para el registro de diputados de mayoría relativa eran del 15 al 31 de mayo, por lo cual las campañas se iniciaban el 31 de mayo y terminaban el 17 de agosto, es decir, la duración de las mismas era de 79 días.

Así, con base en la consideración de que las campañas para presidente duraba 1.974 veces más que la de diputados y que el valor unitario del voto de las elecciones de éstos, es uno de los criterios que establecía el código para determinar el tope de gastos de campaña para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la Dirección General del IFE propuso al Consejo General que la cantidad obtenida de multiplicar el valor unitario actualizado del voto por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en todo el país al 31 de diciembre de 1993, a su vez se debía multiplicar por un factor de 1.974 y el resultado de esta operación sería el tope de gastos de campaña que podrán realizar los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos en la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Con base en dichas consideraciones, el Consejo General adoptó un acuerdo en cuyo punto resolutivo segundo se dispuso lo siguiente:

Segundo. El procedimiento que se establece para determinar el tope de los gastos de campaña para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en 1994 es el siguiente:

Valor unitario del voto de diputados de mayoría relativa, adoptado en enero de 1992, por la cantidad de N\$6.39.

Más

La cantidad que resulte de aplicar al valor unitario del voto, la suma de los índices de inflación señalados por el Banco de México para los meses correspondientes a 1992 y 1993.

Multiplificado por

El número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en todo el país al 31 de diciembre de 1993.

Multiplificado por

El factor de 1.974 correspondiente a la duración de las campañas.

Operaciones que darán como resultado el tope máximo de gastos de campaña que puede erogar cada partido político, coalición y sus candidatos para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en 1974.

Toda vez que el resultado de esta determinación resultó sumamente elevada, el Partido de la Revolución Democrática interpuso un recurso de apelación mismo que fue objeto de resolución en la sesión pública de la Sala Central del Tribunal, celebrada el lunes 17 de enero de 1994, ocasión en la cual se consideró fundado el agravio quinto esgrimido por el partido recurrente consistente en que se había delegado en una Comisión de consejeros magistrados la determinación del tope de gastos de campaña siendo que dicha determinación le corresponde al Consejo General y, en consecuencia, por unanimidad de votos, se revocó el acuerdo adoptado el 23 de septiembre de 1993 para el efecto de que fuera el propio Consejo General el que dictara antes del día 31 de enero de 1994, una nueva determinación a través de la cual se fijara el tope máximo de gastos de campaña que podían erogar los partidos políticos en la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha determinación fue adoptada en los términos referidos en la última sesión que efectuó el Consejo General en el mes de enero de 1994 y en esa ocasión se fijó el to-

pe de gastos de campaña presidencial en N\$134,460,560.34 (M.N.), y la resolución respectiva fue publicada en el *DOF* el 7 de febrero de 1994.

Ahora bien, a resultas de la reforma de 1996 se modificaron los textos de los artículos 82 y 182-A para efectos de determinar, en el primero de ellos, como atribución del Consejo General los topes máximos de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, en tanto que en el segundo de los mencionados artículos, se disponen las reglas mediante las cuales el Consejo General procederá a determinar los topes de gastos de campaña en cada tipo de elección.

En relación a los topes de gastos de campaña para la elección presidencial, el Código de la materia en el artículo 182-A, párrafo 4, inciso *a* 1, dispone que a más tardar el día último de noviembre del año anterior al de la elección, procederá a determinar el tope de gastos en los términos siguientes:

Multiplicar por 2.5

El costo mínimo para la campaña de diputados fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior;

Multiplicado por 300 distritos electorales

Dividido entre

Los días que dura la campaña para diputado (76 días)

Multiplicado por

Los días que dura la campaña para presidente (149 días)

El resultado de las operaciones dará el tope máximo de gastos de campaña que puede erogar cada partido político en la elección presidencial.

La verificación de las operaciones descritas dieron como resultado que el tope máximo de los gastos de campaña en la elección presidencial de 1997 fuera de \$134,460,560.34 y que para las elecciones de 2000 ascendiera a \$491,816,870.75.

B) Topes a los gastos de campaña de diputados y senadores

En esta materia se debe tener presente, como fue explicado, que el párrafo 1 del artículo 182-A del COFIPE, establecía que los gastos de campaña electoral que realizaran los partidos políticos, las coaliciones y sus

candidatos en la propaganda electoral, así como las actividades de campaña, no podían rebasar los topes que para cada elección determinara el consejo general y las juntas ejecutivas correspondientes.

Asimismo, cabe precisar que en los términos de lo dispuesto en el artículo 182-A, párrafo 4, inciso *b*, para la fijación del tope de gastos en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, además del valor unitario del voto, de los índices de inflación que señala el Banco de México y la duración de la campaña, se tomarían en cuenta las bases que señalara el Consejo General, a propuesta del director general, previamente al inicio de las campañas, y para lo cual dicha disposición establecía variables a considerar en cada Distrito Electoral, siendo éstas las siguientes: área geográfica salarial, densidad poblacional y condiciones geográficas.

También precisaba el Código de la materia que en cada variable se aplicarían tres valores de acuerdo con las condiciones de cada distrito, que serían fijados por el Consejo General tomando en cuenta, respectivamente, las determinaciones de las autoridades competentes conforme a la ley laboral, el número de habitantes por kilómetro cuadrado, la extensión territorial y la facilidad o dificultad de acceso a los centros de población.

Se disponía que los valores de las variables determinados por el Consejo General debían ser comunicados a las juntas distritales ejecutivas, a efecto de que determinen, de entre dichos valores, los aplicables al Distrito por cada una de las variables. De estos valores seleccionados en cada una de las tres variables se obtendría un promedio el cual serviría como factor para que las juntas distritales ejecutivas lo aplicaran a la cantidad que resulte de multiplicar el valor unitario del voto para diputado por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral correspondiente al distrito de que se trata al día último de octubre al año previo al de la elección. El resultado de estas observaciones constituiría el tope de gastos de campaña para la elección de diputados de mayoría relativa en el distrito correspondiente.

Por su parte, las fracciones I y II del inciso *c*, párrafo 4, del artículo 182-A del COFIPE precisaban que para la elección de senadores en cada entidad federativa habría un tope diferente atendiendo a sus condiciones y características.

Al efecto, cada Junta Local sumaría la cantidad que se hubiera fijado como topes de gastos de campaña correspondientes a cada uno de los distritos en que se divida la entidad federativa. El resultado de esta ope-

ración constituiría el tope máximo de gastos de campaña para cada fórmula en la elección de senadores de la entidad de que se trate.

En este estado de cosas se debe tener presente que, conforme a lo dispuesto por el artículo octavo transitorio del Decreto de Reformas publicado en el *DOF* el 24 de septiembre de 1993, el proceso electoral federal de 1994 para diputados, senadores y presidente de los Estados Unidos Mexicanos se inició en la primera semana de enero de dicho año.

Con base en estas consideraciones y de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo transitorio, para el proceso electoral federal de 1994:

- a) El Consejo General del Instituto debía determinar los valores de las variables, a más tardar el 31 de enero de 1994,
- b) Las juntas distritales ejecutivas considerarían el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral correspondiente al distrito al día último de diciembre de 1993, y
- c) Las juntas distritales y locales ejecutivas determinarían el tope de gastos de campaña, respectivamente para diputados de mayoría relativa a más tardar el 15 de marzo de 1994 y para senadores a más tardar el 31 de marzo de 1994.

Con apego a estas disposiciones, el Consejo General en la sesión referida el 23 de diciembre de 1993 adoptó un acuerdo, mismo que fue publicado en el *DOF*, correspondiente al 5 de enero de 1994, y a través del cual se determinó la metodología de los valores de las variables para la fijación del tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados y de senadores y cuya consulta se recomienda a todos aquellos que tengan un interés profesional sobre la materia y cuyo análisis figura en las ediciones anteriores de este libro.

También resulta oportuno señalar que en el *DOF* correspondiente al 22 de abril de 1994, se publicaron los topes máximos de gastos de campaña para las elecciones de diputados y senadores en 1994, y los cuales fueron determinados por las juntas distritales y por la Junta Local Ejecutiva de cada una de las 32 entidades federativas.

Ahora bien, en relación con este tema, el Código Electoral vigente a partir de noviembre de 1996 establece en el artículo 82 como atribución del Consejo General determinar los topes máximos de gastos de campaña

que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones de senadores y diputados, atribución que anteriormente a dicha reforma le correspondía a los órganos electorales locales y distritales del Instituto Federal Electoral.

Asimismo, cabe precisar que de conformidad a lo dispuesto por el artículo 182-A, párrafo 4.b.1, el tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa será la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5 el costo mínimo de la campaña para diputado que se haya fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior.

La fracción II del inciso *b* del artículo 182-A del COFIPE precisa que para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo para gastos de campaña será la cantidad que resulte de multiplicar el costo mínimo de la campaña para senador que se haya fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior por 2.5 y por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate y que en ningún caso será mayor de veinte.

También se debe tener presente que, por su parte, el artículo noveno transitorio del decreto de reformas de 22 de noviembre de 1996 estableció que para la elección de los 32 senadores por el principio de representación proporcional en el proceso electoral de 1997, el tope máximo de gastos de campaña será el 25% de la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5 el costo mínimo para la campaña de senadores, por 271 distritos electorales uninominales, por dos fórmulas.

7. FRENTE, COALICIONES Y FUSIONES

De manera general se puede decir que las disposiciones sobre la materia tienen por objeto proporcionar un cauce más amplio a la participación de las organizaciones políticas en las contiendas electorales, así como regular estas modalidades de la contienda política de manera tal que los términos de las mismas se celebren con transparencia frente al electorado.

De conformidad con lo dispuesto por el COFIPE, los partidos políticos pueden aliarse o unirse con el fin de constituir frentes, coaliciones o bien fusionarse.

7.1 Frentes

Este tipo de organización se constituye para alcanzar objetivos políticos y sociales de índole no electoral en sentido estricto, es decir, para cualquier fin electoral que no sea el de postular candidatos; en estos casos los partidos que formen parte del frente conservan su personalidad jurídica, registro e identidad.

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 57, para constituir un frente se deberá celebrar un convenio en el que se haga constar su duración, las causas que lo motiven, los propósitos que persiguen y la forma en que convenga ejercer en común sus prerrogativas.

El convenio respectivo debe presentarse al Instituto Federal Electoral, el cual dentro de los 10 días hábiles siguientes resolverá si cumple con los requisitos legales y en su caso dispondrá su publicación en el *DOF*, para que surta sus efectos.

En caso de que se niegue el registro al convenio constitutivo de un frente, la resolución respectiva puede ser recurrida a través de los medios de impugnación que establece la ley, ya que por regla general todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales son impugnables salvo disposición expresa de la ley en contrario, y en esta materia no la hay.

7.2 Coaliciones

Estas organizaciones representan una modalidad de la contienda política y, a diferencia de los frentes, se constituyen con fines electorales en sentido estricto y por lo mismo tienen por objeto el que dos o más partidos políticos postulen candidatos ya sea en las elecciones de presidente, senadores de mayoría relativa o de representación proporcional y de diputados por ambos principios.

Toda vez que las coaliciones se forman con miras a una contienda electoral en particular, por disposiciones de la ley, al término de la elección respectiva concluirá la coalición.

Las disposiciones de la LOPPE y del CEF sobre la materia eran sumamente generales, en tanto que del análisis de las disposiciones del COFIPE se desprende que dicho cuerpo normativo regula cuatro aspectos fundamentales:

- La celebración del convenio constitutivo de la coalición;
- Las candidaturas de la coalición;
- Los requisitos comunes que se deben satisfacer para constituir cualquier tipo de coalición;
- La regulación de los diferentes tipos posibles de coalición y los requisitos específicos que se deben satisfacer en cada una de ellas.

7.2.1 *El convenio constitutivo*

En los términos del párrafo 1 del artículo 63, los contornos de cualquier tipo de coalición se deben hacer constar en un convenio en el cual se deben precisar los siguientes puntos:

- a) Los partidos políticos nacionales que la forman.
- b) La elección que la motiva.
- c) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo, edad, lugar de nacimiento y domicilio del o de los candidatos.
- d) El cargo para el que se le o se les postule.
- e) El emblema y el color o colores que haya adoptado la coalición o, en su caso la determinación de utilizar los emblemas de los partidos coaligados y en cuál de los lugares que les correspondan debe aparecer en la boleta el emblema único o los emblemas de los partidos. En su caso se deberá acompañar la declaración de principios, programa de acción y estatutos respectivos de la coalición, o bien la plataforma electoral en coaliciones parciales, así como los documentos en que conste su aprobación por los órganos partidistas correspondientes (reforma de 1996).
- f) El compromiso de sostener una plataforma electoral de acuerdo con la declaración de principios, programa de acción y estatutos adoptados por la coalición.
- g) En el caso de la coalición para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de senadores o de diputados por el principio de representación proporcional, o en aquellas por las que se postulen once o más listas de fórmulas de candidatos a senadores, o ciento una o más fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, se acompañarán, en su caso, del programa de gobierno al que se sujetará el candidato presidencial en el

supuesto de resultar electo, y los documentos en los que conste que los órganos partidistas correspondientes de cada uno de los partidos coaligados los aprobaron (reforma de 1996).

- h) En su caso, la forma y términos de acceso y contratación de tiempos en radio y televisión y la forma de distribución del financiamiento público que les corresponda como coalición.
- i) La prelación para la conservación del registro de los partidos políticos, en el caso de que el porcentaje de la votación obtenida por la coalición no sea equivalente al 2% por cada uno de los partidos políticos coaligados (reforma de 1996).
- j) El porcentaje de la votación obtenida por la coalición que ponderará a cada uno de los partidos coaligados, cuando participe con emblema único; o en su caso, cuando participe con los emblemas de los partidos coaligados y no sea claro por cuál de ellos votó el elector, la determinación del partido al que se le computará dicho voto. Lo anterior para efectos de la asignación de diputados y senadores de representación proporcional (reforma de 1996).
- k) El señalamiento, de ser el caso, del partido al que pertenece cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos (reforma de 1996).
- l) Para el caso de interposición de los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, quién ostentará la representación de la coalición (reforma de 1996).

En los términos de lo dispuesto por el párrafo segundo del referido artículo, en el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido; de la misma manera, se deberá señalar el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.

En el párrafo tercero se precisa que en el caso de coaliciones, la modificación o la presentación de la declaración de principios, programas de acción y estatutos que se adopten, se acompañará al convenio de coalición para su aprobación en los términos del inciso l, del párrafo 1, del ar-

título 38 del Código. En este supuesto no se aplicará lo previsto en el párrafo 2 del mismo artículo 38.

Ahora bien, el convenio de coalición en el caso de elecciones presidenciales deberá presentarse para su registro ante el presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, y en su ausencia, ante el secretario ejecutivo, entre el primero y el diez de diciembre del año anterior al del proceso electoral; en su caso, el convenio de coalición parcial para elecciones de diputados o senadores deberá presentarse también ante el secretario ejecutivo del IFE a más tardar 30 días antes de que se inicie el registro de candidatos de la elección de que se trate, correspondiéndole al Consejo General resolver sobre su registro en forma definitiva e inatacable, es decir, en contra de la resolución que emita el Consejo no procede medio de impugnación alguno; en caso de que el Consejo considere procedente el registro, se deberá ordenar la publicación del convenio respectivo en el *DOF*.

7.2.2 *Las candidaturas*

El artículo 58 contiene varias disposiciones sobre la materia, mismas que pueden ser sistematizadas de la manera siguiente:

- 1a. Los partidos políticos nacionales podrán formar coaliciones.
- 2a. Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde haya candidatos de la coalición de la que ellos formen parte.
- 3a. Ningún partido podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición.
- 4a. Ninguna coalición podrá postular como candidato de la coalición a quien ya haya sido registrado como candidato por algún partido político.
- 5a. Ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político. No se aplicará esta prohibición en los casos en que exista coalición en los términos del COFIPE.
- 6a. Los partidos políticos que se coaliguen, para participar en las elecciones, deberán celebrar y registrar el convenio que celebren en los términos del capítulo correspondiente.
- 7a. El convenio de coalición podrá celebrarse por dos o más partidos políticos.

- 8a. Concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados, terminará automáticamente la coalición en los casos señalados en los artículos 61, párrafo 1, inciso *a* y 62, párrafo 1, inciso *a*, respectivamente, en cuyo caso los candidatos a senadores o diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.
- 9a. Los partidos políticos que se hubieren coaligado podrán conservar su registro al término de la elección, si la votación de la coalición es equivalente a la suma de los porcentajes del 2% de la votación emitida, que requiere cada uno de los partidos políticos coaligados (reforma de 1996).
- 10a. En los términos de la reforma de 1996, los partidos políticos podrán postular candidatos de coalición parcial para las elecciones de senadores y diputados sólo por el principio de mayoría precisándose que para la elección de senadores se deberán registrar entre 6 y 20 fórmulas de candidatos y en el caso de la elección de diputados se deberán registrar entre 33 y 100 fórmulas de candidatos.

Desde luego que las candidaturas de la coalición deben reunir los requisitos de elegibilidad que establece la ley y para cuyo estudio se debe consultar el capítulo correspondiente a las candidaturas.

7.2.3 Los requisitos comunes para todo tipo de coalición

En relación con esta materia cabe hacer mención que con el propósito de evitar que las coaliciones sean producto de negociaciones exclusivas entre las cúpulas partidistas y que ello dé como resultado que los militantes de los partidos políticos desconozcan los términos de las mismas, en los artículos 59, 59-A, 60, 61 y 62, se disponen los requisitos que se deben satisfacer para el registro de cualquier tipo de coalición y, en su caso, de la candidatura correspondiente. Del análisis de las disposiciones contenidas en los artículos referidos se desprende que los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán satisfacer ciertos requisitos que son comunes a cualquier tipo de coalición y ciertos requisitos específicos, que dependen de la naturaleza de la coalición de que se trate.

Los requisitos comunes a todo tipo de coalición son los siguientes:

- a) Acreditar que la coalición fue aprobada por la asamblea nacional, estatal o distrital u órgano equivalente de cada uno de los partidos políticos coaligados, lo que dependerá del tipo de elección de que se trate; es decir, las coaliciones que se formen con motivo de las elecciones presidenciales y de representación proporcional deberán ser aprobadas por las asambleas nacionales de los partidos que la formen; las que se constituyan parcialmente con motivo de las elecciones de senadores deben ser aprobadas por las asambleas estatales partidistas de las entidades federativas involucradas en la coalición, pero cuando comprendan listas de fórmulas de candidatos a senadores en más de 10 entidades federativas, deben ser aprobadas en asamblea nacional; y las que se configuren para participar en las elecciones de diputados de mayoría deben ser aprobadas por los órganos partidistas correspondientes, que en este caso son las asambleas distritales; consúltese al efecto los artículos 59.2.a, 59-A.2, 60.2, 61.2, incisos *a* y *b* y 62.2, incisos *a* y *b* del COFIPE.
- b) Comprobar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados aprobaron la plataforma electoral de la coalición de conformidad con la declaración de principios, programa de acción y estatutos de uno de ellos o de la coalición; consúltese a los artículo 59.2, inciso *b*, 59-A.2, 60.2, 61.2, inciso *d* y 62.2, inciso *d*.
- c) Comprobar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados aprobaron la postulación y el registro de un determinado candidato, fórmula de candidatos o la lista respectiva; consúltese los artículos 59.2, inciso *c*, 59-A.2, 60.2), 61.2, incisos *a* y *b* y 62.2, inciso *g*.
- d) Acreditar ante los Consejos del IFE tantos representantes como correspondiera al partido político coaligado con mayor fuerza electoral de acuerdo a la última elección, ya que la coalición debe actuar como un solo partido, y por lo tanto, la representación de la misma sustituye a los partidos políticos coaligados. Al respecto cabe precisar que tratándose de elecciones de presidente y de diputados de representación proporcional, se deben acreditar representantes ante todos los consejos; que tratándose de elecciones de senadores se deben acreditar representantes de la coalición ante los órganos del Instituto en la entidad o entidades involucradas y que en el caso de

elecciones de diputados de mayoría, se deben acreditar los representantes ante los consejos distritales en que la coalición haya postulado candidatos; consúltense a los artículos 59.1, inciso *a*, 60.1, 61.1, inciso *b* y 62.1, inciso *a*.

- e) Acreditar tantos representantes como correspondería a un solo partido político ante las mesas directivas de casilla y generales en el distrito o en los distritos electorales correspondientes; véanse los artículos 59.1, inciso *b*, 59-A.1, 60.1, 61.1, inciso *b* y 62.1, inciso *b*.
- f) Participar en el proceso con el emblema y color o colores del partido coaligado cuya declaración de principios, programa de acción y estatutos se hayan aprobado para la coalición, o con el emblema formado con los de los partidos políticos coaligados, y bajo la declaración de principios, programa de acción y estatutos únicos para la coalición; consúltense los artículos 59.1, inciso *d*, 59-A.1, 60.1, incisos *a* y *c* y 62.1, incisos *d* y *e*.

7.2.4 Los requisitos específicos para cada uno de los diferentes tipos de coalición

El Código vigente regula los distintos tipos de coaliciones que se pueden formar y que pueden ser para elegir presidente, senadores o diputados por ambos principios y para cada una de estas modalidades de coalición se establece una regulación diferente que atiende a la naturaleza del tipo de elección de que se trata.

A) Coalición para las elecciones presidenciales

Del análisis que se haga del artículo 59 se desprende que para formar una coalición para las elecciones presidenciales se exigen en primer término el cumplimiento de los requisitos comunes que se requieren para configurar cualquier coalición, tal es el caso de las disposiciones contenidas en el artículo 59 párrafo 1, incisos *a*, *b* y *d* y en el párrafo 2, incisos *a*, *b*, *c* y *e*.

Adicionalmente, en el artículo 59.1 se dispone que la coalición por la que se postula candidato a presidente de los Estados Unidos Mexicanos debe abarcar todas las fórmulas de diputados y senadores, tanto de representación proporcional como de mayoría relativa y tendrá efectos sobre

las cinco circunscripciones plurinominales, las 32 entidades federativas y los 300 distritos electorales uninominales en que se divide el territorio nacional, la coalición actuará con el emblema que haya adoptado o, en su defecto, con los emblemas de los partidos coaligados.

También en el artículo 59, párrafo 1, inciso *c*, se establece, de manera específica, que este tipo de coaliciones disfrutará de las prerrogativas en materia de radio y televisión y podrá contratar en estos medios como si se tratará de un solo partido. En los casos en que por disposición del Código se tome en cuenta la fuerza electoral, se considerará la del partido coaligado que haya obtenido la mayor votación en la última elección federal.

B) Coalición para senadores por el principio de representación proporcional

De acuerdo con lo establecido en el artículo 59-A, para que los partidos políticos formen este tipo de coalición, deben acreditar los mismos requisitos que para postular candidato a la Presidencia de la República, así como acreditar que registro las candidaturas de coalición de los 300 diputados de mayoría relativa, las 200 fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, y las 32 listas de formulas de candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa en las 32 entidades federativas; en el caso de que no se cumplan todos los requisitos dentro de los plazos que establece el Código, la coalición y el registro de candidatos quedarán automáticamente sin efecto.

Para el caso de que la coalición alcance el porcentaje de la votación emitida, le serán asignados el número de senadores y diputados por el principio de representación proporcional que le correspondan, como si se tratara de un solo partido y quedarán comprendidos en el grupo señalado en el convenio de coalición.

C) Coalición para diputados federales de representación proporcional

En los términos del artículo 60, para la configuración de este tipo de coalición se deben reunir los mismos requisitos que para postular candidato a la Presidencia de la República, pero, además, deberá presentar

candidaturas de la coalición por el principio de mayoría relativa de propietario y suplente en los trescientos distritos electorales uninominales, las 32 listas de fórmulas de candidatos a senadores de las entidades federativas, así como la lista nacional de senadores por el principio de representación proporcional y, en caso de que no se cumpla con este requisito dentro del plazo que establece el Código, la coalición y el registro de candidatos quedará automáticamente sin efecto.

Ahora bien, a la coalición que se forme con este motivo le serán asignados el número de senadores y diputados de representación proporcional que le correspondan como si se tratara de un solo partido y quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.

Del análisis de las disposiciones sobre la materia se desprende que para que pueda haber coalición en las elecciones de representación proporcional, debe existir necesariamente coalición para las elecciones de diputados de mayoría en los 300 distritos electorales y coalición para senadores en las 32 entidades federativas; en cambio, para formar una coalición para las elecciones de diputados de mayoría, no se requiere que exista coalición previa para las elecciones de representación proporcional.

D) *Coalición para senadores por el principio de mayoría relativa*

En los términos del artículo 61, la coalición por la que se postule candidatura de senadores por el principio de mayoría relativa deberá reunir los requisitos comunes a que se ha hecho referencia, y los cuales se encuentran precisados en el párrafo 1, incisos *a* al *d* y en el párrafo 2, incisos *a* al *e*.

A resultas de la reforma de 1993, el COFIPE establecía una regulación diferente para el caso de que la coalición postulara listas de candidatos a senadores en menos o en más de diez entidades federativas. Con independencia de ello, en uno y otro caso la coalición comprendería siempre fórmulas de propietario y suplente.

Al respecto, estimó oportuno referir que con vista al proceso electoral federal de 1991 para elegir senadores, los partidos políticos de la Revolución Democrática y Popular Socialista presentaron un convenio de coalición para la elección de senadores en el Distrito Federal y en los es-

tados de Chiapas, Guanajuato, México, Morelos, Puebla, Tamaulipas y Veracruz, mismo que fue registrado por el Consejo General del IFE y la respectiva resolución del Consejo General fue publicada en el *DOF* el 30 de abril de 1991.

Ahora bien, con motivo de la reforma electoral de 1996, el COFIPE dispone que se formará la coalición parcial cuando registren entre 6 y 20 fórmulas de candidatos.

Para efecto de registrar candidatos en once o más entidades, se deben registrar las 300 fórmulas de candidatos de diputados por mayoría relativa, las 200 fórmulas de diputados de representación proporcional, así como la lista de candidatos a senadores de representación proporcional.

En el caso de que la coalición no cumpla con dichos requisitos dentro de los plazos señalados, la coalición y el registro de fórmulas de candidatos quedarán automáticamente sin efectos.

El registro de candidatos de las coaliciones a senadores por el principio de mayoría relativa comprenderá siempre las dos fórmulas de propietario y suplente por cada entidad.

E) *Coalición parcial para diputados federales de mayoría*

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 62, la coalición por la que postule candidaturas de diputado por el principio de mayoría relativa debe reunir los requisitos comunes a que se ha hecho referencia, y los cuales se encuentran precisados en el párrafo 1, incisos *a*, *b*, *d* y *e*, y en el párrafo 2, incisos *a*, *b* y *c*, y, adicionalmente, se exigen los siguientes requisitos específicos:

En el inciso *a* del párrafo 1 del artículo 62, se dispone que deberá registrar entre 33 y 100 fórmulas de candidatos a diputados de mayoría relativa.

Para el registro de las coaliciones que postulan candidatos en 101 o más distritos electorales uninominales deben cumplir además con lo establecido en el inciso *c*, párrafo 2, del artículo 62, que dispone que las candidaturas de este tipo de coalición deberán distribuirse en distritos comprendidos en distintas circunscripciones plurinominales conforme a las siguientes reglas:

- I. No podrán registrarse más del 30% de las candidaturas en distritos de una sola circunscripción plurinomial, y

II. Del número de candidaturas postuladas para una sola circunscripción, no podrán registrarse más de la mitad en distritos de una misma entidad federativa.

En el inciso *d* se establece que si se postulan 100 o más candidatos por el principio de mayoría relativa, además de cumplir con los requisitos señalados en el inciso anterior, se estará a lo dispuesto en los incisos *a* a *d* del párrafo primero, del artículo 59.

Además se debe registrar por la misma coalición las 32 listas de fórmulas de candidatos a senador, así como la lista nacional de candidatos a senador por representación y 200 fórmulas de diputados, ambos por el principio de representación proporcional y en el caso de que no cumpla con dichos requisitos, la coalición y el registro de fórmulas de candidatos quedarán automáticamente sin efectos.

Todo parece indicar que las referencias al ámbito geográfico que debe cubrir la coalición obedecen a que el legislador consideró que los partidos que la configuran tienen un carácter nacional, y que dicho carácter se debe reflejar en la configuración de este tipo de organizaciones, así como en la presencia territorial correspondiente.

La coalición que se establezca con este propósito comprenderá siempre fórmulas de propietario y suplente.

Por último, cabe destacar que en el artículo 62 párrafo 6, se establece que le serán asignados senadores y diputados de representación proporcional como si se tratara de un solo partido, cuando anteriormente, en el convenio de coalición se especificaba la fórmula para distribuir entre los partidos coaligados los votos para efectos de la elección por el principio de representación proporcional. Esta disposición obedece a que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 205, 2, inciso *e*, en el caso de la elección de diputados por mayoría relativa y representación proporcional, se debe cruzar un solo círculo por cada partido político para comprender la fórmula de candidatos y la lista regional.

7.3 Fusiones

Del análisis de las disposiciones que contiene el COFIPE en esta materia, se desprende que la figura de la fusión de partidos tiene por objeto la formación de un nuevo partido o la subsistencia de alguno de los ya

existentes, en los términos del convenio que celebren. Al respecto se debe tener presente que de conformidad a la legislación anterior a 1996, los partidos políticos con registro condicionado no podrán fusionarse entre sí o con los partidos políticos nacionales, es decir, con los partidos que contaban con registro definitivo. Esta disposición tenía por objeto el que de manera indubitable, se aclare si un partido con registro condicionado cuenta con el apoyo popular que exigía la ley (1.5%) para alcanzar su registro definitivo.

En todos los casos el convenio de fusión deberá establecer cuáles son las características del nuevo partido, o cuál de los partidos conserva su personalidad jurídica y la vigencia de su registro y qué partido o partidos quedarán fusionados, debiendo destacar que por disposición de la ley (artículo 65.2) para todos los efectos legales, la vigencia del registro del nuevo partido será la que corresponda al registro del partido más antiguo entre los que se fusionen.

El referido convenio de fusión debe hacerse del conocimiento del presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral para que, si reúne los requisitos, lo someta a la consideración del Consejo General, órgano al cual le compete resolver, dentro de los 30 días siguientes a su presentación, sobre la vigencia del registro del nuevo partido y quien, en su caso, dispondrá su publicación en el *DOF*.

En caso de que el Consejo General niegue el registro al convenio de fusión, los partidos políticos afectados pueden recurrir la resolución respectiva a través de los medios de impugnación que establece la ley, ya que por regla general todos los actos y resoluciones son impugnables, salvo disposición expresa de la ley en contrario, y en esta materia no lo hay.

Por último, cabe precisar que los problemas que suscite la fusión y que no sean de índole estrictamente electoral se deberán resolver con apego a las disposiciones que resulten aplicables de la legislación común.

7.4 Tesis y proposiciones de los partidos políticos que cuenten con registro

A partir de la consideración de que el ejercicio de los derechos políticos supone no sólo el conocimiento de las disposiciones constitucionales y legales sobre la materia, sino también analizar las principales tesis y proposiciones de los protagonistas del juego político, y en atención a que

el periodo preelectoral y electoral debe servir para esclarecer el mosaico ideológico nacional, se sugiere analizar las declaraciones de principios, los programas de acción, los estatutos, así como las llamadas “plataformas electorales mínimas” de cada partido político a efecto de conocer, así sea en una apretada síntesis, las principales consideraciones, tesis y proposiciones formuladas por cada uno de ellos en torno a las grandes cuestiones nacionales.

8. CONSIDERACIONES EN TORNO A LAS ASOCIACIONES POLÍTICAS (1977-1989)

Durante las sesiones públicas en que se delinearon los contornos de la reforma política de 1977, Miguel Covián Pérez, en ese entonces comisionado del PRI ante la CFE, refirió la idea expuesta por el periodista Horacio Quiñones, en el sentido de que la reforma política debía no sólo contemplar el registro de partidos con capacidad para actuar electoralmente sino que debía evaluarse la posibilidad de sentar las bases para configurar partidos de opinión, esto es, legalizar a grupos políticos que sin derecho a la participación electoral, tuvieran reconocimiento para intervenir en la discusión de los problemas políticos del país.

Más tarde, al discutirse en el Congreso la iniciativa de ley electoral propuesta, miembros del Partido Popular Socialista se opusieron a la existencia jurídica de las asociaciones políticas, por estimar que éstas, lejos de contribuir a desarrollar y fortalecer la opinión política de los trabajadores, propiciarían su pulverización a la vez que fomentarían la dispersión de los partidos y estimularían “el oportunismo de algunos grupos”.

En sentido opuesto opinó Roberto Madrazo Pintado, que al efecto recordó que cuando México vivía la época aciaga del porfirismo surgieron de hecho las primeras asociaciones políticas, las que por su trabajo y tendencias ideológicas llegaron a desembocar en partidos, como el Partido Liberal Mexicano.

En su oportunidad, Miguel Montes García argumentó que de lo único que se trataba era de reconocer legalmente un fenómeno ya existente en nuestra sociedad: las asociaciones civiles, que de todas formas participan en política.

Así, con el propósito de completar el sistema de partidos políticos, incentivar la discusión de ideas, la difusión de ideologías y contribuir al

desarrollo de una opinión política mejor informada y con mayor densidad ideológica, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 facilitó el que los ciudadanos se agruparan en asociaciones políticas, susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos.

Al efecto, la ley de 1977 disponía que para el registro de una asociación política se debían acreditar ante la Comisión Federal Electoral los siguientes requisitos mínimos:

- 1) Contar con un mínimo de cinco mil asociados en el país.
- 2) Establecer un órgano directivo de carácter nacional y tener delegaciones en cuando menos diez entidades federativas de distinta región geográfica.
- 3) Comprobar haber efectuado actividades políticas continuas durante, cuando menos, los dos años anteriores a la fecha de solicitud de registro.
- 4) Sustentar una ideología política definida y encargarse de difundirla.
- 5) Tener denominación propia exenta de alusiones religiosas o sociales que le distingan de cualquier partido político o de alguna otra asociación política.
- 6) Haber aprobado los lineamientos ideológicos que la caracterizan y las normas que rijan su vida interna.

Una vez constituida una asociación política, ésta podía solicitar su registro condicionado como partido político, en cuyo caso debían acreditar que había funcionado con dicho carácter un año antes de la convocatoria respectiva (artículo 32 de la LOPPE), lo que dio como resultado que las asociaciones políticas se encontraran en una situación preferente en relación a las demás agrupaciones políticas en caso de que quisieran tramitar su registro condicionado como partido político, ya que las simples agrupaciones políticas contarán con registro de asociación debían acreditar, entre otros requisitos, haber desarrollado una actividad política en los cuatro años anteriores a la convocatoria, en tanto que las asociaciones tan sólo requerían acreditar haber funcionado con este carácter un año antes.

Cabe señalar que con base en las disposiciones de la LOPPE de 1977, la Comisión Federal Electoral resolvió el 28 de noviembre de 1978 con-

ferirle registro a las siguientes asociaciones políticas: Unidad Izquierda Comunista (UIC), Acción Comunitaria (ACOMAC), Movimiento por el Partido Revolucionario de los Trabajadores (MPRT) y Unificación y Progreso (UPAP), Estas cuatro agrupaciones en 1979 obtuvieron su registro condicionado, carácter que perdieron posteriormente, por no haber alcanzado el 1.5% de la votación en las elecciones para las cuales les fue otorgado dicho registro.

El Código Federal Electoral de 1987 ratificó y refrendó el régimen anterior y durante su vigencia otras agrupaciones políticas adquirieron el rango de asociaciones políticas.

De entre las novedades que contenía el CFE de 1987 en esta materia, cabe señalar que en el artículo 71 se disponía que para obtener su registro como asociación política nacional, la agrupación de ciudadanos interesada debía haber satisfecho los requisitos que exigía la ley y que eran prácticamente idénticos a los de 1977, así como presentar para tal efecto su solicitud ante la Comisión Federal Electoral, acompañándola de la documentación siguiente:

- I. Las listas nominales de sus asociados;
- II. Las constancias de contar con un órgano directivo de carácter nacional y con delegaciones en cuando menos diez entidades federativas;
- III. Los comprobantes de haber efectuado actividades políticas continuas durante los dos años anteriores a la fecha de su solicitud de registro y de haberse constituido como centro de difusión de su propia ideología política; y
- IV. Los documentos públicos indubitables que contengan su denominación, lineamientos ideológicos y sus normas internas.

El artículo 73 disponía que la Comisión Federal Electoral estimularía el desarrollo de las asociaciones políticas y les conferiría las siguientes prerrogativas:

- a) Franquicias postales y telegráficas determinadas para los partidos políticos y
- b) Apoyos materiales para sus tareas editoriales.

Asimismo, cabe destacar que de conformidad con el artículo 75, las asociaciones políticas nacionales, conservando su personalidad jurídica, sólo podían participar en las elecciones federales cuando hubieran obtenido su registro, por lo menos, con seis meses de anticipación al día de la elección y previo convenio de incorporación celebrado con un partido político nacional registrado.

También encuentro oportuno recordar que en el artículo 78 se precisaba que los derechos que le correspondían a las asociaciones políticas nacionales con motivo de su participación en elecciones federales, inclusive los relativos a impugnaciones de los actos y acuerdos de los organismos electorales, debían hacerse valer por conducto de los comisionados y representantes de los partidos políticos a los cuales se hubieran incorporado.

Al discutirse en 1990 la iniciativa de ley electoral, nuevamente se discutió la conveniencia de regular a las asociaciones políticas, pero en esta ocasión prevalecieron los argumentos de sus detractores que sostuvieron que quienes desearan participar en la actividad política lo debían hacer a través de los partidos políticos.

En el dictamen que formó la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados sobre el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tan sólo se expresan las siguientes consideraciones:

Se debatió respecto a la posibilidad de conservar en el nuevo Código la figura de las asociaciones políticas nacionales como fórmula para propiciar el desarrollo político. Contrariamente se expresó que tales asociaciones que existieron en legislaciones electorales anteriores para estimular el surgimiento de nuevas organizaciones políticas, no se justificaban en la evolución actual de nuestro derecho constitucional.

En vista de que el COFIPE en su versión de 1990-1996 no reguló a las asociaciones políticas, las agrupaciones de este tipo que lo desearan podían seguir funcionando como asociaciones civiles, pero no podían participar en las elecciones federales como lo podían hacer el amparo del artículo 75 del Código de 1987, que para ello tan sólo exigía la celebración de un convenio de incorporación celebrado con un partido político.

En mi concepto y con independencia de lo bien o mal que hayan funcionado estas asociaciones políticas en el pasado reciente, la supresión de esta figura no representó avance alguno y sí en cambio se prescindió

de una institución idónea para incentivar la discusión de ideas y la difusión de ideologías y con ello contribuir al desarrollo de una opinión política mejor informada y con mayor densidad ideológica.

De manera adicional se puede decir que con vista al futuro se puede pensar que desde un punto de vista social e institucional resulta preferible que una organización que aspire a contar con registro condicionado acredite su actividad política preferentemente a través de su actuación como asociación política y no a través de la simple realización de marchas, mítines y plantones.

9. CONSIDERACIONES EN TORNO A LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES (1996-2006)

Si al expedirse el COFIPE en 1990 se determinó conservar el registro condicionado y suprimir a las asociaciones políticas, a través de la reforma de 1996 se determinó suprimir al registro condicionado y regular a las agrupaciones políticas cuyo antecedente son las asociaciones políticas que se regularon por la legislación electoral federal de 1977 y de 1987.

En los términos del artículo 33 del COFIPE vigente, dichas agrupaciones 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.

Para obtener el registro como agrupación política nacional, quien lo solicite deberá acreditar ante el Instituto Federal Electoral los siguientes requisitos:

- a) Contar con un mínimo de 7,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional; además, tener delegaciones en cuando menos 10 entidades federativas; y
- b) Disponer de documentos básicos, así como una denominación distinta a cualquier otra agrupación o partido.

Además, la asociación interesada presentará durante el mes de enero del año anterior al de la elección, junto con su solicitud de registro, la documentación con la que acredite los requisitos anteriores y los que, en su caso, señale el Consejo General del Instituto.

Ahora bien, una vez presentada la solicitud el Consejo General, dentro del plazo máximo de 60 días naturales contados a partir de la fecha en que conozca de las solicitudes de registro, resolverá lo conducente.

Cuando proceda el registro, el Consejo expedirá el certificado respectivo. En caso de negativa, expresará las causas que la motivan y lo comunicará a la asociación interesada. La resolución correspondiente deberá publicarse en el *DOF*.

El registro de las agrupaciones políticas, cuando hubiese procedido, surtirá efectos a partir del 1o. de agosto del año anterior al de la elección.

En los términos de la ley, las agrupaciones políticas nacionales sólo podrán participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político, asimismo se precisa que no podrán hacerlo con coaliciones.

El acuerdo de participación deberá presentarse para su registro ante el presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el caso de la elección de presidente entre el 1o. y el 10 de diciembre del año anterior al de la elección, en el caso de la elección de diputados o senadores ante el mismo funcionario treinta días antes de que se inicie el registro de candidatos de la elección de que se trate con lo dispuesto en el artículo 64, párrafos 1 y 5, del Código de la materia, según corresponda.

Por lo que respecta a las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación, se considera que serán registradas por el partido político y serán votadas con la denominación, emblema, color o colores de éste.

En materia de financiamiento, a las agrupaciones políticas nacionales les será aplicable en lo conducente lo dispuesto por los artículos 38, 49-A y 49-B, así como lo establecido en los párrafos 2 y 3 del artículo 49 del Código.

Las agrupaciones políticas con registro gozarán del régimen fiscal previsto para los partidos políticos en los artículos 50, 51 y 52 del Código.

De igual manera, las agrupaciones políticas con registro, gozarán de financiamiento público para apoyo de sus actividades editoriales, educación y capacitación política, e investigación socioeconómica y política.

Para los efectos de dicho financiamiento, se constituirá 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.

Este fondo se entregará anualmente a las agrupaciones políticas, en términos de lo previsto en el reglamento que al efecto emita el Consejo

General. Ninguna agrupación política podrá recibir más del 20% del total del fondo constituido para este financiamiento

Las agrupaciones políticas con registro, a fin de acreditar los gastos realizados, deberán presentar a más tardar en el mes de diciembre de cada año los comprobantes de los mismos. Asimismo deberán presentar a la Comisión de Consejeros prevista en el artículo 49, párrafo 6, del COFIPE, un informe del ejercicio anterior sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad. Dicho informe se deberá presentar a más tardar dentro de los 90 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte.

La agrupación política nacional perderá su registro por las siguientes causas:

- a) Cuando se haya acordado su disolución por la mayoría de sus miembros.
- b) Haberse dado las causas de disolución conforme a sus documentos básicos.
- c) Omitir rendir el informe anual del origen y la aplicación de sus recursos.
- d) Por incumplir de manera grave con las disposiciones contenidas en este Código.
- e) Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro.
- f) Las demás que establezca este Código.

Para el proceso electoral de 1997, el artículo séptimo transitorio del decreto de reformas de 22 de noviembre de 1996 precisó que las agrupaciones que pretendieran obtener su registro con vistas a dicho proceso deberán solicitarlo a más tardar el 15 de diciembre de 1996, cumpliendo con los requisitos previos en los artículos 33 al 35 del COFIPE, además dicho artículo agrega que el Consejo General debía de resolver lo conducente a más tardar el 15 de enero de 1997.

En breve síntesis cabe recordar que de las 23 organizaciones solicitantes, el Instituto Federal Electoral otorgó el registro a las siguientes agrupaciones: Frente Liberal Mexicano Siglo XXI A. C.; Organización Política Uno; Coordinadora Ciudadana A. C.; Convergencia por la Democracia A. C.; Diana Laura, Unidad Obrera y Socialista (UNIOS);

Agrupación Política Causa Ciudadana A. C.; Alianza Cívica; Organización Auténtica de la Revolución Mexicana; Asociación Política Alianza Zapatista; Convergencia Socialista y Sociedad Nacionalista.

Por otra parte cabe precisar que en torno a las 10 restantes organizaciones a las que se les negó el registro, sólo recurrieron ante el Tribunal Electoral para impugnar la resolución la Asociación Nacional Revolucionaria General Leandro Valle; La Unión General de Obreros y Campesinos de México “Jacinto López Moreno A. C.” y el Frente Revolucionario de Organizaciones Ciudadanas A. C.; y en relación a las cuales en su oportunidad el Tribunal Electoral ratificó la negativa del registro.

Ahora bien, con vista al proceso electoral federal de 2000, el Consejo General del IFE, en sesión extraordinaria celebrada el 9 de abril de 1999, aprobó el registro de 32 nuevas agrupaciones políticas nacionales.

Por último, cabe señalar que en el *DOF* de fecha 21 de febrero de 1997 se publicó el Reglamento para el Financiamiento Público a las Agrupaciones Políticas el cual fue reformado en los términos del decreto correspondiente publicado el 11 de febrero de 1998.

10. SANCIONES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y A LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS QUE INCUMPLAN LOS ACUERDOS O RESOLUCIONES DEL IFE O QUE NO CUMPLAN CON LAS OBLIGACIONES QUE LES IMPONE EL COFIPE

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 342 del COFIPE reformado en 1993, a los partidos políticos, independientemente de las responsabilidades de sus dirigentes, miembros o simpatizantes, se les podía aplicar, entre otras sanciones, una multa de 50 a 5 mil veces del salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal, cuando no cumplieran con los acuerdos o resoluciones de los órganos del Instituto Federal Electoral o cuando no cumplieran con las obligaciones que les imponía el propio Código.

En los términos de lo dispuesto por los artículos 82, inciso *h* y 343, el Consejo General del IFE le debía comunicar a la Sala Central del Tribunal Electoral las irregularidades cometidas por los partidos políticos.

Como resultado de ello, en caso de que un consejo local o distrital considerara que un partido político merecía una sanción por incumplir

con sus obligaciones, lo debía hacer del conocimiento del Consejo General para que éste decidiera si procedía o no formular la comunicación correspondiente al Tribunal.

Cabe precisar que las salas regionales del Tribunal no tenían facultades para imponer sanciones a los partidos políticos ya que esta atribución era exclusiva de la Sala Central del referido órgano jurisdiccional.

Una vez que se recibía el expediente en la Sala Central en los términos del citado artículo 343, se debía emplazar al partido político para que en el plazo de cinco días contestara por escrito lo que a su derecho conviniera y aportara las pruebas que considerara pertinentes. Sólo se admitían las pruebas autorizadas por el artículo 327 y a juicio de la Sala, la pericial contable, que se efectuaba con cargo al partido político.

Concluido el plazo a que se ha hecho referencia, la Sala debía resolver dentro de los quince días siguientes salvo que por naturaleza de las pruebas procediera una prórroga.

Para fijar el monto de la multa, la Sala Central debía tomar en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta y en caso de reincidencia debía aplicar una sanción más severa.

También cabe señalar que las multas que fijaba la Sala Central del Tribunal debían ser pagadas en la Tesorería de la Federación en un plazo improrrogable de quince días contados a partir de la notificación al partido político. En caso de oposición al pago por parte del responsable se podía solicitar a la autoridad la aplicación del procedimiento económico coactivo.

Ahora bien, a resultas de la reforma de noviembre de 1996, se adoptó una nueva regularización sobre la materia, ya que con anterioridad el Consejo General formulaba un dictamen y le correspondía al Tribunal imponer la sanción y las resoluciones que adoptara podrían ser recurridas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral; el nuevo sistema ideado resulta más adecuado a la naturaleza tanto del Instituto como del Tribunal.

Asimismo cabe señalar que las disposiciones contenidas en el artículo 342, relativas a las sanciones por faltas administrativas, se consignan ahora, con breves modificaciones, en el artículo 269 del Código vigente; consecuentemente, en los términos actuales, los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados por el Consejo General en los términos siguientes:

- a) Con multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.
- b) Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución.
- c) Con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución.
- d) Con la suspensión de su registro como partido político o agrupación política.
- e) Con la cancelación de su registro como partido político o agrupación política.

En el caso de que la pérdida del registro obedezca a alguna de las causales previstas en el artículo 66, se estará a lo dispuesto en el artículo 67 del referido Código, que establece que en unos casos la imposición de dicha sanción le corresponde a la Junta Local Ejecutiva y en otros al Consejo General (consúltese el apartado de este libro relativo a la pérdida de registro).

Para efectos de aplicar las sanciones que establece el COFIPE, el artículo 269.2, en el punto 2, dispone que podrán ser impuestas cuando:

- a) Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables del COFIPE.
- b) Incumplan con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral.
- c) Acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, en contravención a lo dispuesto por el artículo 49, párrafos 2 y 3, del propio Código.
- d) Acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en el artículo 49, párrafo 11, inciso *b*, fracciones III y IV.
- e) No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en los artículos 35 y 49-A.

- f) Sobrepasen durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados conforme al artículo 182-A del COFIPE.
- g) Incurran en cualquier otra falta de las previstas en el Código de la materia.

Para los efectos de lo anteriormente expresado, el artículo 270 del Código vigente precisa que el Instituto Federal Electoral conocerá las irregularidades en que haya incurrido un partido político o una agrupación política en los términos siguientes:

- 1) Una vez que tenga conocimiento de la irregularidad, el Instituto emplazará al partido político o a la agrupación política, para que en el plazo de 5 días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes y, en su caso, la pericial contable. Si se considerase necesaria la pericial, ésta será con cargo al partido político o a la agrupación política.
- 2) Para la integración del expediente, se podrá solicitar la información y documentación con que cuenten las instancias competentes del propio Instituto.
- 3) Concluido el plazo de 5 días a que se ha hecho referencia, se formulará el dictamen correspondiente, el cual se someterá al Consejo General del Instituto para su determinación.
- 4) El Consejo General del Instituto Federal Electoral, para fijar la sanción correspondiente, tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. En caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa.
- 5) Las resoluciones del Consejo General del Instituto podrán ser recurridas ante el Tribunal Electoral, mediante el recurso de apelación previsto en el artículo 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 6) Las multas que fije el Consejo General del Instituto, que no hubiesen sido recurridas, o bien, que fuesen confirmadas por el Tribunal Electoral, deberán ser pagadas en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto en un plazo improrrogable de quince días contados a partir de la notificación. Transcurrido el plazo sin que el pago se hubiere efectuado, el Instituto podrá deducir el monto de la multa de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda.

En relación con esta materia, reviste particular importancia tener presente que en el artículo 272 se dispone que a quien viole las disposiciones del Código sobre restricciones para las aportaciones de financiamiento que no provengan del erario público se le podrá sancionar con multa de hasta el doble del monto aportado indebidamente. Si se reincide en la falta, el monto de la multa podrá ser aumentado hasta en dos tantos más. En la determinación de la multa, se seguirá en lo conducente el procedimiento antes señalado.

Por lo que respecta a las multas que no hubiesen sido recurridas, o bien, que fuesen confirmadas por la autoridad competente, deberán ser pagadas en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto en un plazo improrrogable de quince días contados a partir de la notificación. Transcurrido el plazo sin que el pago se hubiere efectuado, el Instituto podrá deducir el monto de la multa de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda. De no resultar posible lo anterior, el Instituto Federal Electoral notificará a la Tesorería de la Federación para que se proceda a su cobro en términos de la normatividad aplicable.

En esta materia resulta oportuno precisar que en tanto que las multas que se aplican con apego a la legislación electoral se hacen con base en el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, las multas que aplica la autoridad judicial con apego al Código Penal a los ciudadanos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas y servidores públicos que con su conducta atenten contra la limpieza de los comicios y configuren algún delito electoral, tienen como base el concepto de días multa que, en los términos del artículo 29 del Código Penal, equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumir el delito tomando en cuenta todos sus ingresos.

Con base en las consideraciones anteriores, se puede decir que los cambios que se operaron en esta materia a resultas de la reforma de 1996 se pueden resumir en los siguientes términos:

- 1) En la legislación aplicada para el proceso electoral de 1994, le correspondía al Consejo General formular un dictamen en torno a las faltas administrativas en que hubiese incurrido un partido político y en relación al mismo la Sala Central del Tribunal Federal Electoral debía imponer la sanción conducente; en tanto que, de acuerdo con la Ley Electoral vigente desde noviembre de 1996, le corresponde

al Consejo General del IFE determinar las sanciones que le correspondan a un partido político o agrupación política, disponiéndose que la resolución respectiva puede ser recurrida ante la Sala Superior del Tribunal Electoral.

- 2) De conformidad a la legislación vigente, el Consejo General puede imponer sanciones no sólo a los partidos políticos sino también a las agrupaciones políticas, las cuales no fueron objeto de regularización por la legislación aplicable a los procesos electorales de 1991 y 1994.
- 3) Las multas que fijaba la Sala Central se pagaban en la Tesorería de la Federación, en tanto que las multas que fije el Consejo General del Instituto que no hubiesen sido recurridas, o bien que fuesen confirmadas por el Tribunal Electoral, deben ser pagadas en la Dirección Ejecutiva de Administración del IFE.