

V. EL RÉGIMEN DE PARTIDOS	109
1. Antecedentes	109
2. La ampliación constitucional del tema del financiamiento	112
3. Reglas constitucionales para el financiamiento público	118
4. Topes de gastos de campaña	127
5. Control de los recursos partidistas	130
6. Acceso a los medios de comunicación	132
7. Modificaciones en materia de registro de partidos políticos	138
8. Las agrupaciones políticas	142
9. Coaliciones	145

V. EL RÉGIMEN DE PARTIDOS

1. *Antecedentes*

Los partidos políticos constituyeron una realidad regulada en la legislación electoral durante muchos años, pero sin referencia expresa a ellos en la Constitución, como ocurrió en muchos países en los que fue usual la omisión de estas organizaciones políticas, las cuales se estimaban, en muchos casos, como un mal necesario para el proceso democrático. Sin embargo, la evolución de estas formas de agrupación y su papel creciente en la toma de decisiones del cuerpo electoral, llevó a su paulatina inclusión en los textos constitucionales prácticamente en todo el mundo. En México, la primera referencia constitucional a ellos aparece con motivo del decreto de reformas constitucionales del 22 de junio de 1963, cuando se crearon los *diputados de partido*. La plena constitucionalización y elaboración de un régimen jurídico de los partidos políticos apareció con la reforma política del 6 de diciembre de 1977. En el artículo 41 se hizo alusión expresa a que los partidos son entidades de interés público, que su finalidad es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, mediante el sufragio universal libre, secreto y directo.

La regulación de los partidos políticos en la reforma constitucional de aquel año introdujo ya los temas fundamentales, que han venido evolucionando a lo largo de los casi veinte años transcurridos y constituyeron el eje de las discusiones de

la reforma de 1996. Desde la referencia hecha en el artículo 41 a los partidos, se planteó el financiamiento público como una garantía que el Estado debía otorgar a dichas organizaciones, así como su acceso a los medios de comunicación social. Estos dos aspectos de la regulación partidista se desarrollaron en la entonces Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de diciembre de 1977 y la manera como se dio origen al financiamiento público se apoyaba en el texto constitucional de la mencionada reforma, en el cual se señalaba que los partidos políticos, en los procesos electorales federales, deberían contar en forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades tendentes a la obtención del sufragio popular. Esta expresión la desarrolló la LOPPE mediante un conjunto de disposiciones que consistían en la regulación de la entrega de recursos materiales a los partidos políticos durante las campañas. En el artículo 48 de aquella ley, relativo a las prerrogativas de los partidos políticos, en la sección C que se denominaba: *Campañas electorales y propaganda*, se preveía que una vez efectuado el registro de candidatos se entregarían a los partidos carteles y folletos; en cada distrito se reservarían espacios para colocar bastidores y mamparas con objeto de que ahí se fijaran los carteles de los partidos; se pondría a disposición de los mismos, locales para la celebración de reuniones públicas, y en el inciso d) se mencionaba que los candidatos serían auxiliados en la realización de sus recorridos electorales. Quedaba ahí el embrión de una primera forma para que el auxilio otorgado a los candidatos se entregara en recursos líquidos, si bien no se hacía alusión expresa a ellos en dicho inciso.

En la reforma legislativa de 1987 se introdujo la normatividad referente al financiamiento público de los partidos, entendido éste no como la mera aportación de recursos materiales, sino como la entrega de dinero del presupuesto, a las dirigencias partidistas. En la reforma constitucional del 3 de septiembre de 1993 se modificó el texto del artículo 41 para incluir expresamente la mención al financiamiento, al agregarse un párrafo sexto, que señalaba: “La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y

sus campañas electorales”. Nótese la evolución que se produce desde 1977 cuando se incorpora la idea de entrega de recursos materiales a los partidos, provenientes, por supuesto, también de recursos del erario público destinados a las campañas electorales, hasta la introducción de un financiamiento prácticamente permanente, que ya se recogía desde la reforma legal de 1987, pero que se constitucionaliza en 1990.

En la manera como se planteaba la entrega de los recursos públicos a los partidos, desde su origen, quedaba dispuesto un sistema doble por virtud del cual cierta cantidad dependía de la fuerza electoral de dichas organizaciones, en tanto que otra se repartía igualitariamente entre ellas. En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 3 de enero de 1991, el artículo 49 se destinaba expresamente a la regulación del financiamiento público y tenía precisamente ese título. Las formas como se otorgaba el financiamiento estaban clasificadas en: a) por actividad electoral; b) por actividades generales como entidades de interés público; c) por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, y d) por actividades específicas como entidades de interés público. Las causas de financiamiento previstas en el inciso a) y c) estaban lógicamente condicionadas a la fuerza electoral de los partidos, en tanto que las correspondientes a los incisos b) y d) se repartían igualitariamente. Las reformas de 1993 al COFIPE introdujeron algunas modificaciones pero, en términos generales, se mantuvo el mismo criterio sobre los conceptos por los cuales se otorgaba financiamiento a los partidos. En principio, estas normas no habían sido objetadas intensamente por las agrupaciones opositoras al PRI, pero después del proceso electoral de 1994 que fue reconocido como ampliamente observado, tanto por nacionales como por extranjeros, y realizado de manera transparente y con apego a la ley, las objeciones en torno al sistema electoral mexicano se trasladaron de la mecánica misma de la recepción y cómputo de los votos, a la cuestión de las posibilidades reales de los partidos políticos en cuanto a la obtención de triunfos. Se alegaba una presunta desproporción entre el partido tradicionalmente ma-

yoritario, el PRI, y los opositores, en razón de que se consideraba que éste contaba con mucho mayor apoyo en virtud del financiamiento más elevado que le correspondía por su fuerza electoral y que además tenía mejor trato por parte de los medios de comunicación. Esta última parte la veremos en el momento oportuno; por lo pronto, habría que señalar que efectivamente éste fue uno de los temas más intensamente debatidos durante la preparación de la reforma política de 1996 y, finalmente, el que generó un punto de ruptura entre las distintas organizaciones políticas que, al momento de la aprobación final de la legislación correspondiente, no pudieron llegar a un acuerdo en este asunto.

2. La ampliación constitucional del tema del financiamiento

Llama poderosamente la atención el hecho de que por ser uno de los puntos más álgidos del debate entre las fuerzas políticas nacionales y, en consecuencia, en el que se enfocaba un particular interés para lograr mejores condiciones de financiamiento por parte de los partidos opositores, se le dedicó un amplio espacio en el artículo 41. El asunto hasta entonces sólo había sido abordado bajo la idea de establecer una base genérica en el texto constitucional para que fuese la ley ordinaria la que regulase con precisión los distintos aspectos del financiamiento. Sin embargo, la insistencia expresada durante el proceso de negociación por los distintos partidos, llevó a incorporar al texto constitucional un gran número de disposiciones específicas en tal materia. Así, se modificó radicalmente el texto del artículo 41 para dedicar toda la fracción II al tema referido y a los correlativos en cuanto a los límites de gastos de campaña y de control y vigilancia de los recursos con que cuentan los partidos. Adviértase que desde la reforma del 6 de abril de 1990, el texto constitucional ya no solamente tenía por objeto el financiamiento público, sino que facultaba al legislador para normar el financiamiento en general de los partidos, lo cual abarca todas las formas de obtención de recursos, provengan éstos del erario o de los particulares. Igualmente,

en la reforma de 1996 se alude ya claramente, incluso dentro del texto constitucional, al financiamiento privado.

La fracción II derivada de la reforma —y en la que se logró el consenso de todos los partidos políticos, si bien éste al momento de concretar las reformas en el ámbito legislativo, no fue posible de alcanzar— señala, en primer lugar, que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Se conserva aquí todavía la palabra *elementos*, que proviene desde la reforma de 1977 y se insiste en que la *equidad* sea el criterio rector en cuanto a los recursos con que cuenten los partidos. Es justo indicar que el criterio de *equidad* ya estaba constitucionalmente previsto desde la reforma de 1977, empero éste volvió a ser el tema central en cuanto a la interpretación de dicho concepto, para ser aplicado al tratamiento de la consecución de recursos por parte de los partidos.

Una de las discusiones más intensas generadas a lo largo del proceso de elaboración de la reforma fue el relativo a la proporción que debería guardar la aportación de recursos públicos y la de recursos privados. En esto los partidos difirieron considerablemente. El PAN manifestó una tendencia a privilegiar los recursos privados, en tanto que el PRI y el PRD se inclinaron por la búsqueda de una mayor cantidad de recursos públicos. El consenso para la reforma constitucional no pudo conseguirse en cuanto a una determinación precisa de las proporciones de uno y otro y se empleó una redacción bastante amplia, en la que solamente se exige que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. En rigor, podría cumplirse la Constitución en el extremo de que una parte mínima de recursos públicos fuera superior a la de recursos privados para permanecer dentro del marco constitucional. La idea era seguir discutiendo, y esto se hizo a lo largo de la elaboración de la ley ordinaria.

Empero, no se llegó a establecer con precisión el punto de equilibrio entre ambas formas de financiamiento. Las discusiones entre los partidos llevaron mucho tiempo. El acuerdo no llegó a materializarse totalmente en cuanto a la votación, dado que la discrepancia en torno al monto del financiamiento llevó

a que los partidos opositores se separaran en el último momento del consenso y votaran en contra de toda la reforma por no haber llegado a un arreglo sobre el citado monto. Este aspecto sobresaliente dejó en un segundo plano el hecho de que efectivamente tampoco se materializó en una definición precisa las proporciones de financiamiento público y privado que se consideran aceptables.

El artículo 41 de la Constitución obliga a la prevalencia del financiamiento público sobre el privado. Por otra parte, el COFIPE, en su artículo 49 hace una precisión muy importante en el inciso a) del párrafo primero al indicar que el financiamiento público prevalecerá sobre *los otros tipos de financiamiento*.

Surge de inmediato la duda de qué se quiere decir con la expresión *otros tipos de financiamiento* ¿es que hay algún tipo de financiamiento distinto al público y al privado?, o, ¿todo lo que no es público se considera privado?

Para poder responder debe atenderse al texto íntegro del artículo 49 del COFIPE que ya tenía antecedentes en otras legislaciones. Del análisis de su redacción se desprende que, por una parte, está el financiamiento público, que es el que otorga el Estado; por otro lado, el financiamiento privado que se entiende como el que proviene de simpatizantes externos al partido, que aportan recursos para el mismo. Pero hay una tercera forma de financiamiento que, en rigor, no es ni público ni privado en el sentido que ya hemos dado a esta última expresión; esta tercera forma de obtención de recursos por parte de un partido podría denominarse autofinanciamiento, ya que su fuente es la actividad misma del partido y de sus miembros.

El propio artículo 49 distingue cinco formas de financiamiento a saber: a) financiamiento público; b) financiamiento por la militancia; c) financiamiento de simpatizantes; d) autofinanciamiento y e) financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Es evidente que los incisos b), d) y e) pueden englobarse bajo el criterio general de autofinanciamiento, ya que en todos los casos supone fuentes internas del propio partido que generan los recursos.

Ello se corrobora con la lectura del propio artículo 49 que dedica una buena parte a describir la forma como se otorga el financiamiento público. A su vez en el párrafo once se explica que el financiamiento que no provenga del erario público tiene distintas modalidades. Así, el que surge de la propia militancia está 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.

Esta forma de financiamiento no tiene la connotación de financiamiento *privado* porque no tiene un origen externo al partido que condicione las decisiones de éste, sino que son sus propios miembros y organizaciones los que aportan los recursos.

El autofinanciamiento, de acuerdo con el inciso c) del párrafo once del artículo 49, está constituido por ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria, así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos. En todos estos casos el propio partido genera sus recursos sin acudir a una fuente externa.

Por lo que toca a los rendimientos financieros de los partidos, éstos también provienen de la inversión realizada en fondos y fideicomisos y no tienen una fuente exterior. En este caso le está vedado al partido el adquirir acciones en bolsa.

En consecuencia, el único financiamiento privado, propiamente dicho, es el que proviene de los simpatizantes que son personas no pertenecientes al partido, lo cual justifica el interés del legislador en limitar su participación económica para evitar el condicionamiento de las decisiones del partido.

El financiamiento privado se conforma, de acuerdo con el artículo 49, párrafo once, inciso b), por las aportaciones y 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 se encuentren entre

las que el propio artículo 49 en su párrafo segundo excluye de la posibilidad de efectuar tales aportaciones.

Como puede apreciarse este financiamiento de simpatizantes, que es el único que tiene el carácter de privado puede darse en dinero o en especie, como lo indica el mencionado inciso b) del párrafo once del artículo 49 del COFIPE. A su vez, el propio inciso distingue el tratamiento que se da a las aportaciones en especie de aquellas que se otorgan en dinero.

Estas últimas están sometidas a la limitación que impone la fracción I del inciso b) del artículo 11, según la cual 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 corresponda a todos los partidos políticos.

Esto quiere decir que el límite de 10% impuesto a las aportaciones en dinero sólo opera para éstas, más no para las aportaciones en especie respecto de las cuales existe un régimen separado previsto en la fracción V del propio inciso b) del artículo 11, en la cual se indica que las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objetivo del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

En última instancia, la restricción constitucional relativa a que el financiamiento público prevalezca sobre el privado se cumpliría incluso si la suma de las aportaciones en dinero y en especie fuera inferior en un centavo al financiamiento público recibido por el partido.

El financiamiento privado se compone solamente de las aportaciones en dinero y en especie que hagan los simpatizantes del partido, si la suma de ambas se mantiene por abajo del monto de financiamiento público se cumple con la exigencia constitucional establecida en el artículo 41. Todo ello con independencia de lo que el partido logre obtener por los métodos de autofinanciamiento.

La aplicación del límite de lo aportable por los simpatizantes significaría en términos concretos, y dadas las cifras autorizadas para los partidos políticos por el Consejo General que, por ejemplo, del total de 1,031 millones 750 mil 820 pesos

acordados el 23 de enero de 1997, por el mencionado Consejo, para las actividades ordinarias de todos los partidos, el 10% sería el límite para aportaciones de simpatizantes, y ello llevaría a una cantidad de 103 millones 175 mil 82 pesos. Se indica expresamente que se refiere sólo a las actividades ordinarias y no a las cantidades que se destinan con motivo de la campaña electoral.

Vale la pena mencionar aquí que se eliminó la posibilidad de entregas anónimas, por parte de personas no identificadas, que se permitían de acuerdo con la legislación que se derogó y que tenían como límite, al igual que se impuso ahora al total de aportaciones de simpatizantes, el 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos. Se mantuvo la idea de colocar también un tope a la cantidad que cada persona física o moral, individualmente considerada, puede aportar a un partido político, y éste se estableció en el equivalente al 0.05%, esto es, cinco diezmilésimas partes del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda. Así, si el monto acordado fue de 1,031 millones 750 mil 820 pesos, la cantidad máxima que una persona física o moral podrá aportar a un partido, será de 515 mil 875 pesos en un año.

Por lo que respecta al financiamiento público, el texto constitucional en la fracción II del artículo 41, prevé dos conceptos en cuanto a la naturaleza de este financiamiento, a diferencia de los cuatro criterios que se aplicaban en el COFIPE, ahora derogados. Estos dos conceptos son: sostenimiento de actividades ordinarias permanentes por una parte, y por otra el de las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

Las primeras son, digamos, las *normales*, que de manera constante realizan los partidos políticos, independientemente de que haya o no elecciones. Tales actividades comprenden el sostenimiento de sus oficinas, el pago de los emolumentos del personal que trabaja para ellos, los gastos de transporte de sus dirigentes, la impresión y publicación de material propagandístico y, en fin, todo lo que normalmente realiza un partido político en periodos no electorales, y se distingue, en

cuanto al otro concepto, que es propiamente el de gastos de campaña, para los cuales se destinan cantidades adicionales, como lo veremos más adelante.

En las disposiciones que regulan las bases del financiamiento de los partidos dentro del propio texto constitucional se agrega, en el inciso c) de la fracción II del segundo párrafo del artículo 41, la referencia a que se reintegrará un porcentaje de gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de diversas actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales. En este punto se elevó al máximo rango normativo, una disposición que ya formaba parte del COFIPE, en cuanto al concepto de financiamiento destinado a lo que se denominaban anteriormente y se guardó la misma denominación en el texto vigente, *actividades específicas como entidades de interés público* realizadas por los partidos. Éstas son objeto de un apoyo concreto acordado por el Consejo General, el cual tiene como límite no acordar apoyos en cantidad mayor al 75% anual de los gastos comprobados que hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior, por las actividades a que se refiere este inciso.

Se abre aquí un cierto margen de discrecionalidad para que el Consejo General, a solicitud de los partidos, entregue estos apoyos adicionales, pero siempre y cuando se hayan comprobado gastos por esos conceptos durante el año anterior para poder determinar el monto máximo del 75% que puede autorizarse en el año inmediato siguiente para cada partido. Esta disposición se encuentra en el inciso c) del párrafo siete del artículo 49 del COFIPE.

3. Reglas constitucionales para el financiamiento público

La primera regla establecida en la Constitución es que el monto de este financiamiento se fijará anualmente. Aquí hay que detenerse en este primer aspecto porque se ha producido una fuerte discusión en cuanto a las reglas que se especificaron en la legislación ordinaria y que fueron aprobadas por el voto

mayoritario del PRI en ambas cámaras con el voto en contra de todos los partidos opositores. El meollo de la discusión que debe aclararse en este punto y que dio lugar al desacuerdo de los partidos opositores, era que tanto en el texto de la ley, como en el artículo décimo transitorio de las reformas al COFIPE, se estableció que el Consejo General del Instituto aplicaría como base de sus cálculos los costos mínimos de campaña aprobados por el propio Consejo para 1995, y se argumentó que el legislador imponía condiciones al Consejo General que no estaban de acuerdo con el texto constitucional.

Sin embargo, del análisis cuidadoso del inciso a) de la fracción segunda del artículo 41, al que nos venimos refiriendo, es claro que; por un lado, el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, que es el Consejo General, tiene a su cargo hacer los cálculos de los costos mínimos de campaña en el marco de las disposiciones de la ley, como lo dice la parte final del segundo párrafo de esta fracción II, reiterando lo que también se contiene en el párrafo primero, en éste se dice: “además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales”. En el segundo párrafo dice que dicho financiamiento público “se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley”. Y a partir de ahí se inicia la redacción del inciso a), en donde se dice que el financiamiento público destinado a las actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, pero no dice qué autoridad deberá fijarlo. Y si bien en el contexto general del artículo 41, dado el carácter de autoridad en la materia que tiene el Instituto Federal Electoral, puede colegirse que a él corresponderá dicha fijación, es evidente que no puede el Instituto estar por encima de las disposiciones de la ley, como lo previene la propia Constitución y, eventualmente, la ley podría otorgar esa facultad a una o ambas cámaras sin contravenir el texto constitucional, y la referencia al Consejo General está vinculada sólo al cálculo de los costos mínimos de campaña respecto de los cuales, por supuesto, la ley también puede imponer reglas.

Es inconcuso que la intención del legislador nunca fue transferir la facultad de fijar los montos de financiamiento a un

órgano distinto al IFE, pero sí establecer reglas precisas en la ley para dicho cálculo y para ello estaba el Congreso plenamente facultado. Además de la unión que se hizo entre las disposiciones para el cálculo de los montos de financiamiento y el que el propio Consejo General había acordado para 1995, no contravenía ni el texto constitucional ni la lógica económica, puesto que nadie podría negar que si había un costo de campaña fijado mínimamente para 1995, dadas las circunstancias económicas del país, no podría pensarse que dicho costo disminuyera para campañas realizadas posteriormente, si el índice inflacionario anual, por ejemplo para 1996 rebasó los veinte puntos porcentuales. Está claro que la proyección de la cantidad calculada por el propio Consejo General para 1995, a efecto de que sirviera como base del cálculo para el financiamiento de los partidos, no constituía ninguna aberración jurídica ni económica, y dado que se apegaba a las reglas de distribución, que veremos más adelante, tampoco podía ser considerada inequitativa. Tan es cierto esto último, que en la argumentación de los partidos opositores al PRI, nunca se aludió a una falta de equidad en la distribución, sino solamente a lo que les pareció una desproporción en cuanto a los montos de gastos de campaña en relación con otras necesidades del país. Punto, por cierto, que no había sido materia de un consenso anterior ni formaba parte de las reglas constitucionales que el legislador hubiera tenido que tomar en cuenta para establecer la mecánica de financiamiento partidista.

El PAN y el PRD emplearon por primera vez la posibilidad de impugnar ante la Suprema Corte una ley electoral mediante la acción de inconstitucionalidad haciendo valer las razones ya analizadas, por las que se oponían a la aprobación de los artículos del COFIPE que sentaban la base para el financiamiento vinculándolo a los costos que el IFE había fijado para 1995. La Suprema Corte sostuvo la constitucionalidad de las normas relativas al financiamiento contenidas en el COFIPE en las resoluciones que al respecto emitió durante la primera quincena del mes de enero de 1997.

La fijación anual de los montos que deben entregarse a los partidos, se establece en el COFIPE en el párrafo siete del

artículo 49, al señalar que el Consejo General del IFE hará cada año la determinación correspondiente según lo establece la fracción I de dicho párrafo y después en la fracción VI se indica que el financiamiento público se determinará anualmente, tomando en consideración el índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México. Esto quiere decir, pues, que al cálculo de las cifras que sirven de base para la determinación inicial en el año inmediatamente posterior a las últimas elecciones, se tendrán que aplicar los factores de inflación para mantener una igualdad de financiamiento en términos reales cada año sin que se deterioren por el proceso inflacionario.

La segunda regla contenida en el inciso que nos ocupa, ya la hemos adelantado en líneas anteriores, y es la relativa a que el Consejo General del IFE hará el cálculo de los costos mínimos de campaña. En este punto también se produjo una diferencia entre los partidos políticos, dado que los minoritarios han sostenido que la Constitución se refiere sólo a las campañas de senadores y diputados para establecer su costo mínimo y que no debería contemplarse la campaña presidencial, como se hace en el desarrollo efectuado por la legislación ordinaria. Ésta dispone la determinación del costo mínimo de una campaña para diputados, señalando que éste será multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión. Igualmente determina que el costo mínimo de una campaña para senador será multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión. Añade que el costo mínimo de gastos de campaña para presidente de los Estados Unidos Mexicanos se calculará con base en el costo mínimo de la campaña para diputado, el cual se multiplicará por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, multiplicando el resultado por los días que dura la campaña para presidente.

Aquí habría que aclarar varios aspectos. La argumentación de que la campaña presidencial no está considerada en el texto

constitucional, resulta insostenible porque el texto del inciso a) señala que

la fijación anual del financiamiento público se hará aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, y la duración de las campañas electorales.

Puede apreciarse que cuando se refiere a los costos mínimos de campaña no alude directamente a los senadores y diputados, habla de ellos como otro de los factores que deben ser tomados en cuenta, igual que lo hace respecto del número de partidos políticos con representación en las cámaras, y después, cuando se refiere a la duración de las campañas, tampoco alude concretamente a las de senadores y diputados. De acuerdo a la propia legislación electoral, la duración de las campañas de senadores, diputados y presidente es diferente porque son distintas las fechas de registro que se indican en la ley para cada uno de ellos. De manera que no hay una vinculación específica entre la mención de la palabra campaña o campañas y la concreción de éstas a los diputados y los senadores. Se podría decir que, entonces, por qué no se mencionó al presidente en cuanto al número de funcionarios a elegir, y esto es obvio dado que el número de senadores y diputados puede llegar a variar, como ocurrirá en las elecciones de 1997, en las que solamente se elegirán 32 senadores, pero el número de funcionarios a elegir a la presidencia de la República es absolutamente innecesario que se mencione en un texto constitucional, puesto que es público y notorio que se trata de un solo funcionario electo para esa responsabilidad, ya que claramente dice el artículo 80 constitucional que “se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’”. Incluso si se considerara que también hay normalmente un número fijo de diputados y senadores a elegir, la mención a ellos en el texto constitucional es necesaria porque se trata de establecer una base para la mul-

tiplicación de los costos mínimos de campaña, en tanto que el costo mínimo de la campaña presidencial es único y no necesita referencia a ningún número para ser multiplicado.

Por otro lado, la regla de la fracción IV del párrafo séptimo del artículo 49 del COFIPE liga la determinación del costo de la campaña presidencial a la de los diputados, lo cual tiene una base lógica, puesto que una campaña presidencial abarca todo el país y por ello basa su determinación en la multiplicación del costo de la campaña para diputado por los 300 distritos de mayoría relativa y se divide entre los días que dura la campaña para diputados, para luego esa cantidad multiplicarla por los días de duración de la campaña presidencial que, como hemos indicado, es más amplia que la de los diputados, ya que la fecha de registro para los candidatos a la presidencia de la República es del 1o. al 15 de enero, en tanto que la fecha para el registro de candidatos a diputados de mayoría relativa es del 1o. al 15 de abril.

La tercera regla, como ya lo vimos, consiste en la multiplicación por el número de senadores y diputados a elegir, lo cual no solamente se aplica para el cálculo de las propias campañas de éstos, sino también para la de presidente de la República. Después se considera el número de partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión, este concepto se incluyó en el texto constitucional como una forma de sintetizar lo que ya había sido una práctica anterior en el COFIPE y que había servido de base para el cálculo del financiamiento público en años anteriores.

De pasada, hay que referir aquí que todo el texto constitucional, en esta parte, recoge prácticas y experiencias ya existentes previamente, aplicadas por el Consejo General del IFE en cuanto a métodos para cálculo de costos de campañas y mecanismos para elaborar las proyecciones que permiten determinar el financiamiento de los partidos. Entre ellos estaba precisamente el considerar el número de candidatos que presentaban los partidos políticos, pero tomando en cuenta solamente a los partidos políticos que conservaban su registro (véase la fracción I del inciso a) del párrafo siete del COFIPE anteriormente vigente). En la práctica se apreció que los par-

tidos que conservaron el registro, también lograron acreditación de legisladores en las cámaras y parecería lógico que así fuera si consideramos además que el tope mínimo de votación para acreditar diputados de representación proporcional es el indispensable también para mantener el registro y este tope fue elevado al 2% en el artículo 54 constitucional. De manera que ello fue lo que inspiró la referencia a los partidos políticos con representación en la cámara, como otro factor a ser considerado para la determinación del financiamiento público y, finalmente, la duración de las campañas electorales. Hasta aquí el análisis de la primera parte de este inciso a), que luego se desenvuelve en el complejo artículo 49 del COFIPE.

Tomando en cuenta todas estas variables, el diario *Reforma*, publicó el 15 de noviembre de 1996, un estudio realizado por la revista *Voz y Voto* en el que se establecía que el total del financiamiento para los partidos políticos con representación en el Congreso, significaría en 1997 una cantidad de casi 1969 millones de pesos. Incluyendo los recursos para los partidos no representados en las cámaras, la cifra ascendería a 2,067 millones. El Consejo General del IFE publicó el 8 de enero de 1997 en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo sobre financiamiento público a los partidos políticos durante noviembre y diciembre. Proyectando la cifra total para los partidos con miembros en el Congreso, resulta una cantidad de 1,868 millones para 1997.

En este artículo se reiteró la prohibición de que los partidos soliciten créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, y en el párrafo tercero se impide, de manera expresa, la recepción de aportaciones de personas no identificadas, al tiempo que se eliminó esta posibilidad del párrafo once. Se introduce, por primera vez, la posibilidad de deducir parte de las aportaciones que los simpatizantes entreguen a los partidos, al señalarse en el párrafo cuarto que estas aportaciones serán deducibles del impuesto sobre la renta hasta en un monto del 25%, es decir, la cuarta parte de lo que se aporte a los partidos podrán deducirlo de su impuesto sobre la renta los aportantes. Esta deducción, en general, parecería que puede ser aprovechada casi exclusiva-

mente por las personas físicas pues es poco probable que una persona moral, que cause el impuesto sobre la renta, esté en condiciones de hacer aportaciones a los partidos, puesto que las sociedades mercantiles no tienen esa posibilidad y, en todo caso, sólo determinadas asociaciones y sociedades civiles que causasen el impuesto sobre la renta y que no estén comprendidas entre las que no pueden realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, alcanzarían este beneficio de la deducibilidad.

Otro asunto que dio lugar a diferencias importantes entre los partidos y a forcejeos para llegar a una determinación al respecto, fue la relación entre la cantidad de los recursos públicos que deben distribuirse de manera igualitaria entre todos los partidos políticos independientemente de su fuerza electoral y la que se entrega proporcionalmente a la cantidad de votos obtenida por cada organización partidista. Evidentemente, los partidos más pequeños tienden a buscar la mayor cantidad de recursos repartidos de manera igualitaria, con el argumento de que la distribución de financiamiento hecha en razón directa de la cantidad de votos obtenidos en la elección anterior, permite al partido que obtuvo una mejor posición electoral reforzarla a través de esos ingresos mayores y que cada campaña debería ser considerada con el criterio de *borrón y cuenta nueva* porque no se sabe, en principio, cuál va a ser la actitud del electorado en esa nueva campaña electoral y ésta podría, dicen los defensores de la postura igualitaria, modificarse radicalmente de una elección a otra.

Por otro lado, los partidos mayores defienden el criterio de que debe distribuirse una mayor cantidad en proporción a los votos obtenidos porque, las corrientes de votación son relativamente constantes o similares de una elección a otra, lo cual, se ha demostrado en la mayor parte de las democracias modernas y, además, señalan que no puede darse un tratamiento idéntico a fuerzas políticas de magnitudes muy disímbolas, y que los grandes partidos con sus representaciones locales y actividades en todo el país, con mayor presencia electoral, deben recibir una mayor proporción de los recursos públicos, que partidos cuya actividad se reduce a algunas regiones, en

las cuales tienen representación, pero sin alcanzar realmente una presencia nacional. En esas condiciones, entregarles una cantidad desproporcionada de recursos no sólo sería injusto, sino podría dar lugar a una dilapidación de los mismos o a la búsqueda de creación de formaciones políticas por el sólo interés de obtener dinero.

Finalmente, el punto en el que se alcanzó el equilibrio entre las posturas, fue el que se determina en el propio inciso a) al que hemos venido aludiendo en todos estos párrafos, el cual señala que el 30% de la cantidad total que se destine al financiamiento para actividades ordinarias permanentes se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior; esto es, los partidos que tienen una mayor cantidad de votos recibirán una mayor cantidad de dinero de la bolsa compuesta por el 70% del total con el que se integra el financiamiento público.

Por lo que respecta al financiamiento destinado a las campañas, la Constitución en el apartado b) de la fracción II del artículo 41, establece que éste equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año, refiriéndose al año de los procesos electorales. Esto quiere decir que las cantidades determinadas, de acuerdo al procedimiento ya explicado, para financiar las actividades permanentes se duplican en el año de la elección, independientemente de los ajustes que haya tenido por motivos inflacionarios. Esto es, si en el primer año, por decir algo, el monto total calculado fuera de una cifra considerada como mil, y el segundo año hubiese un 10% de inflación, la cantidad para ese año sería de mil cien, y el tercer año, en el cual nuevamente habría elecciones, se haría el ajuste inflacionario; por ejemplo, supongamos otro 10%, eso llevaría a mil doscientos diez el monto de la cantidad para las actividades permanentes, entonces se entregarían otros mil doscientos diez adicionales al partido que le correspondiera, a fin de destinarlos a gastos de campaña.

4. *Topes de gastos de campaña*

Dentro del mismo rubro de financiamiento a los partidos, se comprenden dos aspectos adicionales que también han sido objeto de una atención particular puesta por los partidos políticos a lo largo de la discusión acerca de la reforma: la obligación legal de que se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, la cual se impone a los partidos políticos nacionales a nivel federal, pero también, en el artículo 116 constitucional se obliga a los estados a determinar los mencionados montos y, segundo, el que la ley señale los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos, así como las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

En lo relativo a los límites de gastos de campaña, en el artículo 182 del COFIPE, se transfirió de manera exclusiva al Consejo General del IFE la facultad que antes se repartía entre el propio Consejo y los consejos locales y distritales, dado que estos últimos fijaban topes de gastos de campaña para senadores y diputados respectivamente. Actualmente, el artículo 182-A dice: “los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General”. Dentro de los topes de erogaciones con motivo de la campaña quedan comprendidos, según el párrafo segundo del mismo artículo, los gastos de propaganda; los gastos operativos de la campaña; los de propaganda en prensa; radio y televisión, y se especifican en dicho artículo las características de cada uno de estos gastos. En el párrafo cuatro del mismo artículo se señalan las reglas que debe aplicar el Consejo General para determinar los topes de gastos de campaña. En el inciso a) se alude a la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y se indica que a más tardar el día último de noviembre del año

anterior al de la elección, el Consejo procederá en los siguientes términos:

fracción I. El tope máximo de gastos de campaña será la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5 el costo mínimo para la campaña de diputado fijado para efectos del financiamiento público en los términos del párrafo siete, inciso a), fracción I del artículo 49 de este Código, actualizado al mes inmediato anterior por 300 distritos dividida entre los días que dura la campaña para diputado y multiplicándola por los días que dura la campaña para presidente.

Esto quiere decir que el tope máximo de gastos de campaña para presidente de la República equivale a dos y media veces el costo mínimo de la campaña presidencial, fijado para el financiamiento público, pero actualizada hasta el mes inmediato anterior, es decir, aplicando la corrección relativa al fenómeno inflacionario, de manera que se ajuste el costo al monto de la inflación hasta un mes antes de la determinación de esa cantidad, es decir, hasta octubre del año anterior al día de la elección. En realidad parecería que hubiera sido menos complicado referirse al costo de la campaña presidencial, también previsto en el artículo 7, multiplicado por 2.5 y actualizado al mes inmediato anterior. La manera como se plantea en la fracción que transcribimos es equivalente a esta situación, puesto que la campaña de diputados que se toma en cuenta, es la de aquellos que están postulados por mayoría y se multiplica por los trescientos distritos el costo mínimo de cada campaña de diputado, multiplicado por 2.5, y haciendo también la corrección que se hace para calcular el costo mínimo de la campaña presidencial, que es la división del monto obtenido para la campaña de diputado entre los días que ésta dura, multiplicando esto por los días que dura la campaña para presidente que, como ya indicamos, es un poco más larga.

En cuanto al tope máximo de las campañas para diputados y senadores, en el inciso b) del propio párrafo cuatro, se establece un procedimiento similar al que podría haberse empleado para la campaña presidencial, y es referirse directamente al costo mínimo de la campaña de diputados, en el caso de éstos, multiplicado por 2.5. En el caso de la fórmula de la

elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo será la cantidad que resulte de multiplicar el costo mínimo de la campaña para senadores 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. En ningún caso el número de distritos a considerar será mayor de veinte. La redacción que se presenta en esta fracción, evidentemente introdujo un concepto que distorsiona la idea aplicada generalmente para los topes máximos de campaña, ya que señala que el costo mínimo de la campaña para senador se multiplicará por 2.5 y luego por el número de distritos, esto quiere decir que en un estado como Veracruz, que tiene veintitrés distritos, se tomarían en cuenta solamente veinte de ellos, pero ello significaría al multiplicar el costo mínimo de la campaña de senador por 2.5 por veinte, que estaría permitiéndose cincuenta veces el monto mínimo de la campaña para senador. Lo correcto es que se hubiera dicho que el monto de la campaña para diputados se multiplicara por 2.5 y luego por el número de distritos en cada estado, considerando las diferencias en las dimensiones y características de los estados, ya que no es lo mismo uno donde existan solamente dos distritos electorales uninominales que son, obviamente, los más pequeños y en donde una campaña para senador es casi igual a la campaña para diputado, que entidades como el Distrito Federal, el Estado de México, Veracruz o Jalisco, que tienen población o dimensiones que los hace comparables, incluso a países independientes. Por lo tanto, es lógico que no pueda costar lo mismo una campaña para senador en ellos, que en los de población y extensión muy reducidas, pero tampoco parece conveniente que se permita, en el caso de los diputados e incluso en el de presidente, una multiplicación de sólo dos veces y media por el costo mínimo de la campaña inicialmente calculado para efectos de financiamiento y en la de senadores permitir una multiplicación hasta por cincuenta.

El Consejo General del IFE acordó los topes de campaña para la elección de 1997. Para diputados de mayoría relativa

676,091 pesos y para la elección de los 32 senadores por el principio de representación proporcional 176,265,567 pesos.

5. *Control de los recursos partidistas*

En lo concerniente a los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos, en la legislación ordinaria se adoptan diversas medidas, como la contenida en el artículo 27 que ya aparecía desde la anterior versión del COFIPE, y que se mantuvo en la actual, en cuya fracción IV se obliga a que en los estatutos de los partidos se prevea la existencia de un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña a que se refiere el párrafo primero del artículo 49-A del propio Código, y este artículo 49-A contiene las reglas tendentes a lograr el propósito constitucional de que se controle y vigile el origen y uso de los recursos que obtienen los partidos. Esta regla es también aplicable a las agrupaciones políticas, que se regulan ahora en el propio COFIPE, y a las que nos referiremos más adelante.

Los partidos deben presentar a una comisión, específicamente formada para ese efecto en el Instituto Federal Electoral, informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, es decir, no solamente están obligados a reportar lo relativo al empleo del financiamiento público, sino, en general, todo lo que reciban por cualquier concepto debe ser objeto de estos informes. La comisión a la que se alude aquí está prevista en el párrafo sexto del artículo 49, en donde se señala que para la revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como para la vigilancia del manejo de sus recursos, se constituirá la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, esta Comisión funcionará de manera permanente. También se adicionó el artículo 49-B para dar a la Comisión

aludida anteriormente un conjunto de atribuciones en materia de fiscalización, entre las cuales destacan; por ejemplo, la de ordenar en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, así como la de ordenar visitas de verificación a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.

En cuanto a las sanciones por incumplimiento de lo dispuesto en la parte final de la fracción II del artículo 41 constitucional, el COFIPE señala en su artículo 269 las sanciones que pueden ir desde multa de cincuenta a cinco mil días de salario general vigente hasta la cancelación del registro como partido político, y dentro de las causales para la imposición de este tipo de sanciones está la aceptación de donativos o aportaciones económicas de personas o entidades que no están expresamente facultadas para ello; el COFIPE, en su artículo 49, párrafos dos y tres, señala cuáles son dichas personas. Igualmente es una infracción aceptar donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados para estos fines. En cuanto a las obligaciones referentes al control y vigilancia, son motivo de sanción el no presentar los informes anuales o de campaña en cuanto a los gastos correspondientes, o sobrepasar durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados en el artículo 182-A. Este fue un asunto también muy debatido entre las fuerzas políticas, ya que fundamentalmente los partidos opositores pretendían que se tipificara como delito el sobrepasar los costos de campaña, o bien que la sanción no afectara solamente al partido, sino que impidiera, en su caso, al candidato acceder al cargo para el que hubiese resultado electo.

Por otra parte, el artículo 272 impone una sanción al aportante que rebase los límites definidos en el Código, de manera que quien viole las disposiciones 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.

6. Acceso a los medios de comunicación

Desde la reforma política de 1977 se garantizó el acceso a los medios de comunicación electrónica, dándose uso permanente a los partidos políticos, de la radio y la televisión. La participación de los partidos en estos medios ha constituido ya una tradición de muchos años, si bien ha sido cuestionada por organizaciones opositoras en cuanto a que uno de los criterios que se ha aplicado es también el de la proporcionalidad respecto del número de votos obtenidos. Un tema más reciente ha sido el de la llamada equidad, en cuanto al tratamiento de las informaciones de los partidos en los medios de comunicación. Este último, por supuesto, plantea una complejidad mayor que el acceso, en tiempos de que dispone el Estado, porque en los programas informativos puede entrar en colisión el valor de la preservación de la equidad en el tratamiento de los partidos y el de la libertad de expresión respecto a la manera como los medios valoran las noticias y las presentan al público. Tal libertad podría verse afectada si se pretendiera coartar en función de una pretendida equidad en el trato a los partidos políticos.

En este aspecto el texto constitucional permaneció idéntico, ya que la redacción relativa al derecho de los partidos a usar en forma permanente los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley, siguió siendo útil para una regulación que precisaría la legislación ordinaria. La llegada a un acuerdo en esta cuestión fue también muy complicada y un tanto frágil, de modo que cuando los partidos opositores decidieron votar en contra de todo el texto de las distintas reformas legales que actualizaban las reformas constitucionales votadas unánimemente, previo consenso de las dirigencias partidistas, el PRI optó por modificar algunos aspectos en los que había hecho concesiones para volverlos al punto en el que se había colocado dicho partido

antes de acceder frente a peticiones de la oposición. Entre éstos estaban algunos puntos relativos al acceso a los medios de comunicación y a la forma de distribución del tiempo disponible en ellos. Además de referirnos a la manera como quedó finalmente el texto legal, remitimos al lector al capítulo en el que aludimos a los *temas de la discordia*, en el que se hace una puntualización de cuáles fueron las modificaciones que, viniendo ya en la iniciativa consensada, fueron modificadas por el PRI en razón de la negativa de la oposición a votar en favor del conjunto de las reformas por la disputa derivada del financiamiento.

En el artículo 43 del COFIPE se eliminó la referencia a que las instituciones oficiales tuvieran a su cargo la producción de los programas de radio y televisión, y se dejó solamente la obligación de difundirlos, siendo los mismos partidos políticos los responsables de la producción. De acuerdo con el artículo 44, del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político disfrutará de quince minutos mensuales en cada uno de estos medios de comunicación, esto es durante las etapas en las que no hay un proceso electoral.

Es importante aludir a cuál es la fuente por virtud de la cual el Estado dispone de estos tiempos en los medios electrónicos de comunicación. El 1o. de julio de 1969, el entonces presidente Gustavo Díaz Ordaz emitió un decreto presidencial, en el que dispuso que el 12.5% del tiempo de transmisión de cada estación de radio y canal de televisión correspondería al Estado, quien lo recibiría como parte del pago de impuestos a cargo de los mencionados canales y estaciones. Las autoridades estatales podrían hacer uso discrecional de dicho tiempo.

Lo que más interesaba a los partidos era el uso de los medios durante el tiempo de campaña. La legislación vigente hasta antes de la reforma prácticamente reducía a un párrafo la referencia correspondiente, en el segundo del artículo 44 del COFIPE decía: “la duración de las transmisiones será incrementada en períodos electorales, para cada partido político en forma proporcional a su fuerza electoral” y el desarrollo específico quedaba sujeto al trabajo, sobre todo de la Comisión

de Radiodifusión. El interés, como decíamos, manifestado por los partidos llevó a una regulación muy minuciosa que se trasladó al artículo 47, el cual llega casi a un nivel reglamentario, al fijar reglas muy estrictas para el uso de los medios y, sobre todo, para alcanzar una distribución equitativa del tiempo, sin dejar de reconocer la necesidad de que el acceso a dichas modalidades de comunicación tenga también un referente en la fuerza electoral de las agrupaciones partidistas.

De la lectura del precepto, queda claro que el principal propósito de los diferentes partidos no era tanto contar con tiempo para programas extensos de difusión de sus ideas y programas, sino con mensajes específicos equivalentes a los anuncios comerciales para poder llegar al auditorio en pequeñas pero constantes dosis, que son la característica de la difusión contemporánea para lograr resultados de *marketing*. De ahí que además de aumentar el tiempo de televisión y radio con doscientos horas en aquella y 250 en éste, para ser empleadas durante la campaña, se prevea que el Instituto Federal Electoral comprará tiempo adicional a los recursos ya otorgados en financiamiento público para los partidos políticos y que por la manera como está redactado no parece formar parte del tiempo del Estado cuando, efectivamente, éste podría disponer de dicho tiempo para tal finalidad aunque fuera en fracciones pequeñas. Se comprarán, decíamos, hasta diez mil promocionales en radio y cuatrocientos en televisión con duración de veinte segundos para ponerlos a disposición de los partidos y distribuirlos mensualmente.

La conclusión de que se trata de tiempo específicamente comprado que, evidentemente, transferirá recursos públicos a los medios de comunicación, se sostiene en la previsión del inciso c) del propio artículo 47 del COFIPE, en el cual se indica que en ningún caso el costo total de los promocionales excederá el 20% del financiamiento público, que corresponda a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial, y el 12% cuando sólo se elijan integrantes del Congreso de la Unión. Esto, implica que habrá, además del financiamiento público con el cual podrán comprar tiempo de radio y televisión, otro directamente ejercido por el IFE, que

puede llegar a ser la quinta parte del monto total acordado para el conjunto de partidos, el cual recibe a través de la adquisición de tiempo en los medios electrónicos.

La distribución se hace en el propio precepto asignándole 4% del total del tiempo a cada partido político sin representación en el Congreso de la Unión. Por otra parte —al igual que ocurre con el financiamiento público— cuando se trata de distribuir el tiempo, tanto el número total de horas previstos en el inciso a) del artículo 47, como los promocionales considerados en el inciso c), se adopta el principio de repartición igualitaria de 30% entre todos los partidos con representación congresional y el 70% restante en forma proporcional a su fuerza electoral.

Se establecen también en el artículo 48 reglas para la contratación, por parte de los partidos, de tiempos para promocionales en radio y televisión y se señala que las tarifas que cobren los medios no serán superiores a las de publicidad comercial.

Por lo que toca a la información en los medios, relativa a las campañas y los candidatos, es claro que no se han logrado todavía las condiciones para establecer un criterio sobre su posible regulación. Ahí hay una serie de cuestiones muy difíciles de elucidar como, por ejemplo, ¿cómo dar igual tratamiento a candidatos que han trabajado con distinta intensidad durante un día de labores? Se pueden dar casos de candidatos que han realizado cuatro o cinco actos durante un día, en tanto que otro no ha realizado ninguno, entonces, sería imposible exigir un trato igual en tiempo en los programas informativos.

Por otro lado, también las manifestaciones o expresiones de un candidato, u ofrecimientos que haga podrían captar un mayor interés noticioso que otro que hubiese realizado una labor rutinaria durante el día, en consecuencia, la valoración que hace el medio, resulta también importante para determinar el grado de importancia que concede a la noticia. También es importante preservar la capacidad de los medios para emitir opiniones que, independientemente de que pueden tener influencia sobre el electorado, sin duda forman parte de la li-

bertad de expresión de los comentaristas, que pueden y deben juzgar, como parte de su función de informadores ante la opinión pública, la tarea que están realizando los candidatos. Por eso quedó solamente una referencia en el párrafo doce del artículo 48, a la realización de monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos de los medios de comunicación para que la Comisión de Radiodifusión, una vez realizados dichos monitoreos, informe sobre ellos al Consejo General. Esto, en realidad, no tiene ningún efecto jurídico concreto, pero puede servir de base para desarrollar los criterios que permitan, en todo caso, corregir una conducta inequitativa deliberadamente asumida por un medio, si se verifica que consistentemente le ha dado mayor peso a un candidato, cuando esto parezca no justificarse por razones periodísticas. Quizás una comisión específica de evaluación podría determinar, en su caso, decisiones correctivas que permitiesen contar con tiempo en las emisiones noticiosas a candidatos que hubiesen sido preteridos objetivamente, según una valoración hecha de manera profesional e imparcial.

Otra medida muy interesante que se adoptó al respecto, se encuentra en el artículo 186 del COFIPE, en su párrafo tercero, en el cual se prevé que los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, podrán ejercer el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales. Este derecho se ejercerá, sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasionen en términos de la ley que regule la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables.

Aquí hay dos cuestiones interesantes, la primera es que se establece, por primera vez en la legislación electoral un derecho que en realidad debería corresponder a todos los ciudadanos y no solamente a los partidos políticos o candidatos, de aclarar una información en los medios cuando ésta les haya afectado. No se precisan las características de la aclaración en cuanto a que debería ser el mismo tiempo y en condiciones similares a

aquellas en que se hubiera producido la información que pretende aclararse. Debe también señalarse con precisión que el término que se emplea en el artículo es el de la información presentada por los medios, lo cual quiere decir que sólo puede aclararse algún hecho que haya sido difundido con el carácter de información, pero no tendría el partido o candidato el mismo derecho cuando se trate de opiniones o comentarios formulados con ese carácter por los conductores de los programas noticiosos, ya que ahí están ejerciendo un derecho a enjuiciar la tarea de aquellos a quienes están siguiendo en el trabajo informativo como candidatos, y no podría un aspirante a un cargo de elección popular, que hubiese sido criticado con algún comentario respecto a su actitud, pedir una aclaración de un hecho, porque en tal caso, no se está en presencia de un trabajo estrictamente informativo, sino de opinión.

Sobre esto también tendrá que trabajarse mucho para poder distinguir con claridad cuando se trata de una mención estrictamente informativa, referida a un hecho o un atributo del candidato y cuando se trata de un comentario, de una opinión, de un juicio que, si bien, pueden afectar la imagen del candidato, corresponden a la libertad de expresión del comentarista, en tanto no constituyan una calumnia, una difamación o la afirmación de un hecho falso.

En cuanto a la segunda parte de este precepto, se está en presencia de la salvedad que se hace por lo que toca a la posible reclamación de responsabilidad, lo cual no es contrario al ejercicio de la libertad de expresión, porque ésta se manifiesta plenamente en el momento en que se ejerce emitiendo la información o realizando el comentario, porque aquí sí podría ser el comentario, materia de reclamación de responsabilidad si, por ejemplo, fuese ofensivo, difamatorio o calumnioso, entonces cabría la posibilidad de recurrir a la exigencia de responsabilidad civil o de carácter penal.

Por supuesto, esta es una cuestión muy debatible y habría casos en que sería difícil establecer los límites entre la expresión de un comentario y la manifestación de un hecho susceptible de aclaración, pero a lo que trato de llegar es a que sería muy complicado, en todo caso, abrir la puerta a que cada

candidato estuviera en posibilidad de exigir un tiempo similar a aquél que se ha dedicado a comentar su actuación. Si un conductor de un programa radiofónico o televisivo formula una crítica considerando que una postura del candidato es impopular o equivocada sería difícil que el candidato pueda en cada caso pretender aclarar el comentario.

Otro punto interesante es saber si se trata de una cuestión que debe ser manejada por las autoridades jurisdiccionales del fuero federal, ante las cuales se exigiera el cumplimiento de esta disposición legal o ante las autoridades administrativas en materia de radio y televisión, o bien ante la autoridad electoral. Me inclino a pensar que tratándose de un código de carácter electoral, correspondería al Consejo General emitir alguna resolución de carácter obligatorio que forzase al medio a la aclaración correspondiente, y, por supuesto, el mecanismo de aplicación que se adoptara tendría la necesidad de establecer las fronteras entre lo que puede ser susceptible de una aclaración por parte de los candidatos y lo que pertenece al ámbito de la libertad de opinión de quienes participan en los medios de comunicación como profesionales de los mismos.

7. Modificaciones en materia de registro de partidos políticos

Como parte de la reforma política de 1996 y sin que se planteara como un asunto de nivel constitucional, los partidos que participaron en las negociaciones estuvieron de acuerdo en hacer importantes transformaciones en cuanto a los procedimientos de registro. La primera de ellas, muy importante, fue la desaparición del procedimiento de registro condicionado al resultado de las elecciones. Este mecanismo para registrar un partido político, basándose más que en la estructura previa de la organización, en la respuesta electoral que obtuviese, provenía desde la reforma política de 1977, cuando se creó con el objeto de facilitar el registro de partidos políticos que deseaban entrar a la lucha política nacional y que, en algunos casos —concretamente el del Partido Comunista Mexicano— no estaban dispuestos a dar a conocer las listas de sus inte-

grantes por temor a algún tipo de represalia política. La forma que se encontró por parte del régimen en ese entonces fue no obligar a la presentación de listas de ningún tipo y otorgar un registro de naturaleza provisional, siempre y cuando representaran una corriente de opinión que expresara la ideología política característica de alguna de las fuerzas sociales componentes de la colectividad nacional, y si el electorado le daba el apoyo al mencionado partido, con por lo menos el 1.5% de la votación nacional, alcanzaría su registro definitivo. Esta forma desapareció en el Código Federal Electoral publicado el 12 de enero de 1987 y volvió a aparecer en la reforma de 1990 con algunas modificaciones introducidas en 1993 y 1994 (esta forma de registro se regulaba en los artículos 33 a 35 del COFIPE) y en la reforma de 1996 desapareció nuevamente para dejar esos artículos disponibles, a fin de regular las agrupaciones políticas nacionales, que veremos más adelante.

En la negociación interpartidista de este tema, se logró llegar a un acuerdo de manera relativamente rápida pues los partidos ya constituidos y establecidos no tienen mayor interés en que permanezca abierta una vía de registro condicionado que permita a otras agrupaciones acceder a la condición de partidos políticos nacionales, exclusivamente por la vía del voto. A cambio de la desaparición de este registro condicionado, se recurrió nuevamente a la figura de las agrupaciones políticas como formas embrionarias de desarrollo de los partidos.

Por otra parte, si bien desapareció el registro condicionado, la otra mecánica compensatoria, digámoslo así, fue la reducción de algunos requisitos necesarios para la obtención del registro definitivo. De acuerdo con las normas que contenía el COFIPE hasta antes de la modificación, para establecer un partido político con registro definitivo, se requería acreditar que contaba con 3,000 afiliados, en cuando menos la mitad de las entidades federativas o trescientos afiliados en cuando menos la mitad de los distritos electorales uninominales del país, debiendo en todo caso tener mínimamente 65 mil afiliados.

El actual artículo 24 del COFIPE reduce este requisito a contar con 3,000 afiliados en por lo menos diez entidades federativas, de hecho se reduce la posibilidad de cobertura na-

cional de la mitad de las entidades a sólo diez de ellas, es decir, poco menos de la tercera parte, o bien, tener afiliados en por lo menos cien distritos electorales uninominales. También aquí se redujo de 150 a cien el número de distritos en los que debe acreditarse el contar con ese mínimo de trescientos afiliados en cada uno, en caso de optar por ese procedimiento y no por el de acreditar los afiliados en las entidades federativas. De hecho un partido podría acreditar afiliados en cien distritos, sumando los del Distrito Federal, Estado de México, Veracruz y Guanajuato y con ello en sólo cuatro entidades federativas altamente pobladas podría conseguir cubrir este requisito. El número de afiliados ya no se estableció en una cantidad cerrada dentro del código, sino que señala el propio inciso b) del párrafo primero del artículo 24, que no puede ser inferior al 0.13% del padrón electoral federal,⁴ que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la notificación de pretender formar el partido, la cual de acuerdo con el artículo 28, deberá presentarse entre el 1o. de enero y el 31 de julio del año siguiente al de la elección. Esto implica que, prácticamente, la organización que pretenda convertirse en partido político tendrá que iniciar sus tareas con mínimo dos años de anticipación al proceso electoral siguiente y a partir de la notificación deberá realizar asambleas estatales o distritales para demostrar que cuenta con el número de afiliados que requiere el código. Para ello podría disponer de todo el año posterior al de la elección, dado que el propio código prevé que realizados los actos relativos al procedimiento de constitución, la organización interesada, en el mes de enero del año anterior al de la elección, presentará al Instituto Federal Electoral la solicitud de registro. En caso de que el partido no presente su solicitud en ese periodo, queda sin efecto la notificación que hubiere formulado originalmente en cuanto a la pretensión de organizar un partido.

4 El padrón para la elección de 1994 registró 45,729,057 ciudadanos; con base en esa cifra el número mínimo para constituir un nuevo partido sería de 59,447.

Resulta muy difícil organizar o tratar de crear un partido político en un momento relativamente cercano a la elección de que se trate, ya que las formalidades necesarias implican que estas tareas se inicien, como ya indicamos, aproximadamente dos años antes de la elección e incluso pueden empezar con mayor anticipación, suponiendo que esto ocurriera en el mes de enero del año posterior al último proceso electoral y, en consecuencia, el tiempo que transcurriría entre el inicio del procedimiento y la elección en la que va a participar sería de aproximadamente dos años y medio.

En cuanto a la pérdida del registro se modificó la cantidad mínima de votos necesarios para mantenerlo. De la misma manera como se fijó en 2% el porcentaje para tener acceso a los diputados de representación proporcional, se elevó en el artículo 66 del COFIPE la barrera debajo de la cual no puede mantenerse el registro como partido político nacional. Esta era de 1.5%. Ahora es del 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Existe aquí una diferencia de matiz que es necesario resaltar: la permanencia como partido político nacional y la preservación del registro se logra si se obtiene el 2% de la votación emitida para cualesquiera de las elecciones que se estén realizando. Si se trata de un año en que coinciden las elecciones de diputados, senadores y presidente de la República, y en cualquiera de ellas se logra este mínimo de 2%, el partido conservará el registro, en tanto que para obtener diputados de representación proporcional es necesario que el 2% se obtenga precisamente en la elección para diputados y, concretamente, respecto de las listas regionales que sirven de base para la elección de diputados de representación proporcional en las circunscripciones plurinominales. La disposición contenida en el artículo 66, párrafo uno, inciso b), reitera lo dispuesto en el artículo 32, párrafo primero respecto a la pérdida del registro de los partidos por no obtener el mínimo de votación requerida. Se incluyó también una disposición en el COFIPE, por virtud de la cual el partido político que pierda su registro no podrá solicitarlo de nueva cuenta, sino hasta después de

transcurrido un proceso electoral federal ordinario. Ello significa que en el proceso electoral inmediato siguiente no podría solicitar su registro ni aun demostrando que cumple con los requisitos que señala la ley, sino que tendría que esperar hasta que transcurra dicho proceso, lo cual quiere decir que la solicitud correspondiente para obtener un nuevo registro sería en todo caso para participar en las elecciones a realizarse seis años después de aquellas en las que hubiese perdido su registro.

Un aspecto que debe mencionarse respecto del financiamiento público es el referente a la necesidad de que los partidos conserven su registro para poder seguir disfrutando de esta prerrogativa, como lo indica el segundo párrafo del artículo 41 constitucional.

8. *Las agrupaciones políticas*

Las agrupaciones políticas constituyen una figura del derecho electoral mexicano, que también cuenta con un antecedente en la reforma política de 1977. En aquel entonces se regularon con el nombre de *asociaciones políticas nacionales*, y se definían como agrupaciones políticas susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos que contribuyen al desarrollo de una opinión política mejor informada y con mayor densidad ideológica. Tal era la redacción que empleaba el artículo 51 de la LOPPE para referirse a estas formas de agrupamiento político que tendían a convertirse en partidos a través de un proceso de evolución. Podría decirse que se trataba de formas embrionarias de partidos que requerían contar, por lo menos, con 5,000 asociados en el país, tener un órgano directivo de carácter nacional y delegaciones cuando menos en diez entidades federativas. Estas asociaciones no llegaron a cumplir realmente su objetivo y no se constituyó ninguna que evolucionara hacia la formación de un partido político. En consecuencia, desaparecieron de la legislación electoral mexicana al suprimirse el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1991 y ahora en la reforma de 1996,

casi 20 años después de su primera aparición, resurgen con la denominación de agrupaciones políticas nacionales. La nueva definición, contenida en el artículo 33 del COFIPE, dice que “las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada”. Puede apreciarse que no se reproduce expresamente la idea de que estas asociaciones se creen con la aspiración de convertirse en partidos políticos, sino que su función se orienta hacia la coadyuvancia en el desarrollo de la vida democrática y de la cultura política y conservan uno de los rasgos que se atribuían a las antiguas asociaciones políticas nacionales, al decirse que coadyuvan también a la creación de una opinión pública mejor informada. Es interesante ver que desapareció la referencia a la densidad ideológica, lo cual es lógico en una época en la que parecen haber pasado de moda las ideologías.

Si bien las asociaciones políticas nacionales, reguladas por la LOPPE hace casi 20 años, no tuvieron una participación importante en la vida política del país, parecería que en los tiempos actuales, dado el auge de las organizaciones no gubernamentales, las agrupaciones políticas nacionales pueden abrir un espacio de participación ciudadana para grupos que no desean directamente una actividad partidista, pero que tienen interés en incidir en algunos aspectos de la vida colectiva del país. Además, se abre la posibilidad, como ha ocurrido en la práctica con las organizaciones no gubernamentales que trabajan vinculadamente a partidos políticos, de que estas formas de agrupación política nacional constituyan ese enlace o una forma de vinculación entre las ONGs y los partidos políticos.

La prueba de que la anterior apreciación es correcta, la tuvimos al abrirse el registro de agrupaciones con base en las nuevas normas del COFIPE ya que 23 grupos solicitaron dicho registro. El 15 de enero de 1997 el Consejo General del IFE acordó otorgarlo a nueve de ellos. Las nuevas *agrupaciones políticas* son: el Frente Liberal Mexicano Siglo XXI que agrupa a miembros de logias masónicas; la Unión Nacional Opositora

reducto del antiguo movimiento sinarquista; Alianza Cívica, a la que versiones periodísticas vinculan con el movimiento zapatista de Chiapas; Convergencia por la Democracia, organización que promovió el exgobernador de Veracruz, Dante Delgado, quien se encuentra procesado por peculado; Causa Ciudadana dirigida por el exdiputado priísta Demetrio Sodi quien se separó de ese partido; la agrupación denominada Diana Laura, en referencia con quien fuera viuda de Luis Donaldo Colosio, ya fallecida; Coordinadora Ciudadana, encabezada por un exdirigente de la Confederación Patronal de la República Mexicana, sindicato de patrones de tendencia derechista; Organización Auténtica de la Revolución Democrática en la que se agrupa lo que queda del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana que perdió su registro en 1994 y la Unidad Obrera y Socialista, la cual proviene de un antiguo desprendimiento del Partido Socialista Unificado de México, sucesor del Partido Comunista.

Las agrupaciones políticas nacionales sólo podrán participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político, según lo indica el artículo 34 del COFIPE, y no podrán suscribir tales acuerdos con coaliciones. Las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación serán registradas por el partido político y, por supuesto, se votarán con los emblemas y colores de éste, pero en la propaganda y en la campaña electoral se podrá mencionar la agrupación participante.

A diferencia de la cantidad mínima de afiliados que se requerían para formar una asociación política nacional hace prácticamente 20 años, que era de 5,000, ahora se exigen 7,000 asociados en el país, un órgano directivo de carácter nacional y delegaciones cuando menos en diez entidades federativas. Se justifica el hecho de que se solicite un mayor número de miembros, dado el crecimiento demográfico que ha experimentado la nación en este lapso. La ley prevé también que las agrupaciones políticas nacionales cuenten con financiamiento público para el apoyo de sus actividades editoriales, educación y capacitación política e investigación socioeconómica y política. Para este efecto se prevé la constitución de un fondo por

una cantidad equivalente al 2% del monto que anualmente reciben los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

9. *Coaliciones*

Uno de los temas que suscitaron mayores polémicas entre los partidos en la discusión de la reforma electoral de 1996, fue el relativo al de las coaliciones. En general, la oposición se quejaba de que las normas aplicables a las coaliciones eran demasiado rígidas y severas, y hacían difíciles estas asociaciones de partidos para acudir a la contienda electoral.

La coalición es una forma de unión entre los partidos que tiene claros fines electorales y su propósito es postular a los mismos candidatos en las elecciones federales, como lo señala el párrafo dos del artículo 56 del COFIPE. En este aspecto las principales reformas se comentan en seguida.

El artículo 58 se reformó para incluir la posibilidad de coaliciones tendentes a postular senadores de representación proporcional. El cambio obedece a la reciente aparición de este tipo de senadores que no estaban previstos en la redacción anterior.

Las coaliciones pueden seguir siendo totales, caso en el que los partidos se coaligan y presentan a los mismos candidatos en todos los distritos para diputados y en todas las entidades para senadores, además de listas iguales para las elecciones de representación proporcional, tanto de diputados y de senadores, y en el caso de elección del presidente de la República, por supuesto, el mismo candidato a la presidencia.

Se prevé también, como ya se hacía en la legislación anterior la existencia de coaliciones parciales. Estas se determinaron en el párrafo diez del artículo 58, en el que se señala que los partidos políticos podrán postular candidatos de coalición parcial para la elección de senadores y diputados, exclusivamente por el principio de mayoría relativa, ya que los candidatos para la elección proporcional, necesariamente tienen que estar unidos en una coalición total. Las cifras dentro de las cuales

se permite la coalición parcial, son para la elección de senadores entre seis y veinte fórmulas de candidatos, y para diputados entre 33 y cien fórmulas de candidatos. Si se rebasa este número de fórmulas de candidatos entonces se entra necesariamente a un esquema de coalición total, lo cual tiene sentido porque si unos partidos deciden ir juntos en la tercera parte de los distritos o de los estados, es lógico que por congruencia frente a la ciudadanía se unan en todo el país por la importancia que representa el grado de unión alcanzado. El artículo 58 se refiere a veinte fórmulas de candidatos al Senado, porque hay dos fórmulas en cada entidad y, en consecuencia, la coalición comprende diez entidades. Por eso en el artículo 61, que regula la coalición parcial para la postulación de senadores, se señala que en este caso se estará a lo dispuesto en el inciso a) del párrafo diez del artículo 58, donde se limita la coalición parcial a diez entidades federativas, y en el párrafo segundo del artículo 61 se prevé, por lo mismo, que en caso de que la coalición para la postulación de senadores se haga en once o más entidades federativas, la aprobación de la misma deberá hacerse por los órganos supremos de cada uno de los partidos coaligados a nivel nacional, y los efectos de esta coalición afectan a todas las fórmulas de diputados por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, así como a los candidatos al Senado por representación proporcional, esto significa, como ya se explicó antes, que si los partidos llevan su coalición a once o más entidades federativas en la postulación de senadores, de hecho deberá convertirse la coalición en total para el conjunto del país.

En todos los casos, ya sean coaliciones totales o parciales, se debe otorgar la aprobación de los órganos competentes de los partidos, si es total a nivel nacional, si es parcial en el ámbito de las entidades correspondientes y, en todo caso, la coalición debe presentar una plataforma electoral única. La coalición, como ya ocurría en el texto anterior del artículo 63, debe comportarse como un solo partido para efectos de los topes de gastos de campaña; no podría entenderse que se suman estos topes porque entonces se aumentaría conside-

rablemente lo que podría gastar en teoría una agrupación conformada por varios partidos para sostener a los mismos candidatos.