

885
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**REFLEXIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LOS
PARTIDOS POLITICOS EN EL DERECHO MEXICANO
Y COMPARADO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CARLOS VARGAS BACA



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MARZO DE 1994

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

OF.SCA/052/94

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero CARLOS VARGAS BACA, inscrito en el Seminario de Derecho-Constitucional y de Amparo a mi cargo ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "REFLEXIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS--PARTIDOS POLITICOS EN EL DERECHO MEXICANO Y COMPARADO", bajo la dirección del Licenciado José de Jesús Orozco Henríquez, para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

El Licenciado Orozco Henríquez en oficio de fecha 9 de marzo de 1994 y el Licenciado Felipe Rosas Martínez mediante dictamen de fecha 5 de abril del año en curso, me manifestaron haber aprobado y revisado respectivamente la referida Tesis; por lo que con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los tramites a la celebración de dicho Examen Profesional.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., abril 6 de 1994
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO



FRANCISCO VENEGAS TREJO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

P R E S E N T E.

Distinguido Maestro:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "REFLEXIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL DERECHO MEXICANO Y COMPARADO", elaborada por el pasante en Derecho CARLOS VARGAS BACA, la cual denota en mi opinión una investigación exhaustiva y en consecuencia el trabajo reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales para ser sometida a Examen Profesional.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., abril 5 de 1994

Felipe Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mano de la Cueva, Ciudad Universitaria
Delegación Coyoacán, 04510 México, D. F. FAX: (52 5) 665 21-95

Ciudad Universitaria, D.F., 9 de marzo de 1994.

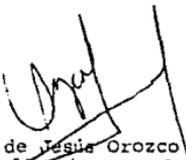
Dr. Francisco Venegas Trejo
Director del Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo de la
Facultad de Derecho.
P r e s e n t e.

Muy distinguido y estimado señor Director:

Me permito informar a usted que, de acuerdo con su amable autorización, después de haber seguido de cerca la elaboración de la tesis del alumno Carlos Vargas Baca, con número de cuenta 8132051-8, bajo el título *Reflexiones sobre el financiamiento de los partidos políticos en el derecho mexicano y comparado*, a fin de obtener el título de Licenciado en Derecho, estimo que la misma satisface en exceso los requisitos previstos en la legislación universitaria para el efecto, razón por la cual la someto a su consideración para su aprobación definitiva.

En efecto, se trata de un trabajo serio y bien estructurado, relativo a un tema de gran actualidad e importancia para el país, a la vez que no ha sido suficientemente explorado por la doctrina. Asimismo, el referido trabajo refleja un conocimiento profundo del tema, abordado bajo una metodología adecuada y arriba a unas conclusiones consistentes y sugerentes. La bibliografía es amplia y abarca las aportaciones más importantes y recientes de la doctrina nacional y extranjera.

Sin otro particular, aprovecho esta oportunidad para reiterar a usted las muestras de mi atenta y distinguida consideración.



Mtro. José de Jesús Orozco Henríquez
Profesor Definitivo por Oposición
de Introducción al Derecho.
Investigador Titular Definitivo del
Instituto de Investigaciones Jurídicas

SIRVA ESTE TRABAJO
COMO UN HUMILDE TRIBUTO
AL EJEMPLO Y MEMORIA
DE MI PADRE. †

CON ETERNA GRATITUD Y
MI MAS GRANDE ADMIRACION
A LA ABNEGACION Y
AL CARIÑO DE MI MADRE

CON TODO MI CARIÑO A
ELVIRA MARTINEZ BARRETO

A MI HERMANO Y MI HERMANA

A TODOS LOS QUE FORMAN MI FAMILIA,
ESPECIALMENTE AQUELLOS QUE YA NO
NOS ACOMPAÑAN EN CUERPO PRESENTE
PERO VIVEN EN NUESTRO CORAZON

CON AMOR PARA
IRMA ROSAS SALGADO
POR SU APOYO Y AYUDA
EN TODO MOMENTO

A MIS VERDADEROS AMIGOS,
GRACIAS POR SU INCONDICIONAL AMISTAD,
SE QUE SABRAN ENCONTRARSE EN
ESTAS LINEAS.

CON GRATITUD POR TODO LO QUE ME HA BRINDADO

A LA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

INDICE

PAG.

INDICE.....	I
INTRODUCCION.....	IX
CAPITULO I	
Los partidos políticos: Antecedentes históricos y precisiones conceptuales.	
1. Noción de partido político	1
2. El surgimiento de los partidos políticos en el mundo occidental	5
3. La función de los partidos polí- ticos en las sociedades democrá- cráticas	12
4. Diferencias entre partidos polí- ticos, grupos de presión y otros entes sociales	16
5. Estructura y organización de los partidos políticos	18
6. El reconocimiento constitucional y legal de los partidos políticos. La naturaleza jurídica de los partidos políticos	22
6.1 El reconocimiento constitucional y legal de los partidos políticos en latinoamérica.....	28

CAPITULO II.

Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional y legal mexicano

1.	Antecedentes	33
1.1	Epoca independiente	35
1.2	Federalismo y centralismo	38
1.3	La reforma	40
1.4	Porfirismo	42
2.	El periodo previo a la Constitución Mexicana de 1917 (1912 a 1917)	46
3.	La regulación de los partidos políticos desde la entrada en vigor de la Constitución de 1917 hasta la Ley Electoral Federal de 1946	49
4.	La Ley Electoral Federal de 1951 y la Ley Federal Electoral de 1973	55
5.	Reforma política de 1977	62
6.	Código Federal Electoral	70
7.	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990	76

CAPITULO III

El financiamiento de los partidos políticos

1.	Concepto de financiamiento de los partidos políticos	99
----	--	----

2.	Propósitos del financiamiento de los partidos políticos	102
3.	Antecedentes del financiamiento de los partidos políticos	104
4.	Formas de financiamiento de los partidos políticos	105
4.1	Financiamiento privado	106
4.1.1	Cuotas de los afiliados	106
4.1.2	Donativos	109
4.1.3	Préstamos y créditos	111
4.1.4	Por administración del patrimonio propio y realización de otras actividades particulares	112
4.2	Financiamiento público	114
4.2.1	Financiamiento público indirecto	117
4.2.1.1	Préstamo de locales y espacios públicos	117
4.2.1.2	Espacios públicos para la exhibición de propaganda	118
4.2.1.3	Franquicias para el uso de las comunicaciones	118
4.2.1.4	Acceso de candidatos y partidos a los medios de comunicación masiva	118
4.2.1.5	Exenciones fiscales a los partidos	120
4.2.2	Financiamiento público directo	121
4.2.3	Justificación y problemática del financiamiento de los partidos políticos por parte del Estado	122

4.3	Financiamiento mixto	134
5.	Medios de control y fiscalización de la financiación de los partidos políticos	135
5.1	Límites a los gastos electorales	136
5.2	Informes sobre la financiación de los partidos políticos	137
5.3	Organos de control y fiscalización de los informes sobre la financiación de los partidos políticos	139
5.4	Sanciones	141

CAPITULO IV

El financiamiento público indirecto de los partidos políticos

1.	Antecedentes del financiamiento público indirecto en México	143
1.1	Reformas de 1963 a la Ley Electoral Federal de 1951	143
1.2	Ley Federal Electoral de 1973	143
1.3	Ley Federal de Organizaciones Polí- ticas y Procesos Electorales	146
1.4	Código Federal Electoral	150
2.	Regulación actual del financiamiento público indirecto de los partidos polí- ticos en México	157
2.1	Prerrogativas y acceso a la radio y televisión	158
2.2	Régimen fiscal de los partidos políticos	170
2.3	De las franquicias postales y tele- gráficas	171

2.4 Espacios públicos para la exhibición de propaganda y préstamo de locales y espacios públicos	173
--	-----

CAPITULO V

El financiamiento público directo de los partidos políticos

1. Antecedentes del financiamiento público directo en México	177
2. Por actividades electorales	182
2.1 Condiciones y requisitos	185
2.2 Montos y límites permitidos	192
3. Financiamiento por actividades generales como entidades de interés público	195
4. Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos	198
4.1 Condiciones y requisitos	198
4.2 Montos y límites permitidos	200
5. Por actividades específicas como entidades de interés público	202
5.1 Condiciones y requisitos	202
5.2 Montos y límites permitidos	205
6. Para el desarrollo de los partidos políticos	211

7.	Algunas referencias al derecho comparado	214
8.	Consideraciones finales sobre el financiamiento público de los partidos políticos	220

CAPITULO VI

El financiamiento privado de los partidos políticos

1.	Financiamiento por cuotas de afiliados	225
2.	Donaciones de personas físicas	228
2.1.	Requisitos	229
2.2	Montos permitidos y límites establecidos	232
2.3	Prohibiciones	235
3.	Donaciones de personas morales	237
3.1.	Requisitos	238
3.2.	Montos y límites permitidos	238
3.3.	Prohibiciones	239
4.	Otras actividades privadas de financiamiento	244
4.1.	Requisitos y limitaciones	245
5.	Algunos aspectos de la regulación del financiamiento privado de los partidos políticos en el derecho comparado	246
6.	Algunas consideraciones finales sobre los problemas del financiamiento privado de los partidos políticos	254

CAPITULO VII

Control legal de los gastos de los partidos políticos

1.	Presentación de informes anuales y de campaña	257
1.1	Informes anuales	257
1.2	Informes de campaña	259
1.3	Procedimiento y reglas para la presentación y revisión de los informes	260
1.4	Lineamientos y formatos de los informes	262
1.4.1	Lineamientos de los ingresos y egresos	263
1.4.2	Lineamientos de los informes anuales y de campaña	266
2.	Límites y controles a los gastos de campaña	274
2.1	Tope máximo de gastos de campaña para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	278
2.2	Tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados de mayoría relativa y senadores	286
3.	Organos de supervisión y fiscalización	296
4.	Faltas administrativas y sanciones	300
5.	Controles, registros y mecanismos de fiscalización y/o verificación en el derecho comparado	304

CONCLUSIONES	311
BIBLIOGRAFIA	321

INTRODUCCION

Siempre resulta difícil hablar de un tema, que además de las consideraciones técnicas y jurídicas que se puedan abordar, lleva consigo aspectos tan relacionados con la política y la actuación de la sociedad misma, corriendo el riesgo de asumir posiciones y perder la objetividad que debe caracterizar su estudio, pero que no por ello deben desalentarnos a entrar a su análisis.

El presente trabajo aborda el tema del financiamiento de los partidos políticos tanto en la normatividad electoral actual en México, como en algunas otras legislaciones electorales del mundo. Las motivaciones personales que nos llevaron a desarrollar este tema son varias, pero una de las más importantes es tratar de comprender un poco más como es que nuestra democracia se va perfeccionando, principalmente a través de un sistema pluripartidista en evolución; otra, es el hecho de considerar que nuestro país se ve constantemente cuestionado, dentro y fuera del mismo, señalándolo como un sistema poco democrático, situación que debe cambiar si aspiramos a iniciar un nuevo siglo a la par del resto de nuestro mundo, que cada día es más cercano e interactivo.

Si bien, el acento de la investigación se ha dado en el derecho mexicano, es por el hecho de que las reformas de septiembre de 1993 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, abordan de manera importante el tema que nos encontrábamos estudiando, pero no por ello podíamos haber dejado de lado la valiosa perspectiva y comprensión del tema que nos brinda el derecho comparado.

Si bien se consideró pertinente comenzar haciendo algunas reflexiones sobre los partidos políticos en general, como lo es su surgimiento, sus funciones dentro de una sociedad democrática, así como la estructura que tienen, y un

aspecto que es fundamental para comprender las razones que han motivado al Estado para contemplar la necesidad de regular y apoyar financieramente sus actividades, y que es el hecho del reconocimiento constitucional y legal que se les ha dado, y consecuentemente, la naturaleza jurídica de la que gozan. Esto es materia del primer capítulo de nuestro trabajo.

Por otra parte, ya que el centro de nuestra atención es el sistema mexicano, se consideró oportuno hacer, en el capítulo II, una muy abreviada referencia a como evolucionaron los partidos políticos desde la época independiente hasta el periodo previo a la Constitución de 1917, y a partir de entonces, cuáles han sido las normas electorales que han regulado de alguna manera a los partidos políticos.

Posteriormente, en el tercer capítulo ya entramos en materia, al hacer un desarrollo doctrinario sobre qué es el financiamiento de los partidos políticos, cuáles son los tipos o formas que se pueden presentar, así como la justificación que se ha dado para sostener la validez del financiamiento público por parte del Estado.

El tema del financiamiento de los partidos políticos constituye uno de los tópicos que actualmente, de una u otra forma, se encuentra en el centro de los comentarios y críticas en muchos países, y por consiguiente es motivo de propuestas e iniciativas de reformas a su regulación. Esto se ha incrementado en razón de los escándalos político-económicos que han protagonizado los partidos políticos en España, Italia y Japón, por citar los casos más recientes.

En México había venido siendo una materia que se fue regulando a partir de la década de los 60, iniciando con algunas prerrogativas para los partidos políticos, que irían

conformando lo que se denomina el financiamiento público indirecto. Este desarrollo encontraría otro avance hasta 1987, cuando en el Código Federal Electoral se contemplaba por primera vez la aportación de recursos económicos directos a los partidos políticos, si bien de manera incipiente, pero en su momento fue un avance.

Es hasta finales de 1990 que en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establecen cuatro tipos de financiamiento público directo a que tendrían derecho los partidos políticos en México: por actividades electorales, por actividades generales como entidades de interés público, por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos y por actividades específicas como entidades de interés público. A estos rubros, habrá de agregarse uno más en las reformas de septiembre de 1993, el de "para el desarrollo de los partidos políticos".

Es a partir de esta evolución de la regulación del financiamiento de los partidos políticos, que vamos abordando las diferentes formas de financiación, en primer término tratando lo relativo a su regulación en México, para posteriormente hacer mención a cómo es abordado el tema por las legislaciones de otros países.

De esta forma, en el capítulo IV tratamos el tema del financiamiento público indirecto, que fue el primero en ser abordado por nuestra legislación. Posteriormente, en el capítulo V realizamos el análisis del financiamiento público directo.

Lo anterior, ya que si bien nuestra legislación se convierte en una de las que más tipos de financiamiento público contempla, cabe entonces preguntarse en qué situación

se encuentra frente a otras legislaciones, y principalmente, si es que ha respondido a las necesidades y realidades del sistema político y de nuestro país .

Por lo que se refiere al financiamiento privado, este es regulado hasta las citadas reformas de septiembre de 1993, por lo que es el tema del capítulo sexto de nuestro trabajo.

Finalmente es necesario abordar el aspecto del control legal de los ingresos y gastos de los partidos políticos, pues de nada servirían las normas que establecieran prohibiciones y limitaciones, si el cumplimiento estricto por parte de los destinatarios de las mismas no pudiera verificarse, a través de mecanismos que den certeza y transparencia sobre las finanzas de dichas agrupaciones. Es por ello que en la legislación se ha previsto la necesidad de presentar informes, tanto de campaña, como anuales y que son abordados al final de este trabajo.

Todas las normas relativas al financiamiento de los partidos políticos no deben verse como una carga u obligación para los mismos, sino que deben ser tomadas como la oportunidad que la sociedad les brinda para que se presenten ante ella, y esta pueda realizar una adecuada selección de quienes serán sus gobernantes.

La intención de este trabajo es iniciar nuestro conocimiento un poco más a fondo, de todos estos aspectos que han sido estudiados en forma limitada en nuestro país, y sobre todo poder evaluar si están cumpliendo con la finalidad que el legislador consideró que cubrirían, y si no es así, las probables razones de ello.

Sin duda, el tema resulta por demás interesante y cierto es que este trabajo debe considerarse una primera aproximación al mismo, debido a los problemas de tiempo y la

extensión que muchos de los tópicos alcanzan, provoca que se hayan quedado en el "teclado" aspectos muy importantes a tratar, o a analizar con mayor profundidad. Su estudio hubiera requerido muchas cuartillas más y una inversión de tiempo mayor, lo que demoraría más mi titulación. Además, cabe advertir que no pretendemos que este trabajo resuelva toda la problemática que alrededor del financiamiento de los partidos políticos existe, sino que aspira a ser una pequeña contribución más al planteamiento de posibles soluciones, a través de la mejor comprensión del tema, por lo que esperamos la benevolencia del lector.

Además, debemos reconocer que este trabajo recepcional puede adolecer de un gran número de deficiencias y omisiones, probablemente como ocurre con muchos primeros ensayos intelectuales que aspiran a ser de profundidad. Pero es necesario reconocer que se deberán a mi persistencia de sostener mis puntos de vista, y no a una incorrecta guía de mi director de tesis, quien siempre estuvo abierto a escuchar mis inquietudes y respetar mi criterio, sin menoscabo de sus prolíficas observaciones y comentarios altamente críticos. Por lo anterior, sólo puedo agregar mi más sincero agradecimiento por las oportunidades y el ejemplo profesional e intelectual que me ha brindado el Mtro. José de Jesús Orozco Henríquez, además de haberme ofrecido la valiosa experiencia académica de haber dirigido mi tesis.

CAPITULO I
LOS PARTIDOS POLITICOS:
ANTECEDENTES HISTORICOS Y
PRECISIONES CONCEPTUALES

1. Noción de partido político

Múltiples son las definiciones que los autores han querido dar de partido político,¹ si bien algunos evaden dar una idea o criterio sobre el particular. En principio nos encontramos con el hecho de que las disposiciones legales los conceptualizan de muy diversas formas, como lo veremos en los siguientes apartados de este capítulo.

Ya Maurice Duverger nos daba una idea de la problemática de conceptualizarlos, debido a la acentuada ambigüedad del término, señalando: "Se llama igualmente 'partidos' a las facciones que dividían a las repúblicas antiguas, a los clanes que se agrupaban alrededor de un condotiero en la Italia del Renacimiento, a los clubes donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias, a los comités que preparaban las elecciones censatarias de las monarquías constitucionales, así como a las vastas organizaciones populares que enmarcan a la opinión pública en las democracias modernas."²

¹ Al respecto, Aldo José CIMA y Luis David CARBALLO, realizan una larga enumeración de autores y las definiciones que al respecto han dado, en su trabajo "Los partidos políticos", en *Anuario Jurídico IX. 1982. Memoria del II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Primera Parte. Partidos Políticos y Sistemas Electorales*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982, pp. 234 a 238.

² DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*, trad. Julieta Campos y Enrique González Pedrero, 13ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p.15.

Dicho autor menciona que la mayor parte de los estudios relativos a los partidos políticos se refieren sobre todo al análisis de sus doctrinas, en concordancia con lo que Benjamín Constant escribió en 1816, "Un partido es una agrupación de personas que profesan la misma doctrina política".³

Así encontramos que los autores han tratado de dar una definición de los partidos políticos, a partir de considerar más relevante alguno de sus aspectos. "Las definiciones de partido político son muy numerosas y algunas de ellas cumplen con la finalidad de dar una explicación breve y clara de la naturaleza de partido político por la enumeración de sus principales atributos, y, también de sus objetivos. La diversificación que se nota estriba, especialmente en posición (sic) en que el autor se sitúe o bajo qué aspecto considere al partido político, o bajo la circunstancia histórica en la que la elaboró".⁴

El tema es retomado por Jean Charlot, en su obra *Los partidos políticos*, señalando que el *Diccionario Littré* define al partido como "la unión de varias personas contra otras que tienen un interés, una opción contraria"⁵; similar apreciación se encuentra contenida en la *Gran Enciclopedia Larousse* al referirse al mismo como "un grupo de personas opuestas a otras por las opiniones, los intereses, etc."⁶ Sin embargo, Jean Dubois considera a la expresión partido un término más antiguo en el vocabulario político que el de clase, por lo que nos encontramos que la palabra partido ha sido en realidad utilizada como un sinónimo de "tendencia",

³ *Ibidem*, p. 10.

⁴ Aldo José CIMA y Luis David CARBALLO, op. cit., p. 234.

⁵ CHARLOT, Jean, *Los partidos políticos*, México, Hispánicas, 1987, p. 6.

⁶ *Ibidem*.

cayendo incluso en la alusión en sentido peyorativo de facción.

Muy interesante resulta el estudio de Joseph La Palombara⁷, empleando cuatro criterios que considera indispensables para hablar de partidos políticos. El primero de ellos es que se trata de una *organización durable*, es decir, de una estructura que tiende a perdurar en el tiempo, aun cuando sus fundadores u organizadores originales se retirasen, lo cual elimina la idea de la subsistencia sólo mediante la figura de un "caudillo" o líder carismático.

El segundo criterio del autor en comento alude a que se trata de una *organización completa*, que implica la existencia de toda una entidad con un centro y unidades de organización a nivel regional o local, criterio que lo distingue de un grupo parlamentario.

La *voluntad deliberada de ejercer directamente el poder*, es el tercer criterio, sea esto a nivel local o nacional, dentro del sistema político establecido, o pretendiendo ingresar al mismo para posteriormente modificarlo.

El cuarto criterio es la *voluntad de buscar el apoyo popular*, ya sea a nivel de militantes o de electores. Así considerado el partido político, es una estructura relativamente reciente ligada a un determinado desarrollo económico, social y político.

La *Enciclopedia Hispánica* señala que "un partido es una organización estable unida por principios ideológicos específicos y cuyo objetivo es la conquista del poder

⁷ Criterios contenidos en la obra *Political Parties and Political Development*, de los cuales hace un considerable trabajo de síntesis Jean CHARLOT, en su obra *Los Partidos Políticos*.

político o su participación en el mismo."⁸ En similares términos se refiere el Diccionario jurídico mexicano, al precisar que "la doctrina considera que un partido político es una asociación de personas que comparten una misma ideología y que se proponen participar en el poder político o conquistarlo y que para ello, cuentan con una organización permanente."⁹

Para Edmund Burke "Un partido es una corporación de hombres, que se han reunido para fomentar el interés de la nación mediante sus esfuerzos comunes de acuerdo con un principio fundamental en el que coinciden"¹⁰, siendo esta definición con base en el programa del partido. Por su parte Carl Joachim Friedrich refiere que "Un partido es un grupo firmemente organizado, que tiene el propósito de conseguir para sus dirigentes el gobierno de un Estado, con el ulterior propósito de proporcionar favores y ventajas materiales o ideales a sus miembros gracias al gobierno obtenido"¹¹, centrando su definición a partir del interés.

García-Pelayo¹² nos refiere que no se puede tratar a las democracias modernas sin hacer alusión a los partidos

⁸ Partidos Políticos, (voz) en *Enciclopedia Hispánica*, 1ª reimpresión, Estados Unidos de América, Encyclopaedia Britannica Publishers, Inc., 1991, Macropaedia, Vol. 11 Nube-Platón, pp. 15 y 16.

⁹ Voz "Partidos políticos", Patiño Camarena, Javier, en VARIOS AUTORES, *Diccionario jurídico mexicano*, 2ª edición, México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, pp.2341 a 2343.

¹⁰ BURKE, Edmund, *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*, citado por Otto Heinrich Von Der Gablentz, *Introducción a la ciencia política*, Barcelona, Herder, 1974, p. 190.

¹¹ FRIEDRICH, Carl Joachim, *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, Berlin-Gotinga-Heidelberg, 1953, p. 486; citado por Otto Heinrich Von Der Gablentz, *op. cit.*

¹² GARCIA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, pp. 191 y 192.

políticos, pues si bien no son creación de aquéllas, le son instituciones necesarias. En toda sociedad los intereses, tanto materiales como espirituales, de sus integrantes, no son homogéneos. Sin embargo, la heterogeneidad de intereses de los individuos particulares puede dar lugar a aspectos comunes, a pluralidades de individuos, que de esta forma constituyen grupos parciales dentro del todo que es la sociedad. Por ello la existencia de organizaciones formadas por aquellos que tienen algunos intereses comunes, y pretenden defenderlos, a través de los cauces establecidos por la organización estatal.

En este orden de ideas, García Pelayo señala que "El partido político puede, pues, definirse como un grupo de personas organizadas con el fin de ejercer o de influenciar el poder del Estado para realizar total o parcialmente un programa político de carácter general."¹³

En lo particular creemos que los criterios empleados por Joseph La Palombara son los que mejor pueden ayudarnos a establecer un concepto de partido político, conforme a la noción actual que podemos tener de él, y que podría ser en los siguientes términos: Grupo de individuos con una organización estable y una estructura a diferentes niveles, que tiene como propósito ejercer directamente el poder o influenciar en él, obteniendo para ello legitimación mediante el apoyo popular expresado en los procesos electorales.

2. El surgimiento de los partidos políticos en el mundo occidental

Este es otro aspecto sobre los partidos políticos, en el cual los autores no llegan a establecer criterios uniformes, pues mientras algunos consideran que podemos hablar de

¹³ *Ibidem*, p. 192.

partidos políticos desde la época de la antigua Grecia¹⁴, para otros, como es el caso de Maurice Duverger, tienen apenas un siglo de existencia, mencionando que en 1850 sólo Estados Unidos conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra;¹⁵ en tanto que para 1950 los mismos se encontraban funcionando en la mayoría de los países.¹⁶

Un aspecto que no debe pasar inadvertido es que todos los partidos políticos se ven severamente influenciados por su origen. Maurice Duverger considera que su desarrollo "parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias. Cuanto más ven crecer sus funciones y su independencia las asambleas políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo; cuanto más se extiende y se multiplica el derecho al voto, más necesario se hace organizar a los electores a través de comités capaces de dar a conocer a los candidatos y de canalizar los sufragios en su dirección".¹⁷

14 Daniel MONTERO ZENDEJAS, en su obra *Derecho político mexicano*, (México, Trillas, 1991, p. 553), señala "Es innegable que los partidos políticos han existido siempre, de modo que puede hablarse legítimamente de partidos políticos en Atenas, Roma, o durante el Medioevo; en el primer sentido, el tratamiento se restringe inmediatamente al periodo más reciente del desarrollo político. Esto requiere necesariamente un tratamiento histórico conjunto del problema del partido político y del sistema representativo característico del Estado moderno. Pero este requisito necesario encuentra inmediatamente una limitación, puesto que el partido político, en su forma típica, no nace ipso facto de las asambleas representativas modernas, sino en un momento determinado de la evolución histórica del sistema representativo y de la necesidad que el hombre tiene de alcanzar una organización superior".

15 Concebidos como grupos organizados de individuos que se proponen conquistar el poder, conservándolo o participando en su ejercicio, con el objeto de llevar a cabo el programa económico y social sustentado por sus miembros.

16 DUVERGER, Maurice, *Op. cit.*, p. 15.

17 *Ibidem*, pp. 15 y 16.

De tal manera, que el citado autor considera que su nacimiento se encuentra vinculado al de los grupos parlamentarios y los comités electorales, reconociendo que si bien este esquema general puede tener sus desviaciones respecto del mismo, por lo que la exterioridad se vuelve su carácter más distintivo.

Respecto al origen electoral y parlamentario de los partidos políticos, Duverger considera que en principio debe considerarse el surgimiento de grupos parlamentarios, y posteriormente la aparición de comités electorales, que finalmente derivaría en una vinculación permanente entre ambos. En algunos países los grupos parlamentarios se dieron en razón del origen local de los representantes, cuya coincidencia de intereses derivaría en grupos ideológicos. Para ello, refiere el caso francés, respecto de los Estados Generales y el surgimiento de los Jacobinos y los Girondinos.

Pero además, no pasa inadvertido el aspecto de los intereses de los grupos, especialmente el referido a continuar ocupando posiciones de poder dentro de la organización social, bien sea dentro del propio parlamento, o dentro del gobierno.

En relación con el surgimiento de los partidos políticos, Hans Kelsen afirma que en la democracia parlamentaria el individuo requiere asociarse con otros individuos que participen de sus ideas políticas, para obtener influencia en la creación de los órganos legislativos y ejecutivos, lo que da nacimiento a los partidos políticos como una vía fundamental para la formación de la opinión pública.¹⁸

¹⁸ Cfr. KELSEN, Hans. *Teoría general del derecho y del Estado*, Trad. por Eduardo García Máynez, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1968, p. 350. De igual forma señala que "el principio mayoritario esencial a la democracia sólo puede funcionar si la integración política

Al extenderse la posibilidad del sufragio, necesariamente se requirió la organización de los potenciales electores, por lo que surgen los comités electorales, si bien no es exclusivamente por esta razón, pues también debe tenerse presente el hecho de que se fueron desarrollando sentimientos adversos a las élites sociales. Posteriormente se daría una coordinación entre ambos grupos, lo que trajo como consecuencia la formación de los partidos políticos.

El otro caso es el origen exterior de los partidos políticos, producto de la actividad de grupos, asociaciones e instituciones situadas fuera del parlamento, como es el caso de los sindicatos, las cooperativas agrarias, las asociaciones de excombatientes, las asociaciones clandestinas de resistencia, las Iglesias y las comunidades religiosas, por citar sólo algunos ejemplos. Cabe apuntar que en el caso de los sindicatos, éstos fueron el origen de numerosos partidos socialistas.

Jean Charlot considera que los cuatro criterios definidos por Joseph La Palombara, a los que ya hemos hecho referencia, permiten hacer una diferencia entre los partidos modernos y los llamados protopartidos de finales del siglo XVIII y principios del XIX.¹⁹

De igual forma, este autor señala que en Francia, Estados Unidos e Inglaterra, los partidos políticos surgen dentro de un marco político nacional generalmente bien cimentado. Caso distinto a lo que ocurrió en los Estados que surgieron en el Tercer Mundo, en donde los partidos políticos incluso llegan a aparecer al mismo tiempo que los propios

forma un grupo que comprenda más de la mitad de los electores. Si ningún partido político completa una mayoría absoluta, resulta necesaria la cooperación de dos o más de ellos".

¹⁹ Cfr. Jean CHARLOT, op. cit., pp. 6 y siguientes.

Estados, "...el modelo institucionalista de Maurice Duverger parece aplicarse sobre todo al caso particular de los países europeos o norteamericanos que han conseguido la unidad nacional, lo que excluye a Alemania e Italia, y que han experimentado un sistema de representación política anterior a la aparición de los partidos políticos modernos."²⁰

Por lo anterior, el nacimiento de los partidos políticos, en el caso de los nuevos Estados de Asia y Africa, parece más relacionado a un proceso de desarrollo económico y social. De esta manera, el partido político se convierte "al mismo tiempo en efecto y condición del empuje hacia la modernización"²¹. Esto supone que se encuentran resueltas cuestiones previas, como son las económicas, sociales, las culturales y políticas. Dado este contexto, necesariamente se presentan diferencias en la naturaleza de los partidos y en el sistema de los mismos; de las cuales resalta el hecho de que en los partidos del tercer mundo tienen un papel importante las personalidades "carismáticas", y la existencia de un gran número de países del tercer mundo con sistema de partido único.

Rodrigo Borja²² señala que en el desarrollo histórico de los partidos políticos se requiere distinguir dos etapas: la del siglo XIX y la del siglo XX. Así, es en la primera etapa cuando se desarrollan los denominados *partidos de cuadros* en tanto que los *partidos de masas* se desarrollan en la segunda etapa. Para Maurice Duverger, la diferencia que existe entre

²⁰ *Ibidem*, p. 12.

²¹ La Palombara, Joseph, *Political Parties and Political Development*, p.30, obra citada por Jean Charlot, en *Los Partidos Políticos*, p.12.

²² Cfr. BORJA, Rodrigo. *Derecho Político Constitucional*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 195.

los partidos de cuadros y los partidos de masas radica básicamente en su estructura.²³

Los partidos de cuadros se formaban, generalmente, alrededor de un jefe, quien los sostenía económicamente. Asimismo, carecían de un aparato administrativo permanente así como de una organización de masas. Este tipo de partidos buscaba reunir a destacadas personalidades, y sus funciones se limitaban básicamente a los manejos electorales y a las combinaciones parlamentarias; la preocupación por los problemas de orden económico y social prácticamente no existía, solamente la de carácter político doctrinario, no obstante que no contaban con un programa rígido y sistemáticamente establecido. Respecto a su financiamiento, García Pelayo afirma que los candidatos afrontaban por sí mismos los gastos electorales en tanto que los costos generales del partido eran asumidos por el patriotismo particular del propio jefe o de algunos afiliados.²⁴ Cabe advertir que sobre el tema del financiamiento, parte esencial de este trabajo, volveremos más adelante con mayor profundidad.

Por su parte, los partidos de masas, como formas de organización política, "son producto de la universalización del sufragio y de las nuevas condiciones creadas por el advenimiento de las multitudes a la acción política"²⁵, como una consecuencia de la masificación de sociedades que tuvo lugar durante las primeras décadas del siglo XX.

Se caracterizan estos partidos porque su acción no se limita únicamente a aspectos de índole política, sino que se

²³ Cfr. DUVERGER, Maurice, *op. cit.*, p. 93.

²⁴ Cfr. GARCIA PELAYO, Manuel, *op. cit.*, p. 193.

²⁵ BORJA, Rodrigo, *op. cit.*, p. 196.

dirige también hacia los ámbitos sociales y económicos y a impulsar la participación de las multitudes en la vida política de los Estados. De igual forma, la organización apoyada en el influjo personal de los dirigentes de los partidos se tornó impersonal y regulada por normas objetivas y generales.

Por lo que se refiere al financiamiento de los partidos de masas, éstos substituyen "al financiamiento capitalista de las elecciones, con un financiamiento democrático"²⁶, es decir, su mantenimiento económico ya no corresponde exclusivamente a su jefe o a sus candidatos, sino que establecen un sistema de cotizaciones populares entre sus miembros, lo que les permite contar con un presupuesto establecido y con una tesorería que administra sus finanzas, obligada a presentar cuentas de su gestión ante las autoridades superiores.

Lo anterior, permite que los partidos de masas eviten recurrir al financiamiento de donadores privados así como de industriales, banqueros o comerciantes que los coloquen en una situación de dependencia frente a los mismos.²⁷

En el año de 1914, en vísperas de la Primera Guerra Mundial, surgen en Europa los primeros partidos de masas, básicamente, con inclinaciones socialistas. Destaca dentro de este tipo de partidos el Partido Social Demócrata alemán, que llegó a reunir más de un millón de miembros y a contar con un presupuesto superior a los dos millones de marcos.²⁸

²⁶ DUVERGER, Maurice, op. cit., p. 92.

²⁷ Cfr., *ibidem*.

²⁸ Cfr. BORJA, Rodrigo, op. cit., p. 196.

Es conveniente señalar que la diferencia entre *partidos de cuadros* y *partidos de masas* radica en que los primeros "corresponden a los partidos de comités, descentralizados y débilmente articulados"²⁹ en tanto que los segundos "corresponden a los partidos basados en secciones, más centralizados y fuertemente articulados."³⁰

Por otra parte, los *partidos de masas* tienen un mecanismo formal de adhesión que encierra la firma de un compromiso "de una vez para todas y el pago de una cuota anual."³¹ En los *partidos de cuadros* no existen criterios de adhesión ni mecanismos de financiamiento a través de cuotas.

3. La función de los partidos políticos en las sociedades democráticas

Desde el punto de vista sociológico, los partidos cumplen la importante función de catalizar y conducir las tendencias ideológicas y los intereses divergentes del conjunto de individuos que compone la sociedad.³² En los sistemas democráticos, el conflicto de esas tendencias e intereses se dirime en forma pacífica por medio del voto de los ciudadanos. Los partidos políticos compiten entre sí para la obtención de ese voto, que se refleja en la elección de un presidente, que entonces escoge a su gobierno, o en la

²⁹ DUVERGER, Maurice, *op. cit.*, p. 97.

³⁰ *Ibidem*, p. 97.

³¹ *Ibidem*, p. 101.

³² El *Diccionario jurídico mexicano*, en su voz "Partidos políticos", señala que "...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." *Cp. cit.*, p. 2342.

constitución de un parlamento en el que la mayoría forma un gobierno, según el sistema sea presidencial o parlamentario.

En relación con la influencia que han alcanzado los partidos políticos en el funcionamiento de la vida constitucional de los Estados modernos y la participación ciudadana en las funciones públicas, Paolo Biscaretti³³ señala que el individuo participa raramente en forma aislada y que casi siempre lo hace "como miembro o adherido a tales complejas formaciones sociales."

Asimismo, el citado autor argumenta que la mayor participación del pueblo en las funciones públicas, en los Estados de democracia clásica del mundo, ha otorgado nuevas características a los partidos políticos, de tal modo que los mismos se han transformado de "iniciales y simples asociaciones constituídas entre algunos componentes de las Cámaras parlamentarias (elegidos por su prestigio personal en los respectivos colegios, como sucedía, por ejemplo, con la 'derecha' y la 'izquierda' del Parlamento italiano de finales del siglo XIX), en agrupaciones entre ciudadanos que se potencia, esencialmente, con motivo de las varias competiciones electorales y, en fin, en complejas y vastas organizaciones dirigidas a influir de modo permanente en la opinión pública"³⁴, utilizando todos los medios que ofrece la técnica moderna.

Por otra parte, José Luis Lazzarini³⁵ afirma que en todo Estado existen partidos políticos, los cuales se convierten

³³ Cfr. BISCARETTI DI RUFIA, Paolo. *Derecho constitucional*, Trad. por Fabio Lucas Verdú, 3a. Ed., Madrid, Editorial Tecnos, 1987, p. 772.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ LAZZARINI, José Luis, "Reafirmación de los partidos políticos", en *Anuario Jurídico IX*, 1982. Memoria del II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Primera Parte. *Partidos Políticos y Sistemas*

en una institución pública indispensable y deben cumplir esencialmente con cuatro funciones.

La primer función consiste en la formulación de una política que unifique la diversidad de ideas, intereses y voluntades, que permita que los debates tengan lugar dentro del partido y que surja la síntesis doctrinaria y de acción que se presenta como programa de gobierno y aclara la voluntad popular al tiempo del comicio en que se decide el acceso al poder.

La segunda función reside en que el partido tiene el deber de educar al pueblo en la actividad política. Esto implica una actividad constante que comprenda tanto lo relativo a la campaña electoral como a los comicios y a la actividad pública y administrativa en general, y que contemple tanto a sus afiliados como al pueblo en general. De igual forma, debe estimular el ejercicio responsable de la actividad política y de los cargos públicos, al igual que divulgar tanto su doctrina como sus principios y las soluciones a los problemas nacionales.

La tercera función estriba en que el partido político debe servir como un canal de comunicación entre el pueblo y el poder y debe encauzar el apoyo y la crítica del pueblo al gobierno. De este modo, el partido debe asumir una posición de apoyo o de crítica al poder y formar así opinión pública del pueblo hacia el poder. José Luis Lazzarini señala que se distingue esta función del partido político respecto de las acciones de los grupos de presión en que estos últimos protegen únicamente intereses particulares.

Finalmente, la cuarta función radica en la formación del grupo gobernante, así como proponer a los candidatos a ocupar

Electoralés. México. Universidad Nacional Autónoma de México, 1982, pp. 142 a 144.

los cargos de elección popular. Internamente los partidos van formando al grupo que consideran podrá ir ocupando los puestos de poder. De tal forma, seleccionan a quienes consideran sus "mejores hombres", conforme a sus disposiciones normativas y procedimientos internos. A esta selección interna suele denominársele "nominación", y "elección" a la que posteriormente realiza, en su caso, el pueblo a través del voto.

La exclusividad de proponer candidatos a los cargos de elección popular, generalmente corresponde a los partidos políticos, si bien existen otros regímenes en los que quienes aspiran a ocupar un cargo de elección popular no requieren de ser presentados por un partido político, y sólo necesitan una fianza o el respaldo de un determinado número de ciudadanos. No obstante esto, los casos que se han llegado a presentar han demostrado que es muy difícil obtener un resultado favorable, sin el respaldo de un partido político.

Es dentro de esta función donde se encuentra el principal objetivo de los partidos políticos, en una sociedad democrática, y que son por una parte, proponer a sus candidatos para los procesos electorales, y por otra, difundir y defender su programa de acción. Si bien el segundo de ellos es el sustento para el primero de los enunciados, la elección de sus candidatos y consecuentemente el acceso al poder, serán el objetivo que predominará.

En este orden de ideas, y atendiendo a las ideas de José Luis Lazzarini, podemos concluir que en la actualidad los partidos políticos tienen las siguientes funciones: la ideológica, que consiste en la formulación de una síntesis doctrinaria y de acción, misma que será el programa de gobierno que ofrezca; la educativa, y reside en que el partido tiene el deber de educar al pueblo en la actividad política, y estimular el ejercicio responsable de la

actividad política y de los cargos públicos, al igual que divulgar tanto su doctrina como sus principios y las soluciones a los problemas nacionales; la siguiente función es la de ser un canal de comunicación entre el pueblo y el poder, tendiendo a formar la opinión pública del pueblo hacia el poder; y finalmente, la más importante, es la política, y que radica en la formación del grupo gobernante, así como proponer a los candidatos a ocupar los cargos de elección popular a través del voto.

4. Diferencias entre partidos políticos, grupos de presión y otros entes sociales

Los grupos de presión buscan influir en el poder. La distinción entre partidos políticos y grupos de presión que tienen la misión de defender una categoría social específica, un interés particular, haciendo presión sobre el poder, no es siempre fácil en la práctica. Jean Charlot refiere el caso de los grupos de presión que para realizar su función presentan y sostienen candidatos en las elecciones, que se alían orgánicamente a un partido político.

"Dentro de los grupos de (*sic*) que intervienen en el proceso democrático merecen mención especial los llamados por los americanos grupos de presión. Se entiende por tales unos grupos que, sin tener fines específicos o únicamente políticos, están unidos por ciertos intereses comunes que intentan defender mediante su influencia sobre los órganos estatales y las organizaciones políticas, tratando de dirigir la acción de éstas en un determinado sentido."³⁶

La diferencia entre los grupos de presión y los partidos políticos es que los partidos tienen como principal propósito

³⁶ GARCIA PELAYO, Manuel, op. cit., p. 196.

la participación u ocupación del poder político, mediante los mecanismos legalmente establecidos, mientras que los grupos de presión no pretenden ocupar el poder, sino simplemente influir y condicionar las decisiones de quienes lo ejercen jurídicamente.

Otra diferencia estriba en que los partidos poseen una concepción política completa, la cual debe procurar cubrir los intereses de la mayoría de los integrantes de un país; por su parte, los grupos de presión sólo tienen interés por un problema o un grupo limitado de ellos, permaneciendo indiferentes ante los demás, es decir, su reponsabilidad se limita a los intereses de un grupo.

Un club político es, en el mejor de los casos, un laboratorio de ideas, un grupo de presión en el orden de las ideas. Los partidos pueden contar con clubes, pero los clubes no son partidos.

Las castas y clases sociales se forman en una sociedad de manera natural, y un partido político tiende a agrupar individuos de diferente estrato social. Incluso se encontrará más sólido y con una mayor cohesión, en la medida que la pluralidad de sus integrantes se encuentren identificados por sus intereses e ideología.

Los partidos políticos se diferencian de las facciones o grupos de intrigas en que estos últimos carecen de programa político de carácter general, tienen objetivos particulares que buscan su propio beneficio y su actuación es irregular, anómala, buscando controlar el poder y aparecen en razón de situaciones circunstanciales.

"La masa, no puede confundirse jamás con el partido político. La masa es el conjunto irresponsable de que se ha de servir el demagogo, para, bajo una apariencia de

incuestionable respaldo popular, incrementar su influjo y predominio, antidemocrático.²⁷

5. Estructura y organización de los partidos políticos

Como ya se ha mencionado en el apartado 1.2 de este Capítulo, durante la primera etapa del Estado liberal el grupo político activo se constreñía a un pequeño estrato social, de tal modo que los partidos políticos (partidos de cuadros) se constituían alrededor de un jefe y carecían de un programa sistematizado y de mecanismos de cotizaciones para su financiamiento²⁸. Posteriormente, con el advenimiento de

²⁷ CIMA, Aldo José y CARBALLO, Luis David, op. cit. p. 231.

²⁸ En el análisis de la estructura de los partidos políticos que realiza Maurice DUVERGER (op. cit., pp. 31 y ss.), este autor afirma que la misma se caracteriza por su heterogeneidad. Asimismo, señala que se llega a denominar con un mismo término a "tres o cuatro tipos sociológicos diferentes por sus elementos de base, por su armazón general, por los lazos de dependencia que se anudan, por las instituciones dirigentes." De este modo, distingue los siguientes tipos de partidos:

1) Los partidos burgueses del siglo pasado que se mantienen en forma de partidos conservadores y liberales. Estos partidos se apoyaban en comités reducidos, independientes entre sí, usualmente descentralizados y que buscaban agrupar personalidades más que aumentar el número de sus miembros y cuya actividad se dirigía básicamente hacia las elecciones y las combinaciones parlamentarias. Su dirección se encontraba en los diputados y presentaba una señalada forma individual, ya que el poder real correspondía a aquel grupo que se concentraba en torno a un líder parlamentario.

2) Los partidos socialistas de Europa continental se caracterizan por apoyarse en las masas populares y cuentan con un sistema de afiliación y de cotizaciones individuales estricto de tal modo que se allegan recursos a través de las donaciones de comerciantes, industriales, banqueros, etc. Crean un sistema de instituciones tales como el Congreso, Comités nacionales, Consejos, Oficinas, Secretarías, en los que se puede apreciar una separación de poderes. Asimismo, los comités permiten el paso a las denominadas 'secciones' formadas por grupos de trabajo con fines de educación política.

3) En cuanto a los partidos de tipo fascista así como de aquellos de tipo comunista, M. DUVERGER señala respecto de su estructura, que los primeros se basan en especies de milicias privadas, en tanto que los segundos descansan en un sistema de células de empresa. No obstante lo anterior, tienen en común una estricta centralización, con enlaces verticales que

las grandes masas a la vida política activa de los Estados, se hizo necesario unificar a dichas masas a través de una organización racional e impersonal y de la implementación de reglas objetivas, así como la instauración de un aparato burocrático administrativo. De igual forma, se substituyen los objetivos formulados a partir de los cambios de puntos de vista personales por un programa general que interesa a toda la masa; por otra parte, las aportaciones económicas irregulares se substituyen por recursos normalizados y con aplicación racional, mediante las cotizaciones de sus miembros. Lo anterior, da lugar a un cambio en la estructura de los partidos políticos situación a la que nos referiremos a continuación.

De este modo, los "partidos de la democracia"³⁹ formulan un programa en forma más o menos rígida en algunos casos y en otros flexible, en el que presentan sus objetivos generales. En desarrollo de este programa y para obtener el apoyo del electorado, el partido crea su *plataforma electoral*. Asimismo, el partido manifiesta sus consignas u objetivos concretos que pretende alcanzar ante una situación determinada.

En cuanto a su organización, el partido se integra por la dirección, con su aparato administrativo; de una base o conjunto de militantes que no ocupan cargos directivos, así

marcan una severa separación entre los elementos de base; una dirección que se funda en métodos autoritarios y en la cual el poder de los parlamentarios es casi nulo.

4) Finalmente, señala que a diversos tipos de partidos no se les puede enmarcar dentro del esquema general a que se alude y entre otros, menciona a los partidos católicos y demócrata-cristianos que se ubican en una posición intermedia entre los partidos antiguos y los partidos socialistas y a los partidos constituidos a base de sindicatos y cooperativas.

³⁹ Cfr. GARCIA PELAYO, Manuel, *op. cit.*, p.194.

como de los simpatizantes, los cuales pueden ser personas físicas o morales (colectivas).⁴⁰

En lo que atañe a la dirección, ésta requiere ser más concentrada en tanto sea mayor el número de militantes que deben ser conducidos y cuanto más prestamente deban tomarse las decisiones urgentes. Aunado a ello, la dirección requiere ser auxiliada por un cuerpo comisionado para vigilar la organización de la base así como del despacho de los asuntos de orden cotidiano y de ejecutar las instrucciones procedentes de aquélla. La dirección requiere también de auxiliares y consejeros técnicos que le aporten los elementos intelectuales para la toma de decisiones. Lo anterior implica el nacimiento de una burocracia administrativa y técnica, en la que se observan, entre otras características, una distribución de competencias, jerarquías, etc.⁴¹

Es interesante mencionar la clasificación que de los integrantes de un partido político efectúa Rodrigo Borja⁴². Su

⁴⁰ Cfr. *Ibidem*. Por otra parte, en cuanto a la estructura moderna de los partidos políticos, Rodrigo BORJA (op. cit., pp. 197 y siguientes) señala que la misma se basa en sistemas celulares, los cuales tienen profundas raíces en las masas de la población, particularmente en los sectores laborales y pretenden la organización de pequeños núcleos de militantes en su lugar de trabajo. A estos grupos se les denomina "células de empresa". A mayor abundamiento, manifiesta que dichas células se conforman por un número reducido de miembros y que tienen sus orígenes en los partidos comunistas. Por otra parte, el mismo autor expresa que este tipo de sistema celular presenta entre otras ventajas, la de permitir una "acción rápida, precisa y disciplinada", por lo que resulta más que una vía para la obtención de sufragios un "instrumento para la agitación, la propaganda, la movilización de masas y eventualmente para la lucha clandestina". Finalmente, afirma que por su capacidad de penetración en las masas, garantiza una profunda y apretada organización partidaria, lo que permite que se adapte a los requerimientos de la propaganda electoral, así como de la movilización de electores aún más que el comité o la sección de los viejos partidos políticos, no obstante que estos últimos se organizan principalmente para las contiendas electorales y parlamentarias.

⁴¹ Cfr. GARCIA PELAYO, Manuel. op. cit., p. 194.

clasificación se basa en el grado e intensidad de la participación de sus integrantes en las actividades que son inherentes al mismo. Así, encontramos que existen tres categorías: *simpatizantes*, *miembros* y *militantes*. Tales categorías encierran un distinto grado de vinculación entre los individuos y el partido.

En este orden de ideas, se denominan *simpatizantes* a aquellos individuos que no estando afiliados a un partido, muestran un acuerdo permanente con él, con su línea política, votan por sus candidatos y expresan públicamente su voto, leen con regularidad su prensa, concurren a sus manifestaciones y reuniones públicas y, a veces, colaboran económicamente a su sostenimiento.

Son *membros* del partido aquellas personas que se han adherido formalmente al partido y se encuentran unidos a él por vínculos disciplinarios y observan una participación mayor que la del grupo de los *simpatizantes*.

A los miembros activos del partido se les designa como *militantes* y la participación de éstos en las tareas propias del partido así como su vinculación disciplinaria con el mismo es mayor que la de las dos categorías a que nos hemos referido anteriormente. De este modo, los *militantes* acuden regularmente a las reuniones, colaboran en la difusión de las consignas y en la organización de la propaganda, así como en la preparación de las campañas electorales. De lo expuesto se desprende que este tipo de integrantes de los partidos políticos trabaja en forma activa a favor de éstos y ejecuta las órdenes y consignas emanadas de sus dirigentes.⁴³

⁴² Cfr. BORJA, Rodrigo, *op. cit.*, pp. 198 y 199.

⁴³ Respecto de la estructuración o formación del partido político Otto Heinrich VON DER GABLENTZ (*op. cit.*, pp. 198 y ss.) afirma que la misma se puede considerar desde dos puntos de vista. El primero de ellos, es decir, la consideración desde fuera se inicia con el círculo más amplio:

6. El reconocimiento constitucional y legal de los partidos políticos. La naturaleza jurídica de los partidos políticos

Estas instituciones políticas tuvieron un gran desprestigio en sus orígenes, incluso debe considerarse que su desarrollo inicial se dio fuera de la legalidad, además de que muchos tratadistas de Teoría del Estado los consideraban como amenazas al monarca y al pueblo, al considerarlos peligrosos para sus facultades soberanas.⁴⁴ Dentro de los prejuicios encontramos que la actividad política era considerada como un negocio sucio.

Las ideas de Juan Jacobo Rousseau sobre la voluntad general del pueblo, resultaban incompatibles con el fenómeno de los partidos, pues los consideraba entes intermedios entre

los electores, y manifiesta que mientras funciona la democracia, los partidos deben luchar por allegarse electores. El segundo corresponde al círculo más reducido, que es el de los simpatizantes del partido, los cuales aún sin ser miembros del mismo, son electores fieles y estiman una elección como cuestión personal.

En cuanto a los miembros del partido, señala que sólo un número reducido de éstos participa regularmente en las actividades del partido, así como en las sesiones de los grupos locales, al igual que en las elecciones de delegados y presidente y en las actividades de reclutamiento. Por otra parte, manifiesta que "el núcleo más íntimo" lo integran los funcionarios centrales y adjuntos: presidencia, dirección organizadora, diputados. Fuera del parlamento, la estructura del partido se forma cuando está organizado sistemáticamente, por grupos de afiliados locales y regionales, de una asamblea del partido y de una presidencia. Únicamente puede funcionar cuando está presente un grupo suficiente de dirigentes de la organización central y la presidencia central está ejecutada por políticos profesionales.

⁴⁴ Cfr. NUÑEZ JIMENEZ, Arturo. El nuevo sistema electoral mexicano, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 76. Este autor señala al respecto que, de acuerdo con la doctrina originaria de la representación política, según la cual el titular del poder soberano para designar a los representantes o gobernantes es el pueblo, integrado éste esencialmente por individuos, se consideraba a los partidos políticos innecesarios e indeseables.

el pueblo y el gobierno, que interferían con la cabal proyección de la voluntad general.

Durante el siglo XVIII y principios del XIX varias legislaciones establecían la prohibición de fundar partidos políticos, incluso la promulgación de la llamada Ley *Le Chapellier*, es considerada como uno de los más claros ejemplos sobre la etapa de prohibición de los partidos políticos, al proscribir "toda clase de corporaciones de ciudadanos (sindicatos, partidos políticos, etc.), porque limitaban la libertad de los individuos."⁴⁵

El rechazo hacia los partidos políticos no sólo se encontraba en las ideas sobre el Estado, sino que además se podía identificar en las doctrinas democráticas, pues "se sobreestimó el principio consagrado en la mayoría de las constituciones, en el sentido de que el diputado es representante del pueblo en su conjunto y no está ligado a mandatos e instrucciones, y se encuentra únicamente sujeto por su conciencia."⁴⁶ Por lo que se refiere a la doctrina de derecho constitucional, tampoco era aceptable que la voluntad estatal dependiera de la voluntad de algunos partidos.

Posteriormente los partidos políticos pasaron por una etapa de tolerancia, acorde con el lema de *laissez faire-laissez passer*, propio del Estado liberal del siglo XIX,

⁴⁵ FERRANDO BADIA, Juan, "Regulación jurídico-constitucional de los partidos en los regímenes de democracia clásica", en *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977, p. 299, citado por DE ANDREA SANCHEZ, Francisco J., en el ensayo "Partidos políticos", en *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, p.151.

⁴⁶ HORN, Hans-Rudolf, "Reflexiones comparativas sobre consenso real y partidos políticos", en *Anuario Jurídico IX. 1982. Memoria del II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Primera Parte. Partidos Políticos y Sistemas Electorales*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982, p. 122.

además del hecho de que dichas agrupaciones iban tomando una mayor fuerza de hecho, por lo que el derecho omitió referirse a ellos, ya fuera en forma positiva o negativa. Durante este periodo surgen los partidos de masas, a los que ya hemos hecho referencia.

Si bien Hans Rudolf Horn considera que "El desprecio hacia los partidos políticos se expresó realmente en el texto de la Constitución de Weimar, la que afirmó este desdén al disponer en su artículo 130 que los funcionarios eran servidores de la comunidad y no de un partido"⁴⁷, algunos otros autores, como Francisco J. de Andrea Sánchez, consideran que bajo la vigencia de dicha Constitución se consagró por la "vía del sistema electoral" a los partidos políticos, al establecerse en el artículo 23 del referido ordenamiento el sistema de representación proporcional, detallado en cuanto a su desarrollo por la Ley Electoral de 1921.⁴⁸ Lo anterior, dentro de un reconocimiento indirecto a dichas agrupaciones, al hacerse las primeras referencias jurídicas a los partidos, cuando comienza a regularse, en los reglamentos internos del órgano legislativo, a los comités electorales y a los grupos parlamentarios como órganos de las cámaras, estos últimos, en razón de que debían constituir las diversas comisiones, en proporción a su fuerza electoral.

Otra manifestación de este reconocimiento indirecto la encontramos en la reglamentación de los procesos electorales, a través del escrutinio de lista.

Si bien se puede afirmar que la situación de los partidos políticos fue cambiando, sobre todo a nivel doctrinal, en un inicio, en Alemania, con autores como Hans

⁴⁷ *Ibidem*, p. 122.

⁴⁸ DE ANDREA SANCHEZ, Francisco J., "Partidos políticos", en *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 153.

Nawiasky, Otto Kollreuter, Heinrich Triepel y Gustav Radbruch⁴⁹, posteriormente a 1924, hasta después de la Segunda Guerra Mundial, fueron recibiendo elocuentes referencias también en Francia e Italia, con las obras de Duverger, Burdeau y Ferri.

De esta forma, los partidos políticos alcanzan el reconocimiento a nivel constitucional, en principio en una forma indirecta, al amparo del derecho de asociación, que dichos ordenamientos fundamentales consagraron en sus textos, y posteriormente la constitucionalización directa, que va desde una simple mención del vocablo partido, sin entrar en un desarrollo conceptual; hasta el extremo opuesto, en que se hace un tratamiento detallado.

La constitucionalización directa de los partidos políticos se da con los ordenamientos fundamentales de la primera posguerra. Lo anterior, en razón de que en los Estados que surgieron posteriormente a la misma tuvieron una importante intervención los partidos políticos, pues en algunos casos fueron las únicas organizaciones que se mantuvieron, ya que la guerra había desbaratado por completo a los gobiernos. Otro aspecto era que la mayoría de los redactores de los nuevos textos constitucionales eran personas que de una u otra forma tenían lazos con algún partido, por lo que plasmaron la existencia de los mismos en los textos constitucionales. Además, al existir un gran número de estos grupos, se hacía necesaria su regulación en el plano electoral.

Un caso diferente y que amerita mención especial es el de la constitucionalización del Partido Comunista de la Unión

⁴⁹ Al respecto Hans-Rudolf Horn realiza una enumeración de las principales obras de estos autores, en la nota número 16 de su ensayo "Reflexiones comparativas sobre consenso real y partidos políticos", *op.cit.*, pp. 122 y 123.

Soviética, pues la misma obedece a razones muy diferentes a las que se presentaron en el caso de los países de Europa Occidental. La misma se llevó a cabo en 1936, y su intención fue la de organizar totalitariamente a la sociedad, bajo la dirección de un partido único, negando la posibilidad de la existencia de un sistema plural. Caso contrario al de la Europa Occidental, que lo que buscó era precisamente lo contrario, evitar el monopolio del poder político por parte de un sólo grupo, por lo que se dio reconocimiento a la existencia de diversos partidos políticos, que compitieran entre sí para acceder al poder.

Una de las primeras constituciones que reguló la formación de partidos políticos fue la de la República Italiana de 1947, al señalar en su artículo 49: "Todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente en partidos, a fin de participar democráticamente en la determinación de la política nacional"⁵⁰. Esta disposición se encuentra en la parte referente a los derechos y obligaciones de los ciudadanos, regulando únicamente el derecho de asociación del individuo, por lo que se ha llegado a considerar que no se trata de una verdadera constitucionalización de los partidos políticos y de sus funciones.⁵¹

La primera constitución que en forma clara determinó una función constitucional a los partidos políticos, fue la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, de 1949, que en su artículo 21 establece: "(1) Los partidos políticos contribuyen a formar la voluntad política del pueblo. Su

⁵⁰ Artículo 49: "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale", en *Costituzione della Repubblica Italiana*, Milano, Italia, Editore Ulrico Hoepli, 1992, p. XVIII.

⁵¹ HORN, Hans-Rudolf, op. cit., p. 123 y DE ANDREA SANCHEZ, Francisco J., op. cit., pp. 156 y 157.

creación será libre. Su orden interno deberá responder a los principios democráticos. Darán cuenta de la procedencia de sus recursos. (2) Los partidos que por sus fines o por la actitud de sus seguidores tiendan a desvirtuar o derrocar el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. La inconstitucionalidad será declarada por el Tribunal Constitucional de la Federación. (3) La Reglamentación se hará mediante leyes federales".⁵²

Este artículo se encuentra dentro del capítulo sobre el poder público, y su importancia es evidente, si consideramos el estado en que se encontraba la regulación de los partidos políticos. Sin embargo, fue hasta 1967 cuando se aprobó la Ley de Partidos, reglamentaria del precepto antes citado, lo que nos da una idea de lo difícil que resultó llegar a una legislación que regulara un fenómeno tan complejo como son los partidos políticos.

Por lo que se refiere al texto de la Constitución de Francia, el artículo 4 dispone: "Los partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Ellos se forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia."⁵³

En 1977 se presentó un proyecto de reforma a la constitución federal de Suiza, en cuyo artículo 68 se

⁵² Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, trad. Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal, Bonn, República Federal de Alemania, 1968.

⁵³ Article 4. *Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. En Constitution. Lois organiques et ordonnances relatives aux pouvoirs publics. Journal Officiel de la République Française. Pouvoirs Publics N° 1119, 1986, p. 5.*

dispuso: "(1) Los partidos políticos contribuyen a formar la opinión y la voluntad del pueblo. (2) Una ley federal puede otorgar subvenciones públicas y otras prestaciones a los partidos. (3) Cualquier prestación está sujeta a la condición de que los partidos políticos se organicen según el principio democrático, dispongan de un número mínimo de asientos en el Consejo Nacional y den cuenta pública de la procedencia y del uso de sus recursos."⁵⁴ Sobre el particular realizaremos un estudio más detallado al tratar el financiamiento público de los partidos políticos, en el capítulo cinco.

En cuanto al caso de España, la consagración de los partidos políticos se da hasta la Constitución de 1978, que en su artículo 6 establece: "Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos".⁵⁵

6.1. El reconocimiento constitucional y legal de los partidos políticos en latinoamérica

Por lo que se refiere a América Latina, Jorge Mario García Laguardia⁵⁶ refiere que se han presentado las mismas

⁵⁴ HORN, Hans-Rudolf, *op. cit.*, p. 124

⁵⁵ Constitución Española, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1979, p. 20.

⁵⁶ GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario, "Régimen constitucional de los partidos políticos", en *Sistemas Electorales. Acceso al Sistema Político y Sistema de Partidos*. Caracas, Publicaciones del Consejo Supremo Electoral, 1987, Colección del Cincuentenario N° 3, pp. 183 a 195.

etapas que ocurrieron en el constitucionalismo mundial. De esta forma, en una primera etapa la actitud, tanto de los constituyentes como de los legisladores, fue similar a la de los liberales europeos y norteamericanos, quienes constituían el modelo a seguir. En este orden de ideas, se presentó una rígida oposición al reconocimiento de su existencia, basada en la desconfianza para los grupos intermedios que se interponían entre la organización estatal y los ciudadanos.

Posteriormente se incorporó el derecho de asociación, que en sentido genérico comprendió el de hacerlo con finalidades políticas. Esto se debió a la ampliación en el catálogo de derechos que recogieron las constituciones liberales de la segunda mitad del siglo XIX.

"Una tercera etapa está constituida por el encuadramiento legal y constitucional de la actividad de los partidos. Esto se produce por el enriquecimiento de la vida política en diversos sentidos. Persistentemente durante el siglo pasado se amplía el sufragio y en algunos países se llega al sufragio universal. Grupos afines en las asambleas constituyen bloques parlamentarios, que son un híbrido de grupos de presión y directivas partidarias. Clubes políticos fuera de las asambleas actúan cada vez con más permanencia y en algunos países, a finales del siglo, se constituyen los primeros partidos obreros."⁵⁷

En principio se da el reconocimiento indirecto, y posteriormente directo. En un primer momento se comienza a reconocer la actividad de los partidos políticos en el nivel parlamentario y en el nivel electoral. Esto se presenta en los reglamentos de los congresos y en las leyes electorales con un tratamiento inicial. Es decir, el reconocimiento indirecto se inicia cuando los reglamentos internos reconocen

⁵⁷ *Ibidem*, p. 186.

los bloques partidarios en los congresos, además de que las leyes electorales señalan el nivel de participación de los partidos en los comicios.

En este orden de ideas, al hacerse más patente su presencia, se inicia el proceso de control de su actividad, en razón de su importancia en el proceso político y la necesidad de regular su comportamiento, pasando de una actitud limitada a un más amplio desarrollo legal de su control.

García Laguardia menciona que "Biscaretti señala los tres procedimientos de control: externo o negativo; ideológico o programático; y estructural y de funcionamiento interno; tipos de control que también se suceden en el derecho latinoamericano."⁵⁸

El primero de ellos, el control exterior o negativo, tiene el propósito de que las actividades de los partidos se encuadren dentro de la normatividad establecida, buscando defender el sistema democrático liberal y establecer una democracia entre partidos. Cabe hacer notar que varias de las constituciones posteriores a la primera guerra mundial, se orientan en el sentido de prohibir partidos de orientación comunista o anarquista, pues se consideraba que atentaban contra el referido sistema democrático liberal.

Además, las condiciones de la vida política de la región provocan que a partir de los años 30, se inicien largos periodos de dictaduras militares en varios de los países latinoamericanos.

Después aparecería el control ideológico, que buscaba encuadrar a los partidos políticos dentro de la democracia

⁵⁸ *Ibidem*, p. 167.

representativa y constitucional. De esta forma, muchos países construyeron un marco constitucional y legal para controlar la vida partidaria y mantener un régimen de pluralismo restringido, lo que provocó la polarización de la vida política y propició las actitudes violentas y radicales de diversos grupos.

Posteriormente se pasó a un control estructural y de funcionamiento interno, que buscaba lograr que la estructura y funcionamiento de los partidos políticos se adecuara a los principios democrático-liberales. En algunos países se llegó a un control de incorporación, al reconocer constitucional y legalmente la existencia del partido único, identificando el partido con el Estado.

Dentro de este orden de ideas, la Constitución de Uruguay de 1934 inicia el proceso de constitucionalización en América Latina. En el caso de Guatemala el reconocimiento positivo de los partidos políticos se dio en la Constitución de 1945.

Finalmente, los aspectos relativos a la constitucionalización de los partidos políticos en los Estados Unidos Mexicanos, los abordaremos en el siguiente capítulo.

CAPITULO II

LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL MEXICANO

1. Antecedentes

Son tres los principales fenómenos que tienen lugar en Europa a finales del siglo XVIII: la revolución industrial inglesa, la ilustración francesa y el expansionismo español. Acontecimientos que dieron lugar a una serie de corrientes ideológicas que se expandieron por el mundo caracterizadas por su afán de cambio en las estructuras económicas, políticas y sociales de la época.

El orden económico, político y social de Inglaterra se vio transformado a consecuencia de la revolución industrial y la defensa que los obreros ingleses -desempleados al verse desplazados por las máquinas- hicieron de sus fuentes de trabajo desembocó en el denominado "ludismo", movimiento político liderado por Ned Ludd, en principio de carácter laboral pero que extendió sus pretensiones en aras de nuevas formas de organización social, política y económica y que conquistó la implantación del sufragio universal, así como la forma de integración del Parlamento en Inglaterra.⁵⁹

En Francia, surgió una serie de ideólogos -denominados los "utopistas"- encabezados por Robert Owen, Claude de Saint Simon y Carlos Fourier, quienes influenciados por el pensamiento de Thomas Locke proponían la adopción de nuevas formas de organización que eliminaran los excesos del capitalismo. Posteriormente, tomó fuerza y reconocimiento público el pensamiento revolucionario de Carlos de Secondant,

⁵⁹ Cfr. FEMAT RAMIREZ, Roberto. *Los partidos políticos, Antecedentes*, México, Joaquín Porrúa Editor, 1985, pp. 9 y 10.

barón de Montesquieu, Voltaire, Juan J. Rousseau y Diderot, entre otros.⁶⁰

Por su parte, los colonizadores norteamericanos buscaron alcanzar la independencia de los Estados Unidos de América de la corona británica; elaboraron su plataforma ideológica y durante el Segundo Congreso de Filadelfia, el 4 de julio de 1776, se promulga la Declaración de Independencia de las colonias norteamericanas respecto de la corona inglesa.⁶¹

Es conveniente señalar que tanto la monarquía española como la francesa, apoyaron a los colonos norteamericanos en la lucha de éstos por alcanzar su independencia. Particularmente en el caso de Francia, el apoyo otorgado a las colonias dio lugar a severos trastornos financieros y crisis internas y así, el 14 de julio de 1789, tiene lugar la "Toma de la Bastilla", y el 3 de septiembre de 1791 se expide la Constitución francesa y se constituye un gobierno integrado por tres poderes: el Ejecutivo que recayó en el rey, mientras que los miembros de los poderes judicial y legislativo se elegían por mayoría.⁶²

De la división que se da entre la burguesía francesa surgen dos partidos: el de los "girondinos", formado por la alta burguesía industrial y comercial, que pugnaba por reformas moderadas, y el de los "jacobinos", procedente de la baja burguesía, que pretendía el establecimiento del régimen republicano.⁶³

⁶⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 10.

⁶¹ Cfr. DE LA MADRID HURTADO, Miguel. *Elementos de Derecho Constitucional*, 1a. Ed., México, ICAP, 1982, p. 82.

⁶² Cfr. FEMAT RAMIREZ, Roberto, *op. cit.*, p. 11.

⁶³ Cfr. *Ibidem*.

Más adelante surge la figura de Napoleón Bonaparte, quien al presentar al pueblo francés para su ratificación el documento constitucional de 1800, afirma que la revolución, reducida a los principios que la iniciaron, es decir, república, soberanía nacional y régimen representativo, terminaba en dicha Constitución. El constitucionalismo imperial o napoleónico sirvió de inspiración al constitucionalismo conservador mexicano, el centralista y oligárquico.⁶⁴

1.1 Epoca independiente

Las ideas revolucionarias francesas encontraron campo fértil en la Nueva España⁶⁵, especialmente en los criollos, quienes sentían la necesidad de organizarse para tomar parte en la vida política de la Nueva España. Ello, en razón de que los altos puestos eclesiásticos y civiles eran ocupados sólo por los españoles peninsulares, aunado a la mala administración de éstos así como a la discriminación en que vivían los criollos y a la explotación padecida por el pueblo.

De esta forma y después de once años inmerso en la guerra por su independencia de España, tras proclamar el Plan de Iguala el 24 de febrero de 1821, surge el 27 de septiembre de 1821 como una nación independiente de la monarquía española, México. Sin embargo, se crean dos concepciones de la forma en que debería estructurarse el Estado mexicano: los conservadores y los liberales.⁶⁶

⁶⁴ Cfr. DE LA MADRID HURTADO, Miguel, op. cit., pp. 101 y siguientes.

⁶⁵ Cfr. ANLEM LOPEZ, Jesús. "Antecedentes de los partidos políticos en México", en: *Obra Jurídica Mexicana*, 2a. Ed., México, Procuraduría General de la República, 1987, pp. 2999 y siguientes.

⁶⁶ Cfr. FEMAT RAMIREZ, Roberto, op. cit., p. 13. Sobre el particular, Daniel MORENO, (*Los partidos políticos del México contemporáneo*, 6a. Ed., México, Impresora Galve, 1982, p. 21) afirma que es en el año de 1808

Respecto de las corrientes surgidas una vez consumada la independencia en 1821, se dice que fueron tres las más importantes, mismas que se manifestaron como una "simple similitud de intereses y de opiniones, a veces confusamente expresadas, pero al fin y al cabo como una actitud política frente a los problemas del Estado. Eran las iturbidistas, las borbónicas y las republicanas, animadas las tres con el deseo vehemente de intervenir en la vida pública, de discutir y de aplicar sistemas políticos que se ofrecían a sus ojos como la fórmula de salvación para México y las tres dominadas por el deseo de disfrutar de la miel de libertad política que se ofrecía por primera vez a sus labios".⁶⁷

En cuanto a su forma de constituirse, J. Anlem López señala que dichas corrientes se integraron alrededor de caudillos y no en torno a Declaraciones de Principios y Programas de Acción, en razón del largo periodo de dominación española y la carencia de educación y tradición política de los mexicanos.⁶⁸

La masonería en México, surge como una nueva forma de organización, de plataforma del pensamiento y la acción política en la primera fase del México independiente. Si bien es cierto que existen diferentes posturas sobre la aparición

cuando se delimitan con precisión las dos fuerzas que durante más de la mitad del siglo XIX contendieron en México: la tendencia colonialista y los partidos de una nueva nacionalidad, y las luchas prosiguieron entre virreinales e insurgentes, monárquicos y republicanos, centralistas y federalistas, las logias de escoceses y yorkinos, conservadores y liberales, tendencias que considera como "expresión de una misma pugna", es decir, lo que se define como "partido del progreso y el retroceso", o bien, lo que se definió como retrógrados, conservadores y progresistas.

⁶⁷ FUENTES DIAZ, Vicente. *Los partidos políticos en México*, 2a.Ed., México, Editorial Altiplano, 1969, p. 13, citado por Jesús Anlem López en "Antecedentes de los partidos políticos en México", op. cit., p. 3000.

⁶⁸ Cfr. ANLEM LOPEZ, Jesús. op. cit., p. 3000.

de la masonería en nuestro país, pues algunos autores la ubican en el siglo XVIII, otros en 1812 y algunos más en el año de 1824, lo que sí se puede precisar es el hecho de que la masonería se dividió en dos ritos perfectamente definidos: el escocés y el yorkino.⁶⁹

El rito escocés estaba constituido por los españoles, el alto clero y viejos militares realistas y se caracterizó porque pretendían cambios superficiales y moderados, así como restablecer el orden privilegiado que gozaron sus militantes durante la etapa colonial. Su representante más destacado fue Nicolás Bravo y difundieron su pensamiento a través del periódico "El Sol".⁷⁰

Por su parte, el rito de los yorkinos reunía a los insurgentes que se oponían a las pretensiones del rito escocés, cuestionaba la monarquía y exigía cambios profundos, tanto de fondo como de forma, en el sistema político mexicano y proclamaron la república federal representativa. El rito de los yorkinos fue encabezado por Vicente Guerrero y Lorenzo Zavala, y utilizaron como órgano de difusión de su ideología política el periódico "El Correo de la Federación".⁷¹

Cabe señalar que como consecuencia de las luchas entre ambos ritos surgió un grupo político, fundado por Guadalupe Victoria, respaldado por masones disgustados de los yorkinos y de los escoceses, denominado como "El Aguila Negra", y se estableció también el grupo de "Los Imparciales".

⁶⁹ Cfr. *ibidem*, p. 3001.

⁷⁰ Cfr. *ibidem*, p. 3001.

⁷¹ Cfr. ANLEM LOPEZ, Jesús. *op. cit.*, p. 3001 y siguientes, también Cfr. FEMAT RAMIREZ, Roberto. *op. cit.*, pp. 16 y 17.

A pesar de las divergencias expresadas en los periódicos que utilizó la masonería como tribuna para divulgar su pensamiento político, surgen discusiones doctrinales y teóricas, así como análisis políticos, atendiendo a las cosas y prescindiendo de las personas.⁷²

Sin embargo, cuando los yorkinos obtuvieron avances por su pensamiento democrático y su continuo contacto con las clases populares, los escoceses pugnaron por la desaparición de las sociedades secretas, a pesar de que ellos habían dado lugar a la primera. Lo anterior provocó el debilitamiento de la masonería como una forma de agrupamiento político y una vía para cuestionar y analizar la situación nacional y estimular la conciencia cívica de los ciudadanos, realizando un papel similar al de los partidos políticos, inexistentes en esa época en nuestra Nación.

1.2 Federalismo y centralismo

De esta forma, se manifiestan dos tendencias de opinión: por una parte la de los progresistas o federalistas y, por la otra, la de los reaccionarios o centralistas, cuya lucha ideológica predominó en el país durante el segundo cuarto del siglo XIX. Los primeros, se pronunciaban por una forma de gobierno republicana y federal, los segundos pretendían sostener las estructuras y costumbres tradicionales y centralizar la administración pública, llegando a efectuar, inclusive, tentativas dirigidas a formar una monarquía.⁷³

⁷² REYES HERODES, Jesús. *El liberalismo mexicano*, Tomo 2. La sociedad fluctuante, México, UNAM, 1958, p. 50, citado por Jesús Aniem López, op. cit., p. 3001.

⁷³ Cfr. MARTINEZ GIL, José de Jesús. *Los grupos de presión y los partidos políticos en México*, México, Editorial Porrúa, pp. 257 y siguientes.

Así, los diputados que integraron el Congreso Constituyente de 1823, se dividieron en centralistas y federalistas, encabezados por Miguel Ramos Arizpe y Fray Servando Teresa de Mier, respectivamente, logrando el triunfo los federalistas, con la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, el 4 de octubre de 1824, y la adopción de una forma de gobierno republicana y federal.⁷⁴

Respecto de los federalistas, Jesús Anlem López⁷⁵ expresa que algunos de ellos formaban parte del rito masónico de los yorkinos. De igual forma, señala que los mismos "constituyeron en la realidad un verdadero partido popular, al plantear la discusión de los asuntos públicos del país, los proyectos de ley, las elecciones, las resoluciones de gabinete, la colocación de empleados, pretendían acabar con los privilegios del clero, establecer un reparto equitativo de la riqueza, fraccionando los grandes latifundios, separar a la Iglesia del Estado, crear nuevos centros de enseñanza superior, sin distingos de razas, credos ni clases sociales, al amparo de la República, cuyo carácter representativo y liberal se adaptaba a los ideales democráticos de quienes sostenían aquellos principios".⁷⁶

⁷⁴ El artículo 4 de dicho ordenamiento establece que "la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal", cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes fundamentales de México. 1808-1991*, 16a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 168. En relación con el sistema federal mexicano, Manuel González Oropeza ("El sistema federal", en *Derechos del Pueblo Mexicano*, 3a. Ed., México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1985, p. 557) afirma que México "emprende el ensayo federalista como única opción para construir su destino político", desde que el 12 de junio de 1823 el Congreso votó a favor de la adopción de una forma federal de gobierno; asimismo, señala que quienes forjaron la independencia del país, no previeron en sus documentos constitucionales un sistema federal, toda vez que aun cuando promovieron una república, estimaron que el centralismo era connatural al sistema político que se desarrollara.

⁷⁵ Cfr. ANLEM LOPEZ, Jesús, op. cit., p. 3004.

⁷⁶ *Ibidem*.

Es hasta la Revolución de Ayutla y la Reforma cuando los federalistas dieron el golpe fuerte y decidido al antiguo sistema defendido por los conservadores.

1.3 La Reforma

Durante los años de 1853 a 1855 y como consecuencia de la última dictadura de Santa Anna, las corrientes federalista y centralista modifican su denominación por la de Partido Liberal y Conservador, respectivamente. Lo anterior, en virtud de que a la controversia respecto de la instauración de un régimen de gobierno federalista o centralista, se aunaban la cuestión de las instituciones políticas y otros aspectos tales como la desamortización de los bienes eclesiásticos. No obstante su denominación, tales agrupaciones no formaron auténticos partidos políticos, ya que se organizaron en torno a caudillos y constituyeron solamente movimientos o tendencias perfectamente definidas.⁷⁷

Con la expedición en 1857⁷⁸ de la Constitución Política de la República Mexicana, que en su artículo 40 establecía la

⁷⁷ *Ibidem*, p. 3005.

⁷⁸ El Dr. Ignacio Burgoa, en su obra *Derecho constitucional mexicano*, menciona que "...los grupos liberales y conservadores no fueron monolíticos en el sentido de indivisibles. Las circunstancias históricas en que se movían provocaron el surgimiento, dentro de cada uno de ellos, de dos corrientes políticas. Así, en el Congreso Constituyente de 1856-1857, obra ingente del liberalismo, se destacó una selecta minoría, llamada de los 'puros', que propugnó la implantación de verdaderas reformas sociales distintas de las meramente políticas, sin que este designio cuya realización hubiese implicado el avance cronológico hasta la Revolución mexicana de 1910, haya podido cristalizar en su institucionalización constitucional merced a la oposición de la mayoría congresional integrada por los liberales 'moderados', algunos de los cuales habían sido antiguos conservadores. A su vez, el conservadurismo, a cuyos paladines, militantes y simpatizadores se les denominaba 'reaccionarios', derivó hacia la tendencia monarquista, sin que ésta, por

forma de gobierno republicana, representativa, democrática y federal,⁷⁹ se originó una importante movilización política que dio lugar a la integración de clubes para participar en las elecciones federales previstas en dicha Constitución -no obstante que no se reunieron partidos u organizaciones políticas,⁸⁰ que se caracterizaron en su mayoría por formarse antes de las elecciones y desintegrarse una vez que se realizaban las mismas y entre sus objetivos se encontraba la postulación de sus candidatos, así como la discusión y aprobación de su programa de acción.⁸¹

Con el triunfo de la República en el año de 1867, se formaron pequeños grupos o fracciones alrededor de Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y de Porfirio Díaz. El movimiento liberal en su afán por alcanzar la consolidación de sus ideales y el pleno poder en la administración de los negocios del país, dio lugar a antagonismos operativos en el seno del Partido Liberal. Así, se divide en dos tendencias: la ministerial de los juaristas y lerdistas y la de los porfiristas que representaban a los militares que habían combatido en contra de la intervención extranjera. Benito Juárez obtiene la victoria electoral y es reelecto presidente constitucional por un periodo más, en 1871. A la muerte de Benito Juárez, Lerdo de Tejada asume la Presidencia de la República.

otro lado, haya absorbido a los conservadores que siguieron alimentando su fe republicana centralista y aristocrática." BURGOA, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*. 8ª ed. México, Porrúa, 1991, 1048 pp. Es de mencionarse que este autor realiza también una apretada referencia a los antecedentes históricos de los partidos políticos en México, en la op. cit., pp. 538 a 549.

⁷⁹ Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe, op. cit., p. 613.

⁸⁰ Cfr. FEMAT RAMIREZ, Roberto, op. cit., p. 21.

⁸¹ Cfr. ANLEM LOPEZ, Jesús, op. cit., pp. 3007 y 3008.

En relación con los movimientos políticos que tuvieron lugar en la época, Roberto Femat Ramírez argumenta que no obstante sus eventuales consolidaciones no se constituyeron verdaderos partidos políticos en razón de que "sólo participaron grupos y caudillos en la búsqueda del camino de México."⁸²

1.4 Porfirismo

En 1876, el General Porfirio Díaz lanza su candidatura a la presidencia del país y obtiene la victoria al dirigir su campaña en contra del liberalismo civilista y la reelección de Lerdo de Tejada, respaldando la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma.

Para la convocatoria a elecciones para la presidencia de la República en 1880, se crearon dos grandes corrientes políticas, una civilista representada por el Partido Constitucional Liberal, encabezada por Ignacio L. Vallarta y Protasio Tagle, opositores a Porfirio Díaz. Por su parte, los militaristas eran apoyados por la Presidencia de la República y eran presididos por Jerónimo Naranjo y Francisco Naranjo, quienes postulaban como candidato a la presidencia a Manuel González, el cual obtiene el triunfo y asume la presidencia por el periodo de 1880 a 1884.⁸³

No obstante que el país carecía de auténticos partidos políticos y movimientos realmente integrados para enfrentar la política opresora de Díaz, se autoriza en 1886 el funcionamiento del "Club Amigos del Presidente Díaz", para que se ordenara a las masas, dirigiendo sus actividades a las

⁸² FEMAT RAMIREZ, Roberto, *op. cit.*, p.25.

⁸³ *Cfr. ibidem*, p.299.

elecciones presidenciales de 1888. Ante la inconformidad de la oposición, el general Díaz autoriza la formación del Partido Antirreeleccionista y la Unión Nacional, respaldada esta última por el presidente y que aparentaba ser continuadora del Partido Liberal de Juárez.⁸⁴

La Unión Nacional se integró por los "científicos, un grupo político conformado por negociantes, apoderados de empresas extranjeras, banqueros, representantes de latifundistas, etc. Es en 1892 cuando tiene lugar la "Convención Liberal" con el fin de estudiar el programa de acción del futuro Presidente de la República.⁸⁵

En contraposición a la Convención se creó el "Club Democrático Electoral" dirigido por Luis Pombos y Carlos Díaz Duffoó, el cual se desintegró una vez reelecto Porfirio Díaz. Más adelante, los miembros de la Unión entraron en conflicto con los militaristas encabezados por el general Bernardo Reyes, en quien el pueblo veía la posibilidad de ser un serio aspirante para suceder a Díaz. Para las elecciones de 1896, Porfirio Díaz se apoya en el "Círculo Nacional Porfirista", dirigido por Antonio Tovar y Demetrio Salazar.⁸⁶

A principios del siglo XX, reinaba el descontento popular por la dictadura del general Porfirio Díaz, empezando a integrarse en la mayor parte del país organizaciones políticas en aras de formar un frente común en favor de los principios liberales.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Cfr. ANLEM LOPEZ, Jesús, *op. cit.*, p.3009.

⁸⁶ Cfr. *Ibidem*, *op. cit.*, p.3010 y Cfr. FEMAT RAMIREZ, Roberto, *op. cit.*, p. 30.

Así, el "Club Liberal Ponciano Arriaga", por conducto del ingeniero Camilo Arriaga en agosto de 1900 convoca a una reunión de los miembros del Partido Liberal que tendría verificativo el 5 de febrero de 1901 en San Luis Potosí. De igual forma, los liberales deberfan llevar a cabo reuniones en todo el territorio nacional con el objeto de integrar clubes. De este modo, en la fecha citada se celebra el denominado Congreso Liberal.⁸⁷

Posteriormente, en 1903 se organiza el "Club Redención"⁸⁸, el cual se oponía a la reelección de Porfirio Díaz. Entre sus fundadores se encontraban Santiago de la Hoz, Marcos López, Santiago R. de la Vega y Ricardo Flores Magón. Este grupo es reprimido y se dirige al sur de los Estados Unidos de América. En 1909, en San Luis Missouri, se formó la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, la que expide su manifiesto en 1906. Defendía los derechos del hombre; asimismo, exigía el mejoramiento de la instrucción pública y del nivel de vida de los obreros y el establecimiento de un régimen democrático.⁸⁹

En su obra *La sucesión presidencial de 1910*, Francisco I. Madero apuntó la necesidad de una profunda participación

⁸⁷ Cfr. FEMAT RAMIREZ, Robert, op. cit., p.31.

⁸⁸ Cfr. ANLEM LOPEZ, Jesús, op. cit., pp. 3010 y siguientes.

⁸⁹ Daniel MORENO (*Las ideas políticas y los partidos en México*, citado por José de Jesús Martínez Gil, op. cit., pp. 260 y 261) afirma respecto del Partido Liberal lo siguiente: "Aunque no se trató propiamente de un verdadero partido, la actuación de los hermanos Flores Magón y sus seguidores, que integraron un grupo que estuvo muchos años en el exilio, dicha agrupación tiene un intenso interés ideológico. Entre los planes revolucionarios de gran influencia en la Revolución Mexicana, tiene particular trascendencia el del Partido Liberal Mexicano, cuya aparición corresponde al 1° de julio de 1906. El antecedente es el movimiento liberal que se inició por el ingeniero Camilo Arriaga, en la Ciudad de San Luis Potosí, con un llamamiento de agosto de 1900; y su consecuencia de mayor fuerza es el Plan de dicho grupo, dado a conocer en el destierro, en los Estados Unidos".

popular a través de partidos políticos y señaló una serie de mecanismos que harían posible alcanzar tal fin. Aunado a ello, hace énfasis en la necesidad de instaurar una auténtica democracia electoral, con base en el principio del "Sufragio Efectivo. No Reelección".⁹⁰

En 1909, por iniciativa de Emilio Vázquez Gómez se creó el denominado Centro Antirreeleccionista, al cual se unió Francisco I. Madero y se integra el Partido Antirreeleccionista, el cual destaca de entre las diferentes agrupaciones de carácter político por su madurez política así como por su estructura, principios y programa de acción. El partido a que nos referimos postuló la fórmula integrada por Francisco I. Madero, como presidente, y a Vázquez Gómez, como vicepresidente para las elecciones de 1910.

No obstante que el pueblo había votado en su mayoría por Madero y Vázquez Gómez, se vió decepcionado al conocerse que la fórmula integrada por Díaz-Corral había resultado victoriosa. Con ello, el general Díaz había obstaculizado una vez más la libre concurrencia democrática para obtener el poder estatal y, así, presentar sus doctrinas políticas para lograr un desarrollo integral del país, lo que dio lugar al movimiento armado de 1910.⁹¹

Al triunfo de la revolución maderista y como consecuencia de la celebración del Tratado de Ciudad Juárez, Francisco León de la Barra asume la presidencia interina del país.

⁹⁰ Un estudio más detallado respecto del contenido del libro de Francisco I. Madero lo encontramos en el ensayo de Josefina McGregor G. "Madero: intelectual crítico del sistema de Díaz", en *Así fue la Revolución Mexicana*, Tomo 2, *Caída del Antiguo Régimen*, México, Consejo Nacional de Fomento Educativo, SEP, 1965, pp. 191 a 194.

⁹¹ Cfr. FEMAT RAMIREZ, Roberto, op. cit. pp. 26 y 27.

Con motivo de las elecciones presidenciales de 1911, se organizaron diversos grupos políticos deseosos de participar en las mismas. Por su parte, Francisco I. Madero manifestó que el Partido Antirreeleccionista dejaría de funcionar y nombró un Comité encargado de crear el Partido Constitucional Progresista, argumentando que el movimiento revolucionario había alterado el orden de continuidad de aquel partido y que el antirreeleccionismo ya no tenía sentido como plataforma política.

En el mes de julio de 1911 Madero decide participar en dicho partido, el cual basó su programa de acción en el del Partido Antirreeleccionista, al que incorporó algunas modificaciones tendientes a que los procedimientos judiciales fueran más expeditos y se otorgaran mayores garantías individuales.⁹²

De esta forma, en las elecciones presidenciales de 1911 la fórmula compuesta por Madero-Pino Suárez para Presidente y Vicepresidente, respectivamente, postulada por el Partido Constitucional Progresista, resultó victoriosa por voluntad del pueblo de México.

2. El periodo previo a la Constitución Mexicana de 1917 (1912 a 1917).

Como se desprende de lo expuesto en la parte introductoria de este capítulo, durante el siglo XIX y aún en los inicios del presente siglo, en México no existían auténticos partidos políticos debidamente estructurados sino que los grupos u organizaciones políticas se formaban

⁹² Cfr. MATUTE A., Alvaro. "Elecciones: Problemas y Triunfos": en *Así fue la Revolución Mexicana*, Tomo 3, *Madero y el Nuevo Tiempo*, México, Consejo Nacional de Fomento Educativo, SEP., pp. 319 y siguientes.

básicamente con fines electorales y, una vez concluido el proceso electoral que había dado origen a su nacimiento, desaparecían. Ello tenía su razón de ser, entre otras causas, en las condiciones sociales y económicas imperantes en el país, así como en el bajo nivel cultural de la población.

En este orden de ideas, como consecuencia de la situación prevaleciente en la etapa previa a 1910 y de la misma Revolución, las diversas agrupaciones políticas se empiezan a organizar y a estructurar y a ampliar sus perspectivas ideológicas, lo que les va a dar una mayor fuerza.

Así, en el Capítulo VIII de la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, promulgada por el entonces Presidente de la República Francisco I. Madero, por primera vez se regula a los partidos políticos.⁹³ El artículo 117 del citado ordenamiento establecía los requisitos que debían cumplir los partidos políticos para poder intervenir en las operaciones electorales reglamentadas por dicha Ley. Tales requisitos estaban referidos a su forma de constitución, la aprobación de un programa político o de gobierno, la publicación de un periódico de propaganda con motivo de la celebración de elecciones primarias, la presentación de sus candidaturas y el nombramiento de representantes en los diversos colegios municipales sufragáneos y distritos electorales. No obstante, se omite establecer la naturaleza jurídica de los partidos políticos.⁹⁴

⁹³ Cfr. MACGREGOR G. Josefina, "La XXVI Legislatura: una experiencia democrática", en *Así fue la Revolución Mexicana*, Tomo 3, México, Consejo Nacional de Fomento Educativo, SEP, 1985, pp. 333 y siguientes.

⁹⁴ Enrique Sanchez Bringas ("Instituciones electorales: 1812-1918", en *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1987, pp. 80 a 82), realiza el estudio de la legislación electoral de 1911 así como del Decreto del 22 de mayo de 1912 que la reforma y por el cual se estableció la elección directa de diputados y senadores. Asimismo, la compilación de Antonio GARCIA OROZCO (*Legislación electoral mexicana 1812-1988*, 3ª ed., México, Adeo-Editores, 1989, 363

La Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916, promulgada por Venustiano Carranza, en su Capítulo V "De los Partidos Políticos", integrado por los artículos 53 y 54, regulaba los partidos políticos.⁹⁵ En el primero de dichos preceptos se establecía como condición para que los partidos políticos intervinieran en las operaciones electorales reguladas por la Ley en comento, el no llevar nombre o denominación religiosa, así como no formarse exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia.

En su artículo 54 esta Ley consagraba el mismo derecho tanto para los partidos políticos como para los candidatos independientes a nombrar representantes; tales nombramientos podían ser registrados por la autoridad municipal en la que se hubiera de ejercer la representación. Asimismo, establecía que para el supuesto de que los partidos políticos o los candidatos independientes nombrasen dos personas para participar en las operaciones de la Junta Computadora, la primera que se presentase sería la admitida.

La legislación electoral del 20 de septiembre de 1916 no contenía disposición alguna respecto de la constitución, estructura, representación, derechos u obligaciones de los partidos políticos ni sobre la naturaleza jurídica de los mismos.

pp.) contiene en las páginas 214 y 215, el texto del Capítulo VIII de los Partidos Políticos de la ley Electoral del 19 de diciembre de 1911.

⁹⁵ Cfr. GARCIA OROZCO, Antonio, *op. cit.*, p. 219 y cfr. SANCHEZ BRINGAS, Enrique, *op. cit.*, p.82.

3. La regulación de los partidos políticos desde la entrada en vigor de la Constitución de 1917 hasta la Ley Electoral Federal de 1946

La Ley Electoral del 6 de febrero de 1917, para la formación del Congreso Ordinario, en su Capítulo VI "De los Partidos Políticos" (artículos 60 y 61) recoge el texto de los artículos 53 y 54 de la Ley Electoral del 20 de septiembre de 1916 sin modificación o adición alguna, en la que se señalara la naturaleza jurídica de los partidos políticos ni los requisitos para su constitución, derechos y obligaciones.

Por otra parte, la Ley para Elecciones de Poderes Federales del 2 de julio de 1918, en su Capítulo X, artículo 106, estableció como requisito para la constitución de los partidos políticos, entre otros, los siguientes:⁹⁶

- Que se fundaran por una asamblea constitutiva integrada por lo menos con 100 miembros.
- Que la asamblea eligiera una junta encargada de dirigir los trabajos del partido y que tuviera la representación política del mismo.
- Que la asamblea hubiera aprobado un programa político y de gobierno.
- Que no tuviera una denominación o nombre religioso ni se hubiera formado exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia.

⁹⁶ GARCIA OROZCO, Antonio, *op. cit.*, pp. 233 y 234.

- Que la Junta Directiva publicara por lo menos ocho números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a la elección.
- Que efectuara el registro de sus candidaturas en las condiciones y dentro de los términos fijados por la Ley, así como el nombramiento de sus representantes en las diversas municipalidades.

En razón de lo dispuesto por el artículo 107 de la Ley de referencia, se otorgaban los mismos derechos conferidos a los candidatos de los partidos políticos que a aquellos candidatos independientes que estuvieran apoyados por un mínimo de 50 ciudadanos del Distrito, que hubieran firmado su adhesión voluntaria en acta formal; que tuvieran un programa político al cual dar publicidad y que cumplieran con los requisitos que para el supuesto establecía la Ley.

Finalmente, en el artículo 108 del ordenamiento en cuestión, se consagraba el derecho de los candidatos a vigilar los actos electorales correspondientes a su elección, acreditando haber realizado el registro de su candidatura.⁵⁷

La Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, promulgada por el Presidente Manuel Avila Camacho, en su Capítulo III, integrado por los artículos 22 al 39,⁵⁸ presenta notables adelantos en la regulación de los partidos políticos, respecto de los ordenamientos en materia electoral a que nos hemos referido con anterioridad.

⁵⁷ En relación con esta ley, Roberto FEMAT RAMIREZ (op. cit., p.47) afirma con fundamento que la misma era resultado de los aspectos políticos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, creándose así las primeras agrupaciones partidistas, con intereses definidos y en los cuales los caudillos de la Revolución tenían señalados sus objetivos.

⁵⁸ GARCIA OROZCO, Antonio. op. cit., pp. 244 y 245.

Es con la Ley Electoral Federal de 1946 cuando por primera vez se determina en el ámbito legislativo la naturaleza jurídica de los partidos políticos, en su artículo 22, el cual establecía expresamente que se les consideraba como "asociaciones constituidas conforme a la Ley por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política". Asimismo, sólo se reconocían como partidos políticos para los efectos de la Ley a los partidos políticos nacionales.

Se establecían como requisitos para la constitución de un partido político nacional, los siguientes:

- Contar con un número de asociados en la República, no menor a treinta mil.
- Obligarse a efectuar su actuación pública dentro del marco constitucional, respetando las instituciones nacionales que la misma establecía.
- Consignar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar pacto o acuerdo alguno que lo obligara a actuar subordinadamente a una organización internacional, o a depender o afiliarse a partidos políticos extranjeros.
- Tener una denominación propia y distinta, acorde con sus fines y programa político, la que no podría contener alusiones de índole religiosa o racial.
- Organizarse conforme a las bases establecidas en la Ley.
- Obligarse a encauzar su acción en medios pacíficos.

- Formular un programa político que señalara las finalidades y los medios de actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales.

En cuanto a los documentos básicos, esta Ley establecía que en los estatutos de los partidos políticos se debería determinar necesariamente:

- Un sistema de elección interna para designar a sus candidatos.
- Un programa y método de educación política de sus miembros.
- Un sistema de sanciones para los supuestos en que sus miembros incurriesen en faltas a los principios morales o políticos del partido.
- La distribución de funciones, obligaciones y facultades entre los diferentes órganos del partido.

Por lo que respecta a los órganos fundamentales de los partidos políticos, la misma Ley disponía que deberían contar por lo menos con una Asamblea Nacional, un Comité Ejecutivo Nacional y Comités Directivos en cada entidad federativa. Asimismo, establecía la obligación a cargo de los partidos políticos de registrarse ante la Secretaría de Gobernación, y los requisitos para tal efecto.

Los partidos políticos nacionales obtenían su personalidad jurídica como tales a través de su registro y entonces gozaban de todos los derechos inherentes a la misma y podían adquirir los bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines.

En tanto no les fuera expedido su certificado de registro, ninguna organización política podría ostentarse como partido nacional ni ejercer ninguno de los derechos que esta Ley concedía a los partidos políticos. A mayor abundamiento, cabe señalar que la obtención del registro debía publicarse en el *Diario Oficial* de la Federación.

En relación con las obligaciones que adquirirían los partidos registrados, se encontraban las de mantener una publicación periódica propia, tener oficinas permanentes y en el supuesto de reorganización de un partido, solicitar el registro de la agrupación reorganizada. En cuanto a sus derechos, es interesante subrayar que únicamente podían participar en las elecciones los partidos políticos legalmente constituidos y ya no se permiten las candidaturas independientes.

Aunado a lo anterior, cabe destacar que los partidos políticos podían integrar confederaciones nacionales o coaliciones, para cuya validez se requería del registro correspondiente ante la Secretaría de Gobernación; también estaban facultados para acudir ante dicha Secretaría con el objeto de que se investigara la actividad política de cualquiera de los otros partidos a fin de que se mantuvieran dentro de lo dispuesto en la Ley.

La legislación electoral de 1946 también establecía las causas de cancelación temporal o definitiva del registro de los partidos políticos, la cual sólo podía decretarse previa citación del partido, para que a través de sus representantes respondiera a los cargos, presentara las pruebas tendientes a su justificación y se le escuchara en defensa. La cancelación debía publicarse también en el *Diario Oficial* de la Federación.

Esta Ley establecía la responsabilidad civil y penal de los directores y de los representantes de los partidos políticos por los actos que ejecutaran en el ejercicio de su cometido.⁹⁹

Si bien es cierto que mediante el Decreto del 21 de febrero de 1949 que reforma diversos artículos de la Ley Electoral Federal de 1946 se modificaron diversos preceptos del Capítulo III, cabe destacar la reforma relativa a la fracción VI del artículo 24, en virtud de la cual se estableció como requisito para la constitución de los partidos políticos nacionales la obligación de "hacer una declaración de los principios que sustente y en consonancia con éstos, formular su programa político precisando los medios que pretenda adoptar para la resolución de los problemas nacionales."¹⁰⁰

Por lo que se refiere al registro de los partidos políticos (artículo 27) se fija un término a la Secretaría de Gobernación para que, dentro de los 60 días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud respectiva, hiciera constar el registro o comunicar las causas por las cuales se negaba su otorgamiento. Asimismo, en la fracción IV del artículo 28 se dispuso que, para obtener el registro correspondiente, los partidos políticos debían acreditar que su declaración de principios, programa y estatutos, después de aprobados en las asambleas parciales y general, se habían protocolizado ante notario.

⁹⁹ Cfr. GARCIA OROZCO, Antonio, op. cit., pp. 244 y 245.

¹⁰⁰ *Ibidem*, pp. 255 y 256.

4. **La Ley Electoral Federal de 1951 y la Ley Federal Electoral de 1973**

La Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951¹⁰¹ regulaba en su Capítulo III lo concerniente al régimen jurídico de los partidos políticos y en el segundo párrafo de su artículo 28 dispuso que los partidos políticos eran auxiliares de los organismos electorales y compartían con ellos la responsabilidad en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en materia electoral. En lo que atañe a los requisitos para la selección interna de los candidatos, estableció la prohibición de que los sistemas de elección consistieran en actos públicos semejantes a las elecciones constitucionales.

Por lo que respecta al número mínimo de asociados para que pudiera constituirse un partido político, se conserva el de treinta mil afiliados en toda la República, señalados en la legislación electoral que precedió a esta Ley.

En la Ley Electoral Federal de 1951 se establece el mismo procedimiento para acreditar la celebración de asambleas estatales y nacionales constitutivas; es decir, se requería que un notario o funcionario equivalente diera fe de la celebración de tales asambleas, que por medio de testigos de calidad ajenos a la agrupación que se tratara de formar se comprobara la identidad al menos del 5% del número de los asociados exigidos, entre otros requisitos.

101 Cfr. GARCIA OROZCO, Antonio, op. cit., pp. 264 y 265. Asimismo, Fernando ELIAS CALLES efectúa un interesante análisis de la legislación en materia electoral correspondiente al periodo comprendido entre 1951 y 1987, titulado "La legislación electoral federal contemporánea -Estudio comparativo (1951-1987)", en *Obra Jurídica Mexicana*, 2ª ed., México, Procuraduría General de la República, 1987, pp. 3105 a 3141.

La Ley establecía, en relación con la obligación de los partidos políticos de sostener una publicación periódica propia por lo menos mensual, artículo 38 de la Ley, que el tiraje de las publicaciones sería certificado por la Comisión Federal Electoral. El mismo ordenamiento jurídico preceptuaba al igual que la ley que le antecedió que únicamente los partidos políticos que hubieran obtenido su registro ante la Secretaría de Gobernación con anterioridad mínima de un año a la fecha de la elección, tendrían derecho a intervenir como partidos políticos en las mismas.

Por Decreto del 7 de enero de 1954, que reforma diversos artículos de la Ley Electoral Federal, fueron modificados algunos artículos correspondientes a los partidos políticos. De esta forma, se aumenta el número mínimo de miembros con que debe contar un partido político para su constitución a setenta y cinco mil afiliados en toda la Republica y a 2500 asociados como mínimo por cada Comité Directivo Estatal.

En lo que corresponde a las causas de cancelación definitiva del registro, que antes se limitaban al incumplimiento de las obligaciones previstas por las fracciones II y V del artículo 29, las mismas se amplían al total de las obligaciones establecidas en dicho precepto.¹⁰²

Es importante destacar que ni en la legislación que nos ocupa ni en el Decreto antes mencionado, se establecía disposición alguna respecto del régimen fiscal de los partidos políticos y es con la Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal del 28 de diciembre de 1963, cuando por primera vez se establecen exenciones impositivas en beneficio de los partidos políticos nacionales legalmente registrados. Es precisamente así como se dio origen al

¹⁰² Cfr. GARCIA OROZCO, Antonio, op. cit., pp. 274 y 275.

financiamiento público indirecto de los partidos políticos en el orden jurídico mexicano.

Al respecto, se les exenta del impuesto del timbre que se causara en los contratos de arrendamiento, compra-venta y donación; los relativos a rifas o sorteos y festivales que tuvieran por objeto obtener recursos para fines de su instituto; del impuesto sobre la renta que se causara sobre utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compra-venta o donación para el ejercicio de sus funciones específicas y el impuesto que se causara por la venta de sus impresos que editaran relacionados con la difusión de sus principios, programas, estatutos, propaganda y por el uso de equipo y medios audiovisuales en la misma.

Dicha legislación surgió de la reforma constitucional del 20 de junio de 1963 al artículo 54,¹⁰³ que estableció que además de los diputados de elección directa, la Cámara respectiva se integraría también por los denominados diputados de partido,¹⁰⁴ en los términos señalados por dicho

¹⁰³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 1963, cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1991*, 16ª ed., México Porrúa, 1991, pp. 946 y 947.

¹⁰⁴ El Dr. Jorge CARPIZO, considera que la base del sistema de diputados de partido se encuentra en el pensamiento contenido en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, que señalaba: "...tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar; pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir ... Este sistema, que pudiera llamarse mixto, consiste en mantener el principio de mayorías, complementado por otro, yuxtapuesto, de representación minoritaria, de tal manera que, además de diputados logrados por el sistema de mayorías, cada uno de los partidos, si no obtuvo un mínimo de triunfos electorales directos, cumpliendo determinados requisitos, tiene derecho a un número proporcional de representantes, que llamaremos diputados de partido." Cfr. CARPIZO, Jorge. "La reforma política mexicana de 1977", en *Estudios Constitucionales*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, La Gran Enciclopedia Mexicana, 1983, pp.343 a 396, en particular las pp. 346 y 347, en donde el Dr. Carpizo sostiene que "...dicha iniciativa respondió a la situación de que el régimen representativo en México se había convertido únicamente en régimen de un partido y no de varios como

precepto. Fue así como se incorporó por primera vez a nivel constitucional en forma explícita la noción de partido político (si bien en forma implícita estaba prevista en el artículo 9o. constitucional -y las disposiciones equivalentes en los textos fundamentales anteriores a 1917- como parte del derecho de asociación)¹⁰⁵.

Asimismo, se estableció que incurrirían en responsabilidad y se harían acreedores a las sanciones respectivas, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presentaran, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo establecido por el artículo 63.

De igual forma, se estableció en este último precepto que incurrirían en responsabilidad los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores acordaran que sus miembros que resultasen electos no se presentaran a desempeñar sus funciones.

Posteriormente, con motivo de las reformas constitucionales de 9 de febrero de 1972, se reduce el

se supone que debe acontecer en las democracias occidentales...^{*} Asimismo, las bases del sistema de diputados de partido pueden consultarse en la página 347 de la obra en cita.

¹⁰⁵ El Dr. Jorge Carpizo señala que la Constitución de 1917 no contenía ninguna mención de los partidos políticos, "...aunque sí presupuso su existencia en el artículo 9 donde garantizó el derecho a la libre asociación o reunión, estableciendo que solamente 'los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país'. El artículo 3b, que señala las prerrogativas del ciudadano, en su fracción III indica que una de ellas es 'Asociarse para tratar los asuntos políticos del país'. Así, resulta claro que nuestra carta magna sí previó la posibilidad de la existencia de partidos políticos, aunque siguiendo la tendencia constitucional entonces imperante, no se refirió expresamente a ellos." CARPIZO, Jorge. "Derecho constitucional II", en Estudios Constitucionales. México, Universidad Nacional Autónoma de México, La Gran Enciclopedia Mexicana, 1983, pp. 455.

requisito del 2.5% al 1.5% de la votación total del país para efecto de otorgar a las fuerzas políticas minoritarias los llamados "diputados de partido".¹⁰⁶

Por su parte, la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973, regula en forma más amplia el régimen jurídico de los partidos políticos, en la parte correspondiente al Título Segundo "De los Partidos Políticos Nacionales", integrado por seis capítulos que comprendían veinticuatro artículos.¹⁰⁷

El Capítulo I establecía -al igual que las legislaciones electorales de 1946 y 1951- que los partidos políticos nacionales eran asociaciones instituidas en los términos de la legislación, formadas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos para fines electorales y de orientación política, adicionando los objetivos en materia de educación cívica.

De igual forma preveía que los partidos políticos concurrían a la formación de la voluntad política del pueblo y que compartían en los organismos electorales la responsabilidad del proceso electoral y de vigilar que el mismo se realizara dentro del marco legal y constitucional en la materia.

¹⁰⁶ Al respecto, el Dr. Carpizo ha señalado que "En las elecciones de 1967 y 1970, algunos de los partidos de oposición al PRI, no alcanzaron el 2.5% de la votación total que se requería para poder acreditar diputados de partido; pero de todos modos se les reconoció ese derecho. Por ello, años después, el presidente propuso, y dicha propuesta entró en vigor en febrero de 1972, que el 2.5% se redujera al 1.5% de la votación total y se aumentara de 20 a 25 el número máximo de diputados que cada partido podía tener a través de este sistema." CARPIZO, Jorge. "La reforma política mexicana de 1977", en *op. cit.*, p. 347.

¹⁰⁷ El texto íntegro de preceptos comprendidos en el título segundo de la Ley Federal Electoral de 1973, se encuentra contenido en la compilación de Antonio GARCIA CROZCO, *op. cit.*, pp. 261 a 283.

En lo que concierne a los documentos básicos de los partidos políticos, esta Ley establecía los requisitos que deberían reunir la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos de los partidos políticos en forma más sistemática que las anteriores legislaciones electorales.

Por lo que respecta a la constitución de los partidos políticos, la Ley en comento dedica su Capítulo II para la regulación de los requisitos que debían satisfacer las agrupaciones que pretendían constituirse y solicitar su registro como partido político nacional en los términos señalados en su artículo 24. Sobre el particular es conveniente señalar que se disminuye el número de afiliados con que debían contar para su constitución a 65 mil y se amplían los requisitos relacionados con la celebración de las asambleas constitutivas tanto nacional como estatales.

Ahora bien, por lo que se refiere al registro de los partidos políticos (Capítulo II, artículos 24 a 28), éste se sigue considerando como una obligación para que las agrupaciones adquiriesen personalidad jurídica. Si bien es cierto que en el artículo 27 se señalaba que la Secretaría de Gobernación comunicaría a la Comisión Federal Electoral los registros que efectuara, suspendiera o cancelara, cabe mencionar que no se indica expresamente las causas de suspensión como tampoco se prevenían las causas de cancelación del registro.

Por otra parte, destaca el hecho de que esta Ley consignaba en forma expresa en su Capítulo IV los derechos y obligaciones de los partidos políticos. Así, se establecía el derecho y la obligación de los partidos políticos de integrarse a la Comisión Federal Electoral mediante un comisionado con voz y voto, así como a las comisiones locales y a los comités distritales electorales. También se regulaba

su derecho a nombrar representantes de casilla y representantes generales.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 33, entre las obligaciones de los partidos políticos nacionales, se preveían:

- Observar las prescripciones consagradas en su declaración de principios y programa de acción.
- Mantener el número de afiliados que como mínimo se requerían para su constitución y registro.
- Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados (por primera vez se hace referencia en la legislación electoral al emblema de los partidos políticos); observar los procedimientos de afiliación; practicar los sistemas de elección interna de sus cuadros dirigentes y candidatos, y funcionar a través de sus órganos fundamentales conforme a la Ley.
- Editar una publicación propia mensual y sostener centros de cultura cívica para sus miembros.
- Cabe destacar que en su Capítulo V Prerrogativas, se incorporan las franquicias postales y telegráficas para los fines específicos de los partidos políticos, de conformidad con las disposiciones que sobre el particular emitiera la Comisión Federal Electoral; se permite y regula por primera vez su acceso a los medios de comunicación radiofónica y televisiva, durante los periodos electorales, ampliándose así el financiamiento público indirecto a tales entidades.

Finalmente, la Ley Federal Electoral de 1973, establece las reglas a que debería sujetarse la propaganda electoral en su Capítulo VI (artículo 40).

5. Reforma política de 1977 ¹⁰⁸

Por Decreto de 1° de diciembre de 1977, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el día 6 del mismo mes y año,¹⁰⁹ mediante el cual se adiciona el artículo 41 de nuestro máximo ordenamiento jurídico, se establece por primera vez a nivel constitucional en nuestro país la naturaleza jurídica de los partidos políticos y declara que éstos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizadores de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de conformidad con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Asimismo, es importante señalar que se consagra a nivel constitucional el derecho de los partidos políticos para usar en forma permanente de los medios de comunicación social, de conformidad con las formas y procedimientos que establezca la ley de la materia.

¹⁰⁸ El Dr. Jorge Carpizo nos refiere que esta reforma persiguió fortalecer el proceso de democratización del país, la participación dentro de los cauces institucionales, de fuerzas políticas que habían actuado al margen del sistema, y el fortalecimiento del poder legislativo. Es decir, señala este autor, que se buscó que el sistema político mexicano pudiera seguir funcionando, sin ser rebasado al no poderle dar cauce a los problemas de país. CARPIZO, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", en *op. cit.*, pp. 343 y 344.

¹⁰⁹ *Cfr.* TENA RAMIREZ, Felipe, *op. cit.*, pp. 965 a 993.

Por otra parte, se prevé desde entonces, y hasta la fecha, que los partidos políticos nacionales deben contar equitativamente, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular en los procesos federales electorales y su derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Estas disposiciones quedaron plasmadas, desde entonces y hasta nuestros días, en la adición del segundo al sexto de los párrafos del artículo 41 constitucional.¹¹⁰ Se señala que "con la reforma política de 1977 se incorpora plenamente el partido político al derecho constitucional mexicano -de acuerdo con la tendencia en el derecho comparado-, auspiciando la configuración de un auténtico sistema de partidos."¹¹¹

Cabe apuntar que el carácter de interés público que reciben los partidos políticos viene resultando de especial importancia, ya que consecuentemente el Estado adquiere la obligación de asegurarles las condiciones indispensables para que se desarrollen. En opinión del Jesús Orozco Henríquez "...es obligación del Estado fortalecer e impulsar a esas organizaciones no para crear un pluralismo ficticio sino, por el contrario, para que respetemos y hagamos valer nuestra conformación plural."¹¹²

¹¹⁰ Como se señala, dichos preceptos continúan vigentes en la actualidad, si bien el párrafo sexto pasó a ser el séptimo, con motivo de la reforma constitucional de septiembre de 1993 que adicionó un párrafo sexto al artículo 41 constitucional, párrafo que por cierto constituye el fundamento constitucional expreso de la regulación legal del financiamiento de los partidos políticos.

¹¹¹ OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús. "Comentario al artículo 41 constitucional", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*. 5ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Rectoría, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Procuraduría General de la República, 1994, p. 197.

¹¹² *Ibidem*, p. 197.

En relación con la constitucionalización de los partidos políticos en México realizada en 1977, Francisco José de Andrea¹¹³ afirma que la misma obedece a causas distintas a las que dieron origen a la constitucionalización de los partidos políticos en Europa Occidental.

Argumenta este autor que la constitucionalización de los partidos políticos en Europa Occidental significó, básicamente, "el reconocimiento impostergable por parte del Estado, de una fuerza social de tal magnitud que de hecho controlaba al gobierno mismo".¹¹⁴ A mayor abundamiento expresa que su incorporación al texto constitucional se efectúa con el objeto de evitar que los partidos políticos rebasaran los cauces del derecho como en el caso de los partidos fascistas.

En este orden de ideas, manifiesta que se ha llegado a señalar que la constitución no regula a los partidos, sino que son éstos los que se imponen a la propia constitución.

En el caso de México, en opinión de este autor, la constitucionalización de los partidos políticos es resultado del subdesarrollo del sistema de partidos políticos imperante en 1977 en nuestro país y no constituye un avance político real ni es indicador del desarrollo político y constitucional de México, toda vez que dicha constitucionalización no se realizó por ser los partidos políticos "una realidad electoral del país -con excepción del PRI- sino que es auspiciada por el Poder Ejecutivo para tratar de crear, artificialmente, donde no lo hay, un sistema auténticamente

¹¹³ Cfr. DE ANDREA, Francisco José. "Los partidos políticos y el Poder Ejecutivo en México", en *El sistema presidencial mexicano (Algunas reflexiones)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, pp. 347 y 375.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 374.

pluripartidista, que responda mejor a las necesidades de una sociedad que está en vías de desarrollo, así como para corporizar en partidos de disidencia política que se estaba canalizando a través de entes clandestinos, que amenazaban la estabilidad del sistema político".¹¹⁵

Sobre el particular, es preciso señalar que las condiciones económicas y sociales de México en 1977, no eran las adecuadas para permitir que los ciudadanos adquiriesen como una práctica, como una costumbre, la integración de partidos políticos que conformaran un auténtico sistema de partidos políticos competitivo, puesto que se estaba pasando por una etapa de severa crisis económica, además de un notable debilidad de los partidos políticos de oposición. No obstante, si en principio la constitucionalización de los partidos políticos representó una señal de subdesarrollo y desinterés político del pueblo es de considerar la circunstancia de que la misma representó el sustento de un verdadero sistema de partidos, que para 1988 se manifiesta en una mayor participación ciudadana en el proceso electoral de ese año.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de Diciembre de 1977, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el día 30 del mismo mes y año, estableció expresamente la posibilidad de que los ciudadanos, en ejercicio de sus derechos políticos, se organizaran en partidos políticos y agruparan en asociaciones políticas nacionales (artículos 1º y 19).

En su Capítulo III "Del Sistema de Partidos Políticos",¹¹⁶ específicamente en su artículo 20, dispuso que

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 375.

¹¹⁶ GARCIA OROZCO, Antonio, *op. cit.*, p. 298.

los partidos políticos nacionales son formas típicas de organización política y que los mismos contribuyen a integrar la voluntad política del pueblo y a constituir la representación nacional. Destaca por su trascendencia lo que se disponía en la fracción IV del artículo 20 del citado ordenamiento, en el sentido de que la acción de los partidos políticos debería dirigirse, entre otros aspectos, a fomentar las discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales, con el objeto de crear vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos.

Se les consideraba a los partidos políticos nacionales como entidades de interés público y se conservó el requisito de la obtención de su registro para que se les otorgara personalidad jurídica, para los efectos señalados en la citada ley. En este renglón, a diferencia de las legislaciones que le precedieron, se contemplaron tanto la constitución y registro definitivo como el registro condicionado.

Por otra parte, en el Capítulo IV¹¹⁷ se reglamentó lo relativo a los requisitos que debían satisfacer los documentos básicos de los partidos políticos y es de mencionarse, en relación con el contenido de su declaración de principios, que se estableció la obligación de realizar sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática. En cuanto a los estatutos se estableció respecto de los órganos fundamentales de los partidos políticos, la posibilidad de la creación de un organismo equivalente del comité, la alternativa de poder optar por la creación de comités u organismos equivalentes en la mitad de los distritos electorales en que se dividía el país y la

¹¹⁷ *Ibidem*, pp. 298 y 299.

posibilidad de integrar comités regionales que comprendieran varias entidades federativas.

A diferencia de las legislaciones de 1951 y 1973, que establecían la prohibición de que los sistemas de selección interna de candidatos consistieran en actos públicos semejantes a los comicios constitucionales, la Ley de 1977 permitía que los procedimientos internos para la renovación de los dirigentes y la postulación de sus candidatos fueran públicos.

Se conservaba como número mínimo de afiliados para que una organización pudiera constituirse como partido político nacional el de sesenta y cinco mil miembros en el país. En lo que correspondía a los requisitos para su constitución, se redujo el requisito de las dos terceras partes para substituirlo por el de la mitad de las entidades federativas en las cuales debían organizarse los comités estatales.

Por otra parte, la ley en comento otorgaba fe pública, para efectos de las asambleas constitutivas, a los jueces municipales de primera instancia y de distrito, además de la que correspondía a los notarios públicos, o bien, al funcionario acreditado para tal efecto por la Comisión Federal Electoral.

En lo relativo a las erogaciones derivadas de la constitución y registro de los partidos políticos, se establecía que las mismas serían con cargo al presupuesto de la Comisión Federal Electoral.

También en materia de registro disponía que, en el supuesto de que se negara el registro a un partido político, la resolución correspondiente emitida por la Comisión Federal Electoral sería definitiva y no admitía recurso alguno en contra. De igual forma, establecía un capítulo íntegro para

regular de manera más precisa que las anteriores legislaciones, las causales de la pérdida del registro de los partidos políticos nacionales y de las asociaciones políticas nacionales.

Dedicaba la ley en materia electoral de 1977, un capítulo completo para establecer los derechos y obligaciones de los partidos políticos.¹¹⁸ En tal virtud, el artículo 36 disponía que los partidos políticos podían participar tanto en las elecciones federales como en las estatales y municipales, acorde con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 41 constitucional, y el artículo 36, fracción II, de la ley, lo que no estaba previsto en la legislación anterior

Regulaba en forma más detallada el derecho a nombrar representante ante las mesas directivas de las casillas electorales que se instalasen en el país. Señalaba en forma expresa la prohibición para ser funcionarios, comisionados o representantes de un partido político a los funcionarios de los Poderes Judicial y Ejecutivo, tanto de la Federación, como de las entidades federativas y de los municipios, a los miembros en servicio activo de las fuerzas armadas o de la policía federal, local o municipal y a los agentes del ministerio público federal o local.

En lo que corresponde a las obligaciones de los partidos políticos nacionales (artículo 42), destacaban entre otras las siguientes:

- Registrar listas regionales completas de candidatos a diputados según el principio de representación proporcional, en todas las circunscripciones que funcionaran en la elección de que se tratase;

¹¹⁸ *Ibidem*, pp. 299 y 300.

- Sostener un centro de formación política;
- Editar una publicación periódica de divulgación mensual y otra de carácter teórico trimestral.

Se considera relevante subrayar que se regulaba en forma más amplia y detallada lo concerniente a las prerrogativas de los partidos políticos -particularmente, en cuanto a su financiamiento público indirecto- en su capítulo VI¹¹⁹ (artículos 48 y 49), ya que se les daba acceso en forma permanente a la radio y la televisión, a los partidos políticos; se estableció que éstos deberían disponer de los elementos necesarios para sus tareas editoriales; se señalaba que los partidos políticos contarían en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular, se otorgaba la exención de los mismos impuestos señalados en la ley de 1973 y de los derechos por concepto de certificaciones y expedición de copias.

El ordenamiento electoral de 1977 preveía en su Capítulo VII la existencia de las asociaciones políticas nacionales para complementar el sistema de partidos políticos y las definía como "formas de agrupación política, susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos, que contribuyen al desarrollo de una opinión política mejor informada y con mayor densidad ideológica".¹²⁰

En su artículo 53 señalaba los requisitos que deberían satisfacer las asociaciones políticas nacionales para obtener su registro como tales ante la Comisión Federal

¹¹⁹ *Ibidem*, pp. 300 y 301.

¹²⁰ Artículo 51, *Ibidem*, p. 301.

Electoral y disponía que únicamente aquellas asociaciones registradas tendrían personalidad jurídica y los derechos y obligaciones establecidos en la misma Ley.

Finalmente, en su capítulo VIII, regulaba la constitución por parte de los partidos políticos y las asociaciones políticas nacionales, de frentes (con fines no electorales) y coaliciones para postular candidatos en las elecciones federales.

Podemos concluir este apartado expresando que la llamada "reforma política" de 1977, constituyó un gran avance en la regulación de los partidos políticos, al incorporarseles plenamente al derecho constitucional mexicano, y consecuentemente determinar su naturaleza jurídica, sus fines, así como los derechos y obligaciones de las que gozarían, disposiciones que continúan vigentes hasta el momento, y constituyen el fundamento constitucional de la reglamentación en la legislación electoral actual.

6. Código Federal Electoral¹²¹

El Libro Segundo "De las Organizaciones Políticas", Título primero, "Disposiciones Generales" en su Capítulo Único,¹²² específicamente en su artículo 24, reitera lo establecido en la legislación electoral de 1977, en el sentido de considerar a los partidos políticos como formas de organización política y constituir entidades de interés público.

¹²¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de febrero de 1987. Cfr. GARCIA OROZCO, Antonio, op. cit., pp. 321 a 355.

¹²² *Ibidem*, p. 323.

En cuanto su objeto, el Código les atribuía el de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, así como contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos, a hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de conformidad con los programas, principios e ideas que postularan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por otra parte, el Capítulo Primero del Título Segundo precisaba la función de los partidos políticos, en tanto que en el Capítulo Segundo se regulaba la constitución y registro de los mismos.¹²³

Se señalaba como obligación que debía contenerse en su declaración de principios, la relativa a no aceptar pacto o acuerdo que los sujetara o subordinara a cualquier organización internacional o los hiciera depender de entidades o partidos políticos extranjeros -obligación que también estaba prevista en la legislación en materia electoral de 1977-, así como a no solicitar o rechazar, en su caso, toda clase de apoyo económico, político y propagandístico proveniente de entidades o partidos políticos u organizaciones extranjeras ni de ministros de los cultos de cualquier religión o secta.

En cuanto a los estatutos, en los mismos debía establecerse la obligación de presentar una plataforma electoral mínima, para cada elección en que participara, acorde con su declaración de principios y programa de acción, mismas que sus candidatos debían sostener en la campaña electoral correspondiente.

¹²³ *Ibidem*, pp. 323 y 324.

Se conservaba el requisito del registro de los partidos políticos ante la Comisión Federal Electoral para gozar de personalidad jurídica propia.

En lo que atañe al registro de los partidos políticos, la novedad que presentaba el Código Federal Electoral respecto de la legislación anterior, consistía en que únicamente contemplaba el registro definitivo de los partidos políticos y que la resolución que la Comisión Federal Electoral emitiera negando el registro solicitado era definitiva y no admitía recurso alguno. Asimismo, precisaba las causas para la pérdida del registro de los partidos y asociaciones políticas nacionales.

Destaca por su importancia el Título Quinto relativo al régimen financiero de los partidos políticos nacionales. En el Capítulo I se regula por primera vez en nuestro país, lo relativo a su derecho al financiamiento público directo de sus actividades, con independencia de las prerrogativas que le eran otorgadas de conformidad con el citado Código, y de las aportaciones de sus afiliados y organizaciones.

De este modo, correspondía a la Comisión Federal Electoral determinar, con base en los estudios que para tal efecto realizara, el costo mínimo de una campaña electoral para diputado. El monto del financiamiento a otorgar se dividía por, mitades para ser distribuida una mitad de acuerdo con el número de votos válidos que cada partido político hubiese obtenido en la última elección para diputados federales por mayoría relativa, y la otra mitad, sería distribuida de acuerdo con los diputados federales que hubiesen obtenido en la misma elección, por cualquiera de los dos sistemas.

El Código Federal Electoral disponía que dicho financiamiento se determinaría una vez que las elecciones

Se conservaba el requisito del registro de los partidos políticos ante la Comisión Federal Electoral para gozar de personalidad jurídica propia.

En lo que atañe al registro de los partidos políticos, la novedad que presentaba el Código Federal Electoral respecto de la legislación anterior, consistía en que únicamente contemplaba el registro definitivo de los partidos políticos y que la resolución que la Comisión Federal Electoral emitiera negando el registro solicitado era definitiva y no admitía recurso alguno. Asimismo, precisaba las causas para la pérdida del registro de los partidos y asociaciones políticas nacionales.

Destaca por su importancia el Título Quinto relativo al régimen financiero de los partidos políticos nacionales. En el Capítulo I se regula por primera vez en nuestro país, lo relativo a su derecho al financiamiento público directo de sus actividades, con independencia de las prerrogativas que le eran otorgadas de conformidad con el citado Código, y de las aportaciones de sus afiliados y organizaciones.

De este modo, correspondía a la Comisión Federal Electoral determinar, con base en los estudios que para tal efecto realizara, el costo mínimo de una campaña electoral para diputado. El monto del financiamiento a otorgar se dividía por, mitades para ser distribuida una mitad de acuerdo con el número de votos válidos que cada partido político hubiese obtenido en la última elección para diputados federales por mayoría relativa, y la otra mitad, sería distribuida de acuerdo con los diputados federales que hubiesen obtenido en la misma elección, por cualquiera de los dos sistemas.

El Código Federal Electoral disponía que dicho financiamiento se determinaría una vez que las elecciones

hubieran sido calificadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados y los partidos políticos recibirían el monto que les correspondiese en tres anualidades durante los tres años siguientes a la elección, la primera por un 20% del total, la segunda por el 30% y la tercera por el 50%, de acuerdo con el calendario aprobado anualmente. Este Código contemplaba incrementos para efectos de la segunda y tercera anualidades, en los casos en que la Comisión Federal Electoral lo estimara necesario.

Por otra parte, no tenían derecho al financiamiento público aquellos partidos políticos que no hubieran obtenido el 1.5% de la votación nacional para efecto de la conservación del registro, no obstante que sus candidatos hubieran alcanzado curules en la elección de diputados por mayoría relativa.

El financiamiento público a que se alude también se le otorgaba a las coaliciones; por último, es pertinente señalar que los partidos políticos debían justificar anualmente el empleo del citado financiamiento público ante la Comisión Federal Electoral.

En relación con el financiamiento público indirecto, concretamente, lo relativo al régimen fiscal de los partidos políticos, el Código Federal Electoral establecía claramente un régimen de no sujeción impositiva respecto de los impuestos y derechos señalados en el artículo 62, el cual no era aplicable para los casos de contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establecieran los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, así como los que determinarían las entidades federativas sobre la propiedad, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tuvieran por base el cambio de valor de los inmuebles, como tampoco se aplicaba a los impuestos y derechos que establecieran los Estados por la prestación de

los servicios públicos municipales. Dicho régimen fiscal no relevaba a los partidos políticos del cumplimiento de otras obligaciones fiscales.

Es interesante señalar que la legislación electoral de 1987 presentó una diferenciación, en cuanto al régimen fiscal de los partidos políticos, con su similar de 1977, ya que la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales establecía en su artículo 48, como una prerrogativa de éstos, gozar de exención de impuestos y derechos y en la Sección D de su artículo 49 se establecía un régimen de no causación impositiva; en tanto que el Código Federal Electoral, en su artículo 62, estableció que los partidos políticos no eran sujetos de los impuestos y derechos enumerados en el mismo.¹²⁴ Es decir, del régimen de exención de algunos impuestos y derechos se pasó a considerarlos como no sujetos, figuras que son muy distintas entre sí.

En efecto, la figura de la no sujeción tributaria difiere de la exención, en cuanto a que esta última considera los elementos de la relación jurídico-tributaria (sujetos, objeto, base, tasa o tarifa), pero por razones de equidad, conveniencia o política económica, el legislador exime al sujeto pasivo del pago respectivo; así, la relación jurídica tributaria existe, pero en virtud de una disposición expresa no se puede exigir el pago del crédito fiscal; en cambio, en la no sujeción tributaria, en virtud de una determinación expresa del legislador, se sustrae de la relación jurídica tributaria alguno de los elementos que la componen, desapareciendo la relación vinculante entre sujeto activo y pasivo, Estado y contribuyente.

¹²⁴ Actualmente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales sigue conservando la figura de la no sujeción impositiva, como el régimen fiscal de los partidos políticos aplicable a los impuestos y derechos señalados en la propia legislación de la materia.

La codificación en materia electoral de 1987 también regulaba la figura de las asociaciones políticas nacionales, con la salvedad de que ya no se establecía la posibilidad de que las mismas se transformaran en forma conjunta o separada en partidos políticos; se les reconocía personalidad jurídica propia y se ampliaban los requisitos para su constitución. Asimismo, disponía que las asociaciones políticas nacionales, conservando su personalidad jurídica, sólo podrían participar en las elecciones federales, cuando hubieren 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 en los términos señalados en el ordenamiento electoral.

Por último, el Código Federal Electoral determinó expresamente los frentes, coaliciones y fusiones de partidos en su Título Séptimo, y en su Título Octavo precisó las causas para la pérdida del registro de los partidos y asociaciones políticas nacionales.¹²⁵

Tratándose de prerrogativas en materia de radio y televisión, establecía que tendrían por objeto la difusión de sus bases ideológicas de carácter político, económico y social que postularan; la libre expresión de sus ideas, en los términos del artículo sexto constitucional y de las leyes de la materia, y las acciones que pretendieran efectuar para realizar sus principios, alcanzar sus objetivos y las propuestas para resolver los problemas nacionales. Se designó a la Comisión de Radiodifusión como el organismo técnico encargado de la producción y difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos, y de las aperturas de los tiempos correspondientes.

¹²⁵ *Ibidem*, pp. 328 y 329.

**7. Código Federal de Instituciones y Procedimientos
ElectORAles 1990**

Este ordenamiento apareció publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 15 de agosto de 1990, y es la normatividad electoral vigente en la actualidad. En este orden de ideas, procederemos a efectuar una descripción generalizada de la regulación de los partidos políticos, conforme a las disposiciones vigentes, mencionando los casos en que las normas fueron objeto de modificación con el Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 24 de septiembre de 1993.

También cabe precisar que en cuanto a los aspectos de prerrogativas y financiamiento de los partidos políticos serán tratados en detalle en los siguientes capítulos. por ser objeto del presente trabajo por lo que en este momento seremos omisos en referirnos a la regulación al respecto.

Conviene recordar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, define a los partidos políticos como entidades de interés público, en consecuencia, se les reconoce como sujetos de derecho. Además, les atribuye tres fines fundamentales: Promover la participación popular en la vida democrática; contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de conformidad con los programas, principios e ideas que los propios partidos postulan y a través del sufragio universal, libre, secreto y directo.

A diferencia de la legislación anterior, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos ElectORAles ya no repite textualmente los anteriores conceptos de la Constitución y sólo remite a los mismos.

"Habida cuenta de la existencia de los partidos como entidades de interés público, la Constitución obliga al Estado a protegerlos y asegurarles las condiciones indispensables para que se desarrollen, conforme a las modalidades que establezca la ley."¹²⁶

Si bien la integración de un partido político tiene como fundamento inicial la libre voluntad e iniciativa de los ciudadanos para ejercer su derecho de libre asociación para participar en los asuntos políticos del país, tienen que satisfacerse los requisitos que establece la ley de la materia para que, a través de su registro o reconocimiento legal se les confiera personalidad jurídica y, por ende, se conviertan en sujetos de los derechos, prerrogativas y obligaciones previstos por el propio Código.

Este último aspecto se precisó con las reformas de 1993, pues antes sólo se mencionaba que los partidos políticos nacionales y los partidos con registro condicionado tenían personalidad jurídica. Ahora el Código señala que los partidos con registro, tienen personalidad jurídica, gozan de los derechos y de las prerrogativas y son sujetos de las obligaciones que establecen la Constitución y el propio Código, conforme al tipo de registro que hayan obtenido.

El otorgamiento de dicho registro es una atribución que la ley reglamentaria le confiere a la autoridad electoral, que es el Instituto Federal Electoral, cuya naturaleza es la de ser el organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios,¹²⁷ responsable de cumplir con la función

¹²⁶ NUÑEZ JIMENEZ, Arturo. *El sistema electoral mexicano*, México. Fondo de Cultura Económica, 1991. p. 80.

¹²⁷ Cabe señalar que al momento de imprimir este trabajo (primera semana de abril de 1994), se encontraba aprobada, por ambas Cámaras del Congreso de la Unión y en proceso de aprobación por las legislaturas locales, una reforma al artículo 41 constitucional, por la cual se precisa que el Instituto Federal Electoral será un "organismo público autónomo, dotado

estatal de organizar las elecciones federales. Esta Institución fue creada con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 1990, y sus funciones se vieron fortalecidas con las reformas de septiembre de 1993.

Nuestra normatividad electoral prevé dos modalidades para que una organización política pueda obtener su registro como partido político; el registro definitivo y el registro condicionado.

La denominación de "partido político nacional" se reserva exclusivamente a los partidos políticos que disponen de registro definitivo.

A los que sólo cuentan con registro condicionado se les denomina "partidos políticos", pero también gozan de personalidad jurídica, es decir, son sujetos de los derechos, prerrogativas y obligaciones fijados en la ley, si bien con algunas modalidades diferenciadas respecto a los partidos políticos nacionales.

La normatividad vigente establece como requisitos para la constitución y registro definitivo de un partido político nacional: contar con un número mínimo de afiliados; formular una declaración de principios, y en congruencia con ellos su programa de acción y los estatutos que norman sus actividades.

La declaración de principios básicamente expresa los postulados doctrinarios o ideológicos, así como los objetivos que identifican al partido político. El Código establece el contenido mínimo de los mismos,¹²⁸ señalando que deberán

de personalidad jurídica y patrimonio propios"; si bien cabe señalar que desde 1990 se estableció que es autónomo en sus decisiones.

¹²⁸ Artículo 25.

contener la obligación de observar la Constitución y respetar las leyes e instituciones que de ella emanen; los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule; la obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión o secta. En este último aspecto, las reformas de 1993 agregaron que también deben rechazar el apoyo proveniente de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que el Código prohíbe financiar a los partidos políticos. Finalmente, deben establecer además la obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

El Programa de Acción contiene las líneas estratégicas y tácticas previstas para concretar dichos postulados y objetivos. La ley de la materia establece¹²⁹ que determinará las medidas para realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios; proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales; formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política; y preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.

Los Estatutos contienen la regulación interna de cada partido político para normar su organización y funcionamiento. Al respecto el Código hace una relación detallada del contenido que deberán observar los mismos:¹³⁰

¹²⁹ Artículo 26.

¹³⁰ Artículo 27.

En principio, la denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y distingan de otros partidos políticos. Respecto de la denominación y el emblema, no deben tener alusiones religiosas o raciales.

También deben establecerse los procedimientos para la afiliación libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos debe incluirse el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos.

Dichos órganos directivos deberán ser integrados y renovados mediante procedimientos democráticos, que establecerán los estatutos, que también deben contener sus funciones, facultades y obligaciones.

Los órganos con que deberán contar este tipo de agrupaciones son los siguientes:

- I. Una asamblea nacional o equivalente;
 - II. Un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido;
 - III. Comités o equivalentes en las entidades federativas; y
 - IV. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña a que se refiere el párrafo 1 del artículo 49-A del Código.
-
-

Este órgano es una novedad derivada de las reformas a la legislación electoral, de septiembre de 1993.

Para cumplir con este requisito, el artículo sexto transitorio del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de septiembre de 1993, estableció que los partidos deberían realizar la modificación de sus estatutos para crear el citado órgano, a más tardar, dentro de los ciento veinte días siguientes a que entrara en vigor el decreto de referencia.

Mientras se realizaba esta modificación, los partidos políticos debieron notificar al Instituto Federal Electoral, en un plazo de treinta días siguientes a la entrada en vigor del citado decreto, el nombre del órgano que provisionalmente se haría cargo de la administración de su patrimonio y sus recursos.

Otro aspecto que deben contemplar los estatutos del partido político, son las normas para la postulación democrática de sus candidatos. Asimismo, debe establecerse la obligación de presentar una plataforma electoral para cada elección en que participe el partido, la cual deberá estar sustentada en su declaración de principios y programa de acción. También debe contemplarse la obligación para sus candidatos de sostener y difundir la referida plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen.

Finalmente, los estatutos también deberán contener las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.

La forma y términos para acreditar el requisito de representación social, es el que determina la diferencia entre las dos modalidades de registro de un partido político, tomando en cuenta que desde 1990 se restablece el llamado registro condicionado.

De tal forma, en el caso de registro definitivo, el partido político debe demostrar que cuenta con un mínimo de 65 000 afiliados distribuidos a nivel nacional, bajo cualesquiera de las siguientes supuestos: 3 000 afiliados en cuando menos la mitad de las 32 entidades federativas (se incluye al Distrito Federal), o 300 afiliados en cuando menos la mitad de los 300 distritos electorales uninominales en que se divide el territorio nacional.

Al respecto, debe señalarse que a cada una de las 32 entidades federativas le corresponde un número determinado de distritos electorales uninominales, de acuerdo con el porcentaje de población que representa respecto al total nacional, pero en ningún caso debe ser inferior a dos distritos.¹³¹

Para acreditar la representatividad, debe presentarse la documentación que pruebe de manera fidedigna que efectivamente se cuenta con el número exigido de afiliados.

En caso que la organización política opte por el registro condicionado como partido político, el requisito de representatividad es mucho menos riguroso al limitarse a exigir que cuente con declaración de principios, programa de acción y estatutos, conforme a lo dispuesto en los artículos 25, 26 y 27 del ordenamiento jurídico en comento; que represente una corriente de opinión con base social, y que

¹³¹ En los términos de los artículos 52 y 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

haya realizado actividades políticas durante los dos años previos a la presentación de la solicitud de registro. La reforma de septiembre de 1993 agregó a este requisito el que tales actividades se hubieran realizado en forma independiente, en relación con cualquier otra organización o partido político.

Con objeto de que la organización interesada en obtener su registro definitivo como partido político esté en condiciones de acreditar los dos requisitos básicos señalados con anterioridad (corriente de opinión organizada y representatividad social), debe realizar dos actos previos:

Celebrar las Asambleas Estatales (mínimo 16 de 32 posibles) o Distritales (mínimo 150 de 300 posibles) para aprobar los documentos básicos y acreditar, ante un juez municipal, notario público o representante del Instituto Federal Electoral, el número de miembros exigidos en cada caso.

Asimismo, debe celebrarse una Asamblea Nacional Constitutiva para aprobar los documentos básicos de la organización, con la presencia de un funcionario designado por el Instituto Federal Electoral.

Una vez realizados estos actos, se requiere que la organización política presente ante el Instituto su solicitud de registro definitivo como partido político, anexando los documentos básicos aprobados; las actas de las asambleas y las listas nominales de afiliados por entidad federativa o distrito electoral uninominal, según sea el caso.

Recibida la solicitud y la documentación probatoria, el Instituto integra una comisión de análisis que se encarga de elaborar y presentar ante el Consejo General del propio Instituto un proyecto de dictamen. El Consejo General debe

resolver lo conducente dentro de un plazo máximo de 120 días a partir de la presentación de la solicitud.

Si la resolución del Consejo General es favorable al partido político, el Instituto Federal Electoral expide el certificado correspondiente. Si es negativa, se debe fundamentar, expresando las causas de la negativa y se notifica a los representantes de la organización política.

La resolución debe ser publicada en el *Diario Oficial* de la Federación y puede ser impugnada ante el Tribunal Federal Electoral.

Para que un partido político pueda participar en un proceso electoral, debe haber obtenido su registro definitivo por lo menos con un año de antelación a la fecha de las elecciones.

En cuanto al registro condicionado como partido político, la organización interesada debe contar con documentos básicos; representar una corriente de opinión con base social, y haber realizado permanentemente actividades políticas propias y en forma independiente durante los dos años precedentes, para poder presentar la solicitud correspondiente.

Por otra parte, el procedimiento previsto en la ley para la solicitud y eventual obtención este tipo de registro está sujeto, en primer lugar, a la decisión que sobre el particular adopte el Instituto Federal Electoral, por conducto de su Consejo General.

A mayor abundamiento, la ley confiere al Consejo General la facultad discrecional de convocar o no al registro condicionado de partidos políticos durante el primer trimestre del año anterior a la celebración de las elecciones

federales ordinarias. Para ello, el Consejo General debe tomar en consideración las condiciones específicas en las que opera el sistema de partidos, así como su composición y representatividad.¹³²

Si la decisión del Consejo General es emitir la convocatoria correspondiente, debe expedirse la misma, señalando el plazo para la presentación de la solicitud y los requisitos que se deben acreditar, considerando tanto los mínimos previstos en la ley como, en su caso, los adicionales que el propio Consejo estime procedentes. Dentro del término señalado por la legislación electoral, la organización política debe presentar su solicitud y la documentación que acredite los requisitos que se señalen en la convocatoria.

En este orden de ideas, el Consejo General del Instituto debe resolver lo conducente dentro de un plazo máximo de 45 días naturales contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud.

En el supuesto de que se apruebe el registro condicionado, el Consejo expedirá el certificado respectivo. En caso contrario, se manifestarán las causas que así lo determinan y se lo comunicarán a la organización interesada. Asimismo, la resolución deberá publicarse en el *Diario Oficial* de la Federación.

La figura jurídica del registro condicionado sólo tiene una vigencia temporal, limitada a un lapso que comprende, en su caso, desde la fecha de otorgamiento de este tipo de registro, hasta la celebración de la elección federal con base en la cual se emitió la convocatoria correspondiente.

¹³² Cabe advertir que para el proceso federal electoral de 1994, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó no convocar a que se pudieran presentar solicitudes de partidos políticos con registro condicionado para dichas elecciones.

El Código electoral vigente establece que un partido político con registro condicionado obtendrá su registro definitivo cuando haya logrado un porcentaje mínimo de votos equivalente al 1.5% del total de la votación emitida a nivel nacional en cualquiera de las elecciones de carácter federal (Presidente de la República, senadores, diputados de mayoría relativa y diputados por el principio de representación proporcional) en que intervenga.

Como puede observarse, la decisión última sobre la adquisición, conservación o pérdida del registro legal de los partidos políticos, considerados tanto los de registro definitivo como los de registro condicionado, está sujeta a las preferencias del electorado, manifestadas mediante el número de votos que reciba cada partido.

Es conveniente señalar que la distinción establecida en la legislación electoral en el sentido de reservar la denominación de "partido político nacional" exclusivamente para las organizaciones políticas que han obtenido su registro definitivo y la de "partido político" únicamente para aquellas agrupaciones que gozan de registro condicionado, adquiere singular importancia, en virtud de que se aplica un régimen diferenciado para ambos supuestos, en materia de derechos y prerrogativas.

Los derechos de que gozan los partidos políticos que cuentan con registro definitivo se pueden clasificar en la forma siguiente:

a) Relacionados con su participación en procesos electorales

- Participar en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.

- Acreditar representantes con derecho a voz y voto ante los órganos del Instituto Federal Electoral a nivel nacional, estatal, distrital y seccional, en todos los casos que la ley prevea su integración con representantes partidistas.

- Designar representantes ante las mesas directivas de casilla que se instalen el día de la jornada electoral para la recepción y conteo de la votación (hasta dos titulares y un suplente por casilla), así como representantes generales (uno por cada 10 casillas urbanas o 5 rurales), y

- Postular candidatos a todos los cargos de elección popular federal, formar frentes, coaliciones o fusionarse con otros partidos políticos nacionales, y participar en elecciones estatales y municipales.

b) Relacionados con su actividad permanente

- Gozar de las garantías que la ley reglamentaria en la materia les confiere para realizar libremente sus actividades.

- Disfrutar de las prerrogativas previstas en la ley y recibir financiamiento público. (Tomando en cuenta que este último aspecto es el objeto del presente trabajo, se abordará en detalle en los capítulos respectivos). Si bien puede agregarse que con motivo de la reforma de septiembre de 1993 se agregó que esto sería con el fin de garantizar que los partidos políticos promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la

representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas , principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

- Ser propietarios, poseedores o administradores de los bienes inmuebles requeridos para el cumplimiento de sus fines, y
- Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, manteniendo su independencia política y económica.

En lo que atañe a los partidos políticos con registro condicionado, cabe mencionar que los mismos gozan de tres derechos relacionados con su participación en los procesos electorales:

- Contar con un representante con derecho a voto en los Consejos y Comisiones de Vigilancia del Instituto Federal Electoral.
- Postular candidatos en las elecciones federales, y designar representantes ante las casillas y representantes generales de casilla, en los mismos términos que los partidos con registro definitivo.
- Para el ejercicio de sus actividades tienen derecho a ciertas prerrogativas, que se tratarán en los capítulos correspondientes.

Asimismo, la legislación electoral establece que los partidos políticos con registro condicionado no tienen

derecho a coaligarse ni fusionarse entre sí o con otros partidos políticos nacionales. Esta disposición encuentra su razón de ser en el hecho de que el reconocimiento legal de estos partidos se encuentra sujeto a ratificación en las urnas, sobre una base mínima de preferencia entre el electorado que acredite su representatividad.

Antes de la reforma de septiembre de 1993, se establecía en el Código que si un partido político con registro condicionado no obtenía el 1.5% de votación exigido, no sólo perdía la posibilidad de obtener su registro definitivo, sino que incluso los derechos y prerrogativas que le concedía la ley de la materia.

Ahora, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que el partido político con registro definitivo que no obtenga el 1.5% de la votación en dos elecciones federales ordinarias consecutivas perderá todos sus derechos y prerrogativas establecidas en el mismo.

Además, señala que 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 antes señalado, seguirá ejerciendo sus derechos, gozando de sus prerrogativas y sujeto a sus obligaciones, con las salvedades contempladas en el Código de la materia.

Cabe precisar que el hecho de que un partido político no obtenga el 1.5% de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones nacionales según el principio de mayoría relativa.

Las obligaciones establecidas en la legislación electoral vigente a cargo de los partidos políticos nacionales, se aplican por igual a los partidos políticos con registro condicionado,¹³³ en lo conducente, sin que exista disposición diferenciada alguna. De conformidad con su naturaleza y propósitos, las obligaciones se pueden clasificar en la forma siguiente:

- Asegurar la legalidad de sus actividades. Esto significa básicamente abstenerse de hacer uso de la violencia y de recurrir a cualquier acto que tenga por finalidad o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento de los órganos de gobierno.

- Garantizar el cumplimiento de sus estatutos y mantener la afiliación mínima requerida para su constitución y registro. Asimismo, se subraya la observancia de las disposiciones y procedimientos previstos para la postulación de candidatos.

- Difundir en los medios masivos su plataforma electoral y propuestas programáticas, haciendo uso para tal efecto tanto de los tiempos oficiales que le corresponden en radio y televisión como de las publicaciones que debe editar en forma propia (una mensual de divulgación y una trimestral de orden teórico), así como el mantenimiento de su propio centro de formación política.

- Conservar su independencia, actuando sin vínculos de subordinación respecto a partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y ministros de culto de cualquier religión o secta.

¹³³ Cfr., párrafo 3 del artículo 34.

- Someter a consideración de la autoridad electoral cualquier modificación a sus documentos básicos y comunicarlo a ésta dentro de los diez días siguientes a su realización. La autoridad deberá emitir la resolución respectiva en un lapso no mayor a 30 días contados a partir de la fecha de su presentación.

Asimismo, deben notificar su cambio de domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece además que los partidos deben abstenerse de cualquier expresión que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos. Con las reformas de septiembre de 1993 se agregó que también deberían abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda.

Por otra parte, en cuanto al derecho de constituir frentes, coaliciones y a fusionarse, es conveniente señalar que el mismo está reservado exclusivamente para los partidos políticos nacionales, es decir, para los que han obtenido su registro definitivo.

De conformidad con lo dispuesto en la codificación electoral vigente, se denominan frentes aquellas alianzas formalizadas mediante la suscripción de un convenio entre dos o más partidos políticos con el objeto de alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos pero de índole no electoral.

La legislación en la materia establece como requisito que el convenio que se suscriba para constituir un frente debe señalar su duración, las causas y objetivos que lo sustentan y la forma en que los partidos ejercerán en común sus prerrogativas.

Una vez suscrito con esas características el convenio, deberá presentarse el mismo ante el Instituto Federal Electoral, el cual en un término de 10 días hábiles debe emitir resolución en la que determine si cumple con los requisitos legales, en cuyo caso se publicará dicha resolución en el *Diario Oficial* de la Federación para que surta los efectos que conforme a derecho procedan.

Cada uno de los partidos políticos que se integra a un frente conserva su personalidad jurídica, registro e identidad.

Las coaliciones constituyen una forma de alianza entre dos o más partidos políticos con fines estrictamente electorales. La legislación electoral permite la formación de coaliciones a través de la suscripción y registro del convenio correspondiente para las elecciones de presidente de la República, diputados por mayoría relativa, diputados por representación proporcional y senadores

Todo convenio de coalición tiene como propósito la participación conjunta de los partidos políticos en un determinado proceso electoral, por lo que una vez concluida la etapa de resultados y de declaración de validez de la elección respectiva se da por concluida automáticamente. Quienes hubiesen resultado electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya establecido en el convenio de coalición.

El partido político nacional que participe de manera coaligada en un proceso electoral requiere obtener un mínimo de 1.5% de la votación nacional emitida en la elección para la cual se dio la coalición. De tal forma, todos los partidos coaligados deberán obtener una votación equivalente a la suma

del porcentaje mínimo requerido por cada uno de ellos para conservar su registro.

Uno de los requisitos exigidos en la ley es que en el convenio de coalición se determine claramente el orden para conservar el registro de los partidos coaligados, en el supuesto de que el porcentaje de votación obtenida por la coalición no sea suficiente para que todos lo conserven.

También se prescribe que los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiese candidatos de la coalición de que forman parte. Tampoco podrán los partidos políticos registrar como propio al candidato registrado por una coalición ni, a la inversa, ninguna coalición podrá registrar como candidato a quien ya haya sido postulado por algún otro partido.

Cabe destacar que antes de las reformas de septiembre de 1993, la coalición que postulase candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos si bien tenía efecto en los 300 distritos electorales uninominales, no implicaba que necesariamente se realizaran coaliciones para postular candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa o por el principio de representación proporcional, así como para candidatura a senador, de forma conjunta. Ahora el Código de la materia establece una posición contraria, señalando que la coalición por la que se postule candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tendrá efectos sobre las cinco circunscripciones plurinominales, las 32 entidades federativas y los 300 distritos electorales en que se divide el territorio nacional, para lo cual deberá postular y registrar a las respectivas fórmulas.

Incluso se establece que si coalición para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos no llegara a registrar a los candidatos a diputados por ambos principios y

senadores, en los plazos establecidos en el propio Código, tendrá como consecuencia que la misma quede automáticamente sin efectos.

Ahora bien, los partidos políticos involucrados deben satisfacer una serie de requerimientos para proceder al registro de la coalición y, en su caso, de la candidatura (Presidente de la República) o candidaturas (Diputados y Senadores), y que se encuentran regulados en forma detallada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pero que no entraremos a señalar pues no son la parte central de este trabajo; sin embargo, para efectos del mismo podemos señalar que el Código de la materia establece que disfrutará de las prerrogativas en materia de radio y televisión y podrá contratar en estos medios como si se tratar de un sólo partido.

Por otra parte, la fusión de partidos consiste en la unión, formalizada mediante convenio, de dos o más partidos políticos nacionales para constituir un nuevo partido político o integrarse en uno de ellos.

El convenio de fusión debe precisar las características del nuevo partido, o bien, cuál de ellos conserva su personalidad jurídica y la vigencia de su registro, así como el partido o partidos políticos que quedarán fusionados, y que, en consecuencia, pierde su personalidad jurídica, identidad y registro.

La vigencia del registro del nuevo partido será la que corresponda al registro del partido más antiguo entre los que se fusionen, para todos los efectos legales.

El convenio debe ser presentado al Director General del Instituto Federal Electoral, quien una vez efectuada la revisión para determinar si cumple los requisitos legales, lo

somete a la consideración del Consejo General. El Consejo General debe emitir su resolución dentro de un término máximo de 30 días contados a partir de la fecha de su presentación.

El convenio de fusión debe comunicarse al Instituto Federal Electoral, al menos, un año antes de la celebración de la elección en que pretendan participar los partidos políticos ya fusionados, lo anterior para fines electorales.

En cuanto a la pérdida de registro de un partido político, la legislación electoral contempla ocho causales:

- Por no participar en un proceso electoral federal ordinario.
- Si un partido político tiene registro definitivo, por no alcanzar el 1.5% del total de la votación nacional emitida en dos elecciones federales ordinarias consecutivas (presidente de la República; senadores y diputados en sus dos modalidades).
- Si un partido político tiene registro condicionado o participa coaligado, por no obtener al menos 1.5% de la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias.
- Por acordar la no participación de sus diputados en la integración del Colegio Electoral para calificar la elección del Presidente de la República.
- Por dejar de cumplir con los requisitos necesarios para obtener su registro.
- Por incumplimiento grave y sistemático, a juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de sus obligaciones.

- Por haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros y conforme a sus estatutos.
- Por haberse fusionado con otro partido político.

En los tres primeros supuestos, corresponde a la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral emitir la declaratoria correspondiente, conforme a los resultados de los cómputos y declaraciones de validez respectivas emitidos por los Consejos del Instituto, así como en las resoluciones del Tribunal Federal Electoral, debiendo publicarla en el *Diario Oficial* de la Federación.

En los tres siguientes, es competencia del Consejo General del Instituto, el cual para poder resolver sobre la pérdida del registro, deberá oír en defensa al partido político interesado.

El Consejo General también tiene competencia para emitir la resolución correspondiente. Las referidas resoluciones también deben publicarse en el *Diario Oficial* de la Federación.

Debe mencionarse que la pérdida de registro de un partido político no tiene efecto alguno en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones por el principio de mayoría relativa (diputados y senadores), los cuales formarán parte del Congreso de la Unión en la posición para la que hubiesen resultado electos.

Podríamos concluir este capítulo citando a Dieter Nohlen, quien señala que "Una evaluación del desarrollo político mexicano de los últimos decenios, a grandes rasgos, debe destacar dos tendencias generales: por un lado, una apertura del sistema de partidos, desde una situación de

partido único hacia un multipartidismo. Lentamente, por varias reformas de la Constitución y de la ley electoral, se han ido reconociendo legalmente distintos partidos políticos, que han podido, así, entrar en la contienda electoral. Incluso se les ha reconocido un espacio de representación garantizada a estos partidos, llamados partidos de oposición, que también ha ido ampliándose en el correr del tiempo."¹³⁴

¹³⁴ NOHLEN, Dieter. *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, pp. 133 y 134.

CAPITULO III

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

1. Concepto de financiamiento de los partidos políticos.

Como ya se mencionó, el presente trabajo abordará en detalle el financiamiento de los partidos políticos en México, haciendo posteriormente algunas referencias, en cada clase de financiamiento, a los aspectos sobresalientes de la regulación del tema en otros países.

Pero antes de entrar en el citado estudio, es conveniente situar el tema, una vez que se ha hecho alusión en general a los partidos políticos desde un punto de vista doctrinal e histórico, además de la evolución de su regulación constitucional y legal en el caso de nuestro país.

Un primer aspecto es determinar que se entiende por financiamiento de los partidos políticos, para ello recurrimos a la definición que da Francisco Berlín Valenzuela, quien señala que es el "proceso por medio del cual se canalizan recursos económicos o bienes y servicios hacia los partidos políticos, para posibilitarles el cumplimiento de los altos fines que tienen reservados en las sociedades contemporáneas, dentro de un Estado de Derecho. Este tipo de financiamiento existe en países que orientan su vida política de acuerdo a los principios de la democracia representativa, por lo que difícilmente puede darse en un estado (sic) totalitario que se caracteriza por su falta de respeto a los derechos humanos."¹³⁵

¹³⁵ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. voz "Financiamiento de partidos políticos", en *Diccionario Electoral*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, 1989, p. 303.

Por su parte, Pilar del Castillo inicia su obra *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, afirmando que "La financiación de partidos y candidatos constituye una necesidad consustancial a los sistemas democráticos occidentales en los que distintas opciones políticas tienen, en primer lugar, que competir por la victoria electoral y, en segundo lugar, que mantener sus estructuras organizativas en períodos interelectorales."¹¹⁶

En ambas citas podemos encontrar que el aspecto central de la razón del financiamiento de los partidos políticos, se explica en el papel que estas instituciones desempeñan en las sociedades democráticas.¹¹⁷ Es decir, los partidos políticos requieren necesariamente contar con un mínimo de fondos o recursos económicos, para poder realizar sus fines dentro de una sociedad. Además, estas funciones son las que van a configurar en principio el modo de financiación más pertinente para cada sociedad.

Conviene aquí recordar lo expresado por Ramón Cotarelo,¹¹⁸ quien señala que hay que estar preparados para una concepción más amplia de partidos, considerando como tales a agrupaciones y asociaciones cada vez más cambiantes y alejadas de la clásica idea de partido político. Agregando que toda regulación de las formas en que se financiará a los partidos habrá de partir de una realidad multívoca y tendrá que propugnar por objetivos congruentes con un sistema democrático.

¹¹⁶ DEL CASTILLO VERA, Pilar. *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas. Siglo XXI de España, 1985, p. 1.

¹¹⁷ Sobre las funciones de los partidos políticos, ver *supra* capítulo I, pp. 12 a 16.

¹¹⁸ COTARELO, Ramón, "Partidos políticos y democracia", en *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 29.

Lo anterior, partiendo de la concepción de democracia que la define como "un sistema en el que las decisiones se adoptan por mayoría, con el debido respeto a los derechos de las minorías, el primero de los cuales es convertirse en mayoría a su vez por el mismo procedimiento por el que lo consiguió ésta, es decir, a través de elecciones libres."¹³⁹

Por lo anterior, el autor citado señala que para establecer formas de financiación de los partidos, congruentes con esa idea de democracia, debe atenderse tanto a las condiciones generales de los sistemas de financiación, como a los requisitos particulares, "sin olvidar que, en definitiva, las formas de financiación de los partidos estarán siempre en consonancia con los distintos sistemas de partidos existentes y que éstos, en general, suelen depender en gran medida de factores culturales e históricos propios de cada sociedad."¹⁴⁰

En este último aspecto coincidimos plenamente, pues es cierto que no podrá existir un modelo universalmente válido para regular el financiamiento de los partidos políticos, y esta normatividad dependerá de las particularidades de cada sociedad que estemos considerando.

Finalmente podemos concluir que debemos entender por financiamiento de los partidos políticos a los mecanismos o medios por los cuales estas instituciones reciben recursos, tanto materiales como económicos, además de servicios, tendientes todos ellos a cubrir los gastos que implica la actuación y el cumplimiento de los fines que tengan asignados en una sociedad democrática.

¹³⁹ *Ibidem*, pp. 29 y 30.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 30.

2. Propósitos del financiamiento de los partidos políticos.

Partiendo de la concepción de financiamiento antes mencionada, podemos decir de manera general que el propósito de aportar recursos a un partido político es darle los medios necesarios para que cumpla con sus fines; pero podríamos señalar de una manera específica, que se busca cubrir los costos de dos propósitos en particular.

El primero de ellos consiste en participar en las contiendas electorales para ocupar los cargos de elección popular, como es el caso, en la mayor parte de los sistemas democráticos, de los poderes legislativo y ejecutivo. En las sociedades actuales a los partidos políticos y candidatos ya no les basta con los bienes y servicios que obtienen directamente de sus partidarios, sino que la competencia electoral requiere de erogar grandes cantidades de dinero para cubrir los costos de propaganda, transporte, comunicaciones, alquiler de oficinas, personal administrativo y profesional, especialistas en comunicación, investigadores y estrategias de campaña; todo ello tendiente a la obtención del voto por parte del electorado, a través de persuadirlos de que las ideas y el programa que sostienen son la mejor opción.

En efecto, la forma en que se realizan las campañas electorales ha evolucionado de una manera importante, si bien cuando los partidos políticos surgieron como asociaciones privadas, los gastos electorales se limitaban a la organización y movilización de votantes, a medida que la importancia de estos fue evolucionando, además de la ampliación del sufragio, el crecimiento de la población y la participación de ésta en la toma de decisiones, ha llevado a los partidos políticos a hacer un mayor uso de la prensa, de los medios de comunicación, así como a gastos de publicidad y

formas de comunicación más amplias y efectivas con el electorado. Baste para ello recordar que la radio surge en los años 30 y la televisión en los 50. Aunado a lo anterior, hay que tomar en consideración la creciente sofisticación e importancia de las técnicas de encuestamiento y muestreo, para conocer las preferencias y tendencias de los electores.

Todo ello ha llevado a que los partidos se preocupen por difundir sus ideas y programas de gobierno, por darse a conocer entre la población, además de proyectar una adecuada imagen de sus candidatos, lo que requiere de erogar grandes sumas de dinero.

Un segundo aspecto, es el de cubrir los costos que implica tener una organización que continúe funcionando, en lo que podríamos llamar periodos no electorales. Así tenemos que las organizaciones partidistas requieren de una cierta cantidad de fondos para mantener, en algunos casos muy reducida, una estructura que les permita continuar su actuación en la sociedad, y muchas de las veces la vinculación de sus militantes y quienes resultaron electos a los cargos de elección popular, muchos de ellos reunidos en los llamados grupos parlamentarios. Otra de las necesidades que se presenta en estos periodos es la de capacitar ideológica y políticamente, tanto a sus dirigentes como a quienes habrán de ir renovando los cuadros de dirección. Además de ello, a nivel local los partidos tratan de conservar organizaciones regionales que se mantengan vinculadas con los órganos de dirección nacional del partido.

Dentro de ambos campos de actividad, encontramos que muchas de las veces los partidos políticos requieren de realizar gastos en servicios de consulta e investigación, bien sea para apoyar los programas y planes de campaña, o para orientar y sostener sus posiciones de sus miembros integrantes de los grupos parlamentarios.

Señaladas estas dos principales líneas de actuación de los partidos, convendría entrar en el estudio un poco más detallado de las mismas.

3. Antecedentes del financiamiento de los partidos políticos.

Como se señaló anteriormente,¹⁴¹ los primeros partidos políticos, en su concepción moderna, surgen como asociaciones privadas, creadas al amparo del derecho de asociación en muchos de los casos, que tenían como finalidad reunir intereses coincidentes y defenderlos. Por ello, los costos derivados de su actuación eran cubiertos por los propios miembros de la agrupación, e incluso quienes aspiraban a ocupar un cargo de elección aportaban de su propio patrimonio las cantidades necesarias para solventar los gastos que implicaba presentarse a un proceso electoral.

Pero, como explica Berlín Valenzuela,¹⁴² el problema del financiamiento de los partidos caracterizados por las individualidades, propias del liberalismo no es el mismo que el del financiamiento de los actuales partidos de masas. Para poder participar en un proceso electoral se requería ser poseedor de una fortuna personal, y esto se daba en razón de que era un sufragio censitario, restringido por condiciones económicas, sociales, de edad y sexo de las personas. Las campañas electorales en estas condiciones, circunscritas a convencer a un reducido electorado, eran costeadas por los propios candidatos, dentro de organizaciones pequeñas que por lo general entraban en movimiento sólo en las épocas electorales, por lo que sus miembros se caracterizaban por una falta de profesionalización política.

¹⁴¹ Ver *supra*, capítulo I, p. 25 y siguientes.

¹⁴² BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *op. cit.*, p. 304.

Por su parte, los partidos de masas, característicos de nuestra época, se han constituido en grandes organizaciones nacionales, cuya actuación es permanente y que cuentan con un número creciente de dirigentes, en todos los niveles de organización con que cuente el partido, por lo que se han ido convirtiendo en verdaderos profesionales especializados en el quehacer político.

Las funciones que los partidos modernos realizan actualmente, no se limitan únicamente a las electorales, sino que van más allá, pues es indudable que actividades como las de fiscalización y control de la actividad gubernamental, las de promoción de la estabilidad social y el cambio integral, los ha convertido en partes esenciales de un sistema político que tenga como base la celebración de elecciones periódicas y pluralistas.

Los partidos políticos no podrían llevar a cabo esas funciones, si no contaran con los elementos económicos necesarios, los cuales es deseable que sean obtenidos conforme a lo establecido por la Ley, para evitar de esta manera que logren su financiamiento al margen del derecho. En los últimos años, los medios de comunicación han dado a conocer muy diversos casos, que se han presentado en diferentes sistemas políticos, en donde los partidos han acudido a prácticas deshonestas e inmorales para financiarse.

4. Formas de financiamiento de los partidos políticos.

El financiamiento de los partidos podemos considerar que parte de dos grandes formas, las cuales tendrán características y matices diferentes, según el caso del sistema político del que se trate, así como la legislación aplicable al mismo.

Así tenemos que se habla de la existencia del financiamiento privado y del público, este último subdividido en directo e indirecto. Aunque podemos apuntar que hay quienes consideran que debería hablarse también de un financiamiento propio, aunque en nuestra opinión éste debe quedar comprendido dentro del financiamiento privado, por las razones que apuntaremos a continuación.

4.1. Financiamiento privado

La primera de las formas, el financiamiento privado, podemos considerar que es el que deriva de fuentes diferentes a las de carácter público. Así tenemos que puede provenir de los propios miembros del partido o de simpatizantes del mismo, generalmente empresarios y detentadores del poder económico, por una parte, así como, aunque en menor medida, de grupos de trabajadores organizados, empleados y ciudadanos en general.

Si bien esta forma de financiación tiene varias variantes, de las cuales cabe destacar, de manera muy general, algunas de ellas.

4.1.1. Cuotas de los afiliados.

En primer término se encuentra el financiamiento con las cuotas de afiliados, que es la forma más común en que un partido obtiene recursos para las actividades que realiza, si bien es insuficiente su cobertura total, tiende a tener más un significado simbólico de reafirmación partidista que el de una fuente de aprovisionamiento adecuado en la mayoría de los partidos políticos.

Sobre el particular, cabe mencionar lo expresado por Ramón García Cotarelo, en el sentido de que "se tiende a considerar que el pago de las cuotas, por simbólicas que sean

-e, incluso, aunque no se paguen-, implica un acto de afirmación y lealtad a la organización cuyo valor es muy superior al puramente económico."¹⁴³ Es decir, a través de las cuotas los ciudadanos expresan de alguna manera su adhesión a algún partido político, agregando el autor citado que "...parece que el pago de la cuota reviste mayor importancia porque a veces es el único vínculo que une a la persona con el partido."¹⁴⁴

Pero a pesar de esto último, es común encontrar que no se dé cumplimiento en el pago de las cuotas por parte de los afiliados, y que no obstante ello los partidos políticos actúen con gran tolerancia, aunque existan medidas sancionadoras para el incumplimiento, que incluso pueden llegar a la expulsión en caso de reincidencia; la realidad es que, las sanciones rara vez se han cumplido, para ello podemos recurrir nuevamente a García Cotarelo, quien señala que son tres las razones por las que explican esta cuestión.

Por una parte, la relación que pudiere haber entre pago de cuotas y la obtención de una contraprestación. Esto es que los partidos políticos no prestan un servicio personal que pueda medirse de algún modo, y lo más que podría esperar el afiliado sería una mejoría de su situación social, como resultado de la aplicación del programa del partido, aplicado ya como programa de Gobierno, que podría obtener actuando como simple votante. Si a ello se agrega la situación de que la máxima sanción que podría aplicarse es la expulsión, esta podría revertirse en contra del propio partido, al verse disminuido su número de afiliados.

¹⁴³ GARCIA COTARELLO, Ramón. "La financiación de los partidos políticos", en *Cuadernos Electorales*, N° 1, Partido Revolucionario Institucional, Comité Ejecutivo Nacional, p.7. Tomado de *Los partidos políticos*, Madrid, Sistema, 1985, pp. 189 a 232.

¹⁴⁴ *Ibidem*. p. 7.

Una segunda razón, en opinión del autor en cita, consiste en que es un elemento de propaganda. Sostiene que a los partidos políticos no les interesa contar con grandes cantidades de afiliados, pero tampoco quieren dar una impresión de debilidad. Por lo que de aplicar las medidas sancionadoras en contra de quienes no están al corriente con sus cuotas, los llevaría a manifestar cifras de afiliación menores de las que dan, lo que implicaría un aspecto propagandístico negativo del partido, es decir, se tolera esta falta de pago por parte de sus afiliados, por razones de propaganda, para no dar el aspecto de ser un partido débil, y con una membresía reducida a causa de la expulsión de sus miembros.

La tercera razón señalada por este autor es el hecho de que a los partidos no les interesa actualmente tener una gran cantidad de afiliados, pues prefieren votantes, en virtud de que la relación con los mismos no trae consigo compromisos directos, sino, más bien, promesas amplias de carácter general. Es decir, mientras "más imprecisa sea la relación entre la persona y el partido, menor será la obligación de éste de recompensar a los afiliados con contraprestaciones."¹⁴⁵ Con esto, los partidos aceptan el incumplimiento de sus afiliados en el pago de sus cuotas, monopolizando de esta forma las oportunidades de poder el grupo dominante.

Además de estas consideraciones, cabe señalar que los partidos obreros fueron los primeros que utilizaron este tipo de financiamiento, de cantidades periódicas que sus miembros aportaban a la organización, pues en sus luchas contra la burguesía carecieron de otras formas de ingresos como donativos o subsidios. Este sistema de financiamiento fue

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 9.

adoptado posteriormente por partidos de diferente conformación social y económica.

Otro aspecto a considerar, respecto de las cuotas, es el hecho de que pueden fijarse atendiendo a dos criterios: el de establecer una misma cantidad para todos los miembros y el de hacerlo en función de un monto proporcional a los ingresos de los afiliados. En ambos casos podemos encontrar ventajas e inconvenientes, pero el segundo de ellos parece ser el más equitativo.

Hechas todas estas consideraciones, valdría la pena agregar que a pesar de que pueden representar un porcentaje relativamente inferior al total de necesidades económicas de un partido, debe promoverse la ampliación de las mismas, no sólo con el fin de fortalecer las finanzas partidistas, sino con el propósito de procurar una mayor vinculación de la sociedad con las organizaciones partidistas.

4.1.2. Donativos.

El segundo tipo de financiamiento privado es el que se constituye a través de aportaciones voluntarias no periódicas, a las que se denomina donativos y encuentra sus antecedentes en el surgimiento de los partidos propios del liberalismo, los cuales eran sostenidos por miembros o simpatizantes detentadores de poder económico, que utilizaban a estas organizaciones como instrumento de su poder.

Los donativos pueden proceder de personas físicas o morales de origen privado, y tienen como propósito apoyar las actividades políticas y electorales de los partidos, para hacerles posible su acceso al poder. Ramón García Cotarelo precisa que "En una sociedad democrática avanzada no es concebible que las instituciones públicas otorguen donativos

a los partidos y, de hecho, en muchos casos, tal cosa está expresamente prohibida por la ley. En realidad salvo los casos de subvenciones públicas legalmente autorizadas la entrega de fondos de estas instituciones a los partidos sólo pueden hacerse mediante prácticas más o menos corruptas..."¹⁴⁶

Los donativos pueden presentar ventajas e inconvenientes. Si bien la principal ventaja que tienen es que posibilitan que los partidos políticos puedan resolver sus problemas económicos, incluso de manera inmediata, también encontramos que han dado lugar a prácticas corruptas y deshonestas, por lo que se han sometido a severas limitaciones en muchos países. Por el lado de los inconvenientes que presentan, el más señalado es de la pérdida de independencia de los partidos al hacerlos depender de sus donantes y, al propio tiempo, subordinarlos programática e ideológicamente a los intereses de éstos, mediante la exigencia de alguna forma de contraprestación por el donativo, generalmente a través de alguna actividad de gobierno que beneficie al aportante, el cual la mayor parte de las veces preferirá permanecer en el anonimato.

Sobre esta forma de financiación, Francisco Berlín Valenzuela señala: "Los donativos no gozan de mucha simpatía en los niveles gubernamentales, pero como no pueden prohibirse totalmente por ser contrarios al derecho que tienen los partidos para financiar sus actividades libremente, se pretende convencer a estos de lo inconveniente de su empleo, utilizando medidas fiscales para su control..."¹⁴⁷

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 10.

¹⁴⁷ BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *op. cit.*, p. 311.

Para terminar este apartado, podríamos señalar que en virtud de ser una realidad, y sobretodo, una necesidad real en las finanzas de los partidos políticos, no resulta conveniente prohibirlos totalmente, pero si es necesario aplicarles restricciones y controles, que permitan, si no evitar completamente los efectos negativos que puedan tener, por ser esto muy difícil de alcanzar, si lograr reducirlos considerablemente.

4.1.3. Préstamos y créditos.

En tercer término, encontramos como forma de financiamiento privado aquel derivado de la obtención de préstamos y créditos. Al igual que cualquier empresa, los partidos políticos pueden acceder al mercado del dinero, con las condiciones establecidas para el mismo, como lo es que se les otorgará siempre y cuando garanticen con su patrimonio como organismo (o con el personal de sus dirigentes si el primero no existiera o fuera insuficiente), el dinero que reciban como financiamiento para sus actividades.

Sobre el tema Ramón García Cotarelo señala: "Los partidos suelen recurrir a los préstamos cuando, en vísperas de un proceso electoral, por ejemplo, acusan falta de liquidez. No obstante, es medida que tratan de evitar porque luego el pago de los intereses es con frecuencia agobiante para ellos."¹⁴⁸ Esto último en razón de que los créditos no se aplican a acciones económicamente productivas, por lo que se tienen dificultades para liquidarlos a su vencimiento.

Otro problema que se presenta en esta forma de financiamiento, es el de que los partidos políticos no reciben un trato igual por parte de las instituciones de

¹⁴⁸ GARCIA COTARELLO, Ramón. , op. cit., p. 12.

crédito, pues les otorgan con mayor facilidad a unos partidos y a otros no. Esto se debe a que la banca no siempre está en disposición para otorgar préstamos y créditos a las organizaciones políticas con las que no simpatiza en sus programas de gobierno, ni ideológicamente. Sobre este punto, Ramón García Cotarelo sostiene que "Los partidos, sin embargo, no son empresas; en principio son asociaciones no lucrativas y, por tanto, el dinero que en ellas entre no va a salir multiplicado. Todos debieran recibir, en principio, el mismo crédito. Al no ser ésta la situación sólo cabe explicársela entendiendo que el capital financiero apoya a unos partidos con preferencia a otros."¹⁴⁹

Finalmente, sobre este punto no hay mucho que agregar, las posibilidades de los partidos políticos de obtener un crédito, dependerán de la capacidad de pago que estos últimos tengan, la cual en realidad sólo es de los partidos predominantes. Además, de que las instituciones crediticias en su gran mayoría son de carácter privado, y por lo tanto tienen sus propias políticas de trabajo, imponerles la obligación de proporcionar créditos sin el debido respaldo, puede propiciar problemas de créditos no cubiertos, con el consiguiente deterioro del financiamiento de otras actividades productivas.

4.1.4. Por administración del patrimonio propio y realización de otras actividades particulares.

Finalmente, tenemos el financiamiento por administración del patrimonio propio y realización de diversas actividades. Así, en el primer supuesto, los fondos que obtiene un partido político derivan de su participación en las actividades

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 12.

empresariales¹⁵⁰ con el fin de contar con un patrimonio propio, siendo las más comunes en este aspecto las editoriales y las dedicadas a la prensa periódica, si bien más que finalidades económicas tienen un propósito de divulgación y propaganda de ideologías y programas.

En cuanto al segundo supuesto, entre dichas actividades se encuentran la celebración de fiestas, actos artísticos, reuniones en cenas o comidas con cuotas altas, rifas, etc., que a la vez de ser medios para obtener fondos, resultan actos de propaganda del partido político. En este rubro, las actividades y los ingresos que logren obtener los partidos, dependerán en gran medida de la iniciativa e imaginación de los organizadores.

Como lo mencionamos al principio, hay autores que pretenden considerar este último rubro de financiamiento como un aspecto diferente del financiamiento privado, situación que nosotros consideramos innecesaria, pues el hecho de que los partidos realicen actividades empresariales y de otro tipo, para allegarse recursos, no se sustrae del ámbito privado en que se encuentran los otros tipos ya tratados.

Finalmente, es conveniente que la actuación de los partidos políticos como empresarios se encuentre limitada, pues si bien no son entidades de beneficencia, tampoco deben verse como asociaciones lucrativas, máxime si tomamos en cuenta las funciones que desempeñan en una sociedad, por lo que de llegar a ocupar posiciones dentro del gobierno, se corre el riesgo de que asuman una actitud distorsionada de sus fines sociales y políticos originales, tomando una

¹⁵⁰ Respecto a la participación de los partidos políticos en empresas comerciales Cfr. CORTES, Cecilia. Voz "Financiamiento de partidos políticos", en *Diccionario Electoral*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, 1989, p. 323 y 324.

posición, manifiesta o encubiertamente, de favoritismo hacia esas empresas.

4.2. Financiamiento público

Se puede decir de manera general que este tipo de financiamiento "es el que realiza el Estado con cargo a los fondos públicos por considerar que estos organismos son en la actualidad elementos indispensables para el buen funcionamiento de un régimen democrático por constituir éstos el puente entre la sociedad y el Estado, entre los ciudadanos y aquellos que los representan en el gobierno. Persigue el propósito de asegurar, aunque sea en forma mínima los principios de igualdad, independencia y participación democrática de los partidos, en los cuales se apoya fundamentalmente esta forma de financiamiento público."¹⁵¹

Pilar del Castillo nos señala que "...en la mayoría de las democracias occidentales las fuerzas políticas se encuentran parcialmente bajo la tutela económica del Estado. Esta medida constituye hoy el rasgo más común de la legislación acerca de la financiación política en los sistemas democráticos."¹⁵²

Las causas y factores que influyeron para que a partir de finales de la década de los 50 se fuera adoptando la idea de que el Estado debía ayudar económicamente a las fuerzas políticas, nos refiere esta autora, son múltiples, y diferentes en cada país, según las circunstancias del mismo. Pero a pesar de las particularidades que en cada sistema

¹⁵¹ BERLIN VALENZUELA, Francisco, op. cit., p. 312.

¹⁵² DEL CASTILLO VERA, Pilar. *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI de España, 1985, p. 65.

político se hayan podido dar, "se pueden delimitar algunos problemas comunes en todos ellos a los que la financiación pública de partidos y candidatos trata de dar respuesta."¹⁵³

En primer lugar, las disposiciones legales que se dictaron para limitar los gastos electorales y ciertas contribuciones, no resultaron ser eficaces, por lo que el problema de la igualdad de oportunidades en materia económica entre las diferentes opciones políticas, así como el de la dependencia de estas a grupos de interés, no quedaban solucionados satisfactoriamente, por consiguiente "la concesión de ayudas económicas estables a partidos y candidatos se contempla como un instrumento para democratizar más eficazmente su financiación."¹⁵⁴

Un segundo aspecto es que a partir de los años 60 ocurre un notable incremento de los gastos electorales, ello como consecuencia del empleo de nuevas técnicas publicitarias en la propaganda electoral. Esto propició que muchos partidos políticos recibieran con mayor frecuencia aportaciones de grupos de interés, lo que en muchas ocasiones condicionaba su actuación legislativa y de gobierno a las necesidades de dichos grupos, con los consiguientes escándalos político-financieros. En otras ocasiones estos problemas se debieron a la utilización de fondos públicos, por parte del partido en el gobierno, para propósitos partidistas.

Pero el hecho que podemos considerar más trascendente para que se consolide la idea de que el Estado debe ayudar a cubrir una parte de los gastos de los partidos, es el del reconocimiento constitucional del papel que estas organizaciones tienen en el proceso de formación de la

¹⁵³ *Ibidem*, p. 65.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 65.

voluntad popular en un sistema democrático. Al respecto, Pilar del Castillo sostiene: "A partir de la constitucionalización de los partidos se defenderá el sistema de subvenciones públicas como garantía de que aquellos cumplan las funciones que le son constitucionalmente atribuidas."¹⁵⁵

En este aspecto coincide Francisco Berlín Valenzuela, al señalar que "La justificación del financiamiento estatal a los partidos, es una consecuencia del largo proceso jurídico que tuvieron que recorrer estas asociaciones para lograr su constitucionalización, después de haber tenido una existencia al margen de los textos jurídicos fundamentales, o en el mejor de los casos un reconocimiento tácito en ellos."¹⁵⁶

Por todo lo anteriormente señalado, Pilar del Castillo concluye que la financiación de partidos y candidatos, por parte del Estado, procura resolver tres tipos de problemas: En primer lugar, trata de nivelar, aunque sea en un inicio y de modo imperfecto, las diferencias económicas entre las distintas alternativas políticas; otro propósito que busca es darle independencia de las fuerzas políticas en su actuación legislativa y de gobierno; y en tercer lugar, garantizar que los partidos puedan cumplir con las funciones que le son atribuidas en la Constitución.

Más adelante entraremos a analizar en detalle estos aspectos que giran en torno al financiamiento de los partidos políticos por parte del Estado. Por el momento, podemos agregar que el financiamiento estatal o público puede ser de dos tipos: directo o indirecto, según se trate de un ingreso inmediato y en dinero en efectivo, proveniente del erario público, en el primero de los casos; o bien, si se trata de

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 66.

¹⁵⁶ BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *op. cit.*, p. 312.

una forma de financiación mediatizada por algún mecanismo o forma de aportarlo al partido, pero que implique un costo que habrá de absorber o cubrir los fondos públicos del Estado.

4.2.1. Financiamiento público indirecto

El financiamiento público indirecto consiste en los diversos apoyos que pueden recibir los partidos políticos por parte de las instituciones y organismos estatales, para realizar actividades u obtener servicios por los cuales deberían en principio cubrir su costo, pero que en virtud de esta ayuda no tienen que erogar el monto de los mismos. Por lo general se otorgan tanto en etapas electorales como en periodos no electorales, lo cual hace variar el grado de colaboración otorgado.

4.2.1.1. Préstamo de locales y espacios públicos

Esta forma de financiamiento indirecto es de gran relevancia, especialmente si se toma en consideración que con esto los partidos políticos no tienen que desembolsar fuertes cantidades de dinero para la realización de actos públicos de proselitismo, tomando en consideración que el pago por alquiler de locales privados para la celebración de reuniones y congresos suele ser muy elevado, por lo que los partidos prefieren utilizar locales cerrados del Estado, o bien, lugares públicos abiertos y de gran aforo, como lo son los estadios, las plazas, los parques, los deportivos, por citar algunos ejemplos.

4.2.1.2. Espacios públicos para la exhibición de propaganda

Esta prestación consiste en proporcionar a los partidos políticos espacios visibles para que los partidos políticos puedan fijar su propaganda electoral. Tomando en consideración los altos costos que tendría realizar la propaganda de los partidos políticos mediante la contratación de compañías privadas, implica un claro beneficio para estas organizaciones. Además, por regla general, los lugares destinados para estos fines, tienden a buscar que prevalezca el principio de igualdad, a fin de que los partidos grandes y poderosos no acaparen los espacios públicos para su propaganda, en detrimento de los más débiles.

4.2.1.3. Franquicias para el uso de las comunicaciones

Si los partidos políticos tuvieran que pagar los servicios de correos y teléfono, tendrían que erogar grandes cantidades de dinero, pues estas instituciones necesitan estar en constante comunicación con sus afiliados y simpatizantes en todo el país. Y en periodos electorales estas franquicias se vuelven más importantes, ya que el volumen de cartas, publicaciones y otro tipo de propaganda, que se hace llegar a los electores se incrementa notablemente.

4.2.1.4. Acceso de candidatos y partidos a los medios de comunicación masiva

Para nadie resulta cuestionable la eficacia de la radio y la televisión, como medios de comunicación masiva, para penetrar en la opinión de la sociedad, por esto es muy importante el otorgamiento de esta prestación a los partidos políticos, que consiste en brindarles espacios gratuitos en los citados medios, a efecto de que difundan sus programas y doctrina, así como la de sus candidatos.

Berlín Valenzuela nos señala que "Este financiamiento público indirecto es proporcionado por lo regular con mayor facilidad en los Estados donde algunos de estos medios son de su propiedad, independientemente de que los que pertenezcan a empresas privadas sean obligados también a brindar determinados tiempos a los partidos para fines electorales."¹⁵⁷

A los partidos políticos les interesa tener acceso a los medios de referencia, en virtud de la gran cobertura nacional que tienen, así como el impacto que logra en la ciudadanía, pero el problema que enfrentarían muchas organizaciones políticas son los elevados costos que tienen estos servicios, por lo que el tiempo que les proporciona el Estado les es de gran importancia.

Ya Berlín Valenzuela mencionaba la importancia de la televisión para los partidos y los candidatos, pues a través de ella "...pueden exponer durante la campaña electoral los puntos de vista sobre la mejor forma de enfrentarse a los problemas de un país, los aspectos más sobresalientes de su programa de trabajo, los principios ideológicos que los animan y criticar la posición sostenida por sus adversarios en las elecciones, así como las medidas adoptadas por las autoridades gubernamentales en asuntos específicos. También puede ser vehículo extraordinario para la confrontación de candidatos, los cuales pueden presentarse simultáneamente para debatir ante los numerosos televidentes sus ideas y las de su partido, dejándoles a ellos la palabra decisiva que expresarán oportunamente en las urnas electorales."¹⁵⁸

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 314.

¹⁵⁸ *Ibidem*, pp. 314 y 315.

Respecto de esta última cita, es evidente su vigencia en la actualidad, y no cabe duda que sobre esta forma de financiamiento podemos encontrar muchas particularidades, según el sistema político que consideremos, pero en el capítulo correspondiente trataremos con más amplitud esta forma de financiamiento público indirecto.

4.2.1.5. Exenciones fiscales a los partidos

Esta forma de financiamiento consiste en exonerar a los partidos políticos de cubrir determinadas obligaciones tributarias a las que se tendrían que estar sujetos como personas morales. Sin embargo, "No es una práctica que cuente con muchas simpatías por ser atentatorio del principio de igualdad que debe regir en materia impositiva y porque además suele ser criticado y mal visto por la ciudadanía este tipo de apoyos financieros."¹⁵⁹

Y la crítica no deja de ser atendible, pues en este contexto, al concedersele un trato fiscal a los partidos políticos, otras organizaciones sociales, culturales, educativas, científicas, etc., pasan a ser consideradas de nivel inferior, pese a la importancia que las mismas tienen. Es por estas críticas que muchas de las veces se prefiere evitar otorgar estos incentivos a los partidos políticos.

En otras ocasiones, la exención se concede a los afiliados y simpatizantes de un partido, cuando aportan cuotas o donativos al partido y el Estado las considera deducibles del pago de sus impuestos, ya sea en un porcentaje determinado de la aportación, o bien en su totalidad.

Para concluir este apartado, podemos señalar que esta forma de apoyo a los partidos políticos debe ser selectiva, y

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 315.

sólo en determinados casos y rubros, para no atentar contra el principio de igualdad tributaria que debe prevalecer en un régimen fiscal justo, ya que si bien representa un apoyo a los partidos políticos como agrupaciones que desarrollan una actividad importante dentro de un régimen democrático, no deja de representar una marcada diferencia con otras instituciones de igual importancia en otros ámbitos de la sociedad.

4.2.2. Financiamiento público directo

Para iniciar podríamos decir que esta forma de financiamiento público consiste en la ayuda económica que el Estado brinda a los partidos políticos de manera directa, es decir, a través de la entrega de una cantidad en efectivo de dinero, proveniente del presupuesto público, de conformidad con las reglas y disposiciones establecidas en la legislación electoral vigente.

Ya señalamos anteriormente que tuvo su surgimiento como consecuencia de los altos costos que las campañas electorales sufrieron a partir de la década de los años cincuenta, debido entre otras razones al empleo de los medios de comunicación social modernos en la propaganda electoral, lo que dio lugar a grandes desigualdades en la competencia electoral entre los partidos poderosos y los más débiles.

El tema del financiamiento público de los partidos políticos actualmente está dentro de las agendas de discusión de los diferentes sistemas políticos, y es que el mismo no deja de tener sus imperfecciones y problemas, por lo que es conveniente entrar en el estudio de algunos de estos puntos de debate, de una manera general.

4.2.3. Justificación y problemática del financiamiento de los partidos políticos por parte del Estado

Como ya lo apuntábamos, al citar a Pilar del Castillo,¹⁶⁰ en la mayoría de los países democráticos la forma más común de financiamiento de los partidos políticos actualmente es el financiamiento público, tanto directo como indirecto.

De tal manera en la doctrina, como en el derecho comparado, se puede señalar que este tipo de financiamiento no ha estado libre de críticas y discusiones, sobre todo en el aspecto que se refiere a si el Estado debe ser quien proporcione los recursos económicos para que los partidos políticos estén en posibilidad de realizar sus actividades. Si bien, a pesar de las críticas y opiniones en contra, ha prevalecido la idea de que el Estado debe contribuir con los gastos de los partidos políticos.

Y como ya lo señalamos también, un factor que indudablemente ha contribuido a que se piense que corresponde al Estado cubrir parcialmente los gastos de los partidos políticos, ha sido su constitucionalización y el consecuente reconocimiento del importante papel que desempeñan en la formación de la voluntad popular en un sistema democrático, por lo que el financiamiento de estas entidades se constituye en una garantía para que puedan cumplir con las finalidades que le atribuyen los diversos ordenamientos jurídicos.

Pero también se encuentra dentro de los aspectos de controversia, la discusión sobre cuál debe ser el mecanismo para que los partidos obtengan las aportaciones estatales, sin que esto afecte el principio de igualdad que debe existir entre los diferentes partidos. Un aspecto más es el que se refiere a los límites en los gastos de campaña, la rendición

¹⁶⁰ *Supra*, nota 152.

de cuentas y vigilancia sobre el uso y destino de los recursos que aporta el Estado, y quién debe realizar estas actividades de control. Sobre esto último, haremos una referencia muy general en este capítulo, para tratarlo con más detalle en el capítulo VII.

Dentro de los diferentes ordenamientos constitucionales y legales encontramos que en relación con las elecciones existen legislaciones que contemplan únicamente el financiamiento de los candidatos a puestos de elección popular. El sistema contrario a este consiste en la financiación sólo de los partidos políticos. Y finalmente tenemos los sistemas mixtos, en que el financiamiento es tanto a los candidatos como a los partidos. La adopción de alguna de estas formas de financiamiento dependerá del protagonismo que en cada sistema político-electoral tengan tanto los partidos políticos como los candidatos.

Considerando las actividades que dentro de un sistema democrático realizan los partidos políticos, y que ya han sido tratadas anteriormente, ¹⁶¹ podemos hacer una división muy general en dos tipos actividades básicas; por una parte tenemos las funciones que se realizan durante los periodos electorales, fundamentalmente la de proponer candidatos a los puestos de elección popular; así como las tareas que realizan en periodos interelectorales. Como consecuencia de estas consideraciones, se ha discutido en la doctrina si el Estado debe limitarse a ayudar económicamente a los partidos políticos en sus actividades electorales exclusivamente, o si debe contribuir también a sostener sus actividades permanentes. La adopción que realice cada sistema político, depende de la importancia que se le otorgue a los partidos políticos, pues si se recurre al segundo supuesto, se estará reconociendo el trascendente papel que desempeñan los

¹⁶¹ Cfr. capítulo primero, *supra* pp. 12 a 16.

partidos políticos dentro de una sociedad democrática, no sólo durante el llamado periodo electoral.

José Brito González, sostiene¹⁶² que en los sistemas constitucionales y legales, los partidos políticos tienen asignadas una serie de obligaciones y funciones, estas últimas de carácter público, que de otra forma deberían ser cumplidas por el Estado sin mediaciones, afirmando este autor que "no hay democracia sin partidos"¹⁶³. Dichas funciones presumen la existencia de personal, de una organización permanente y por consecuencia de una serie de gastos, pues sus actividades son continuas, y no se agotan en el momento de la elección.

Agrega el autor en cita que, "De no financiarse a los partidos políticos, de negarse esa opción, habría que admitir que los partidos políticos no tienen una posibilidad de acción cierta respecto del sistema, respecto a la sociedad; porque si en la definición estructural de los partidos, en sus condiciones sociales, dentro de sus cuadros programáticos y su ideario está la formación y educación política del ciudadano y de sus miembros, al carecer de recursos materiales esas funciones serían cumplidas de manera insuficiente."¹⁶⁴

Sobre la importancia actual de estas instituciones, Berlín Valenzuela señala que "en el mundo contemporáneo ya nadie discute el enorme papel que los partidos desempeñan en la integración del poder político, al grado que es frecuente

¹⁶² BRITO GONZALEZ, José. "El financiamiento estatal de los partidos", en *Visión general de las reformas. Financiamiento de los partidos. Clientelismo e ideología*. Caracas, Publicaciones del Consejo Supremo Electoral, 1986, Colección del Cincuentenario N° 5, p. 97.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 89.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 97.

escuchar que la democracia, hoy en día, no se puede concebir, si no es como una democracia de partidos, con lo que han pasado a ser los agentes, más dinámicos de esta forma de gobierno, a través de los cuales el pueblo actúa y pretende ejercer control sobre la vida política estatal.¹⁶⁵

Muy relacionado con lo anterior, también encontramos las discusiones sobre si se debe financiar a todas las organizaciones que tengan reconocimiento como partidos políticos, o si deben recibir aportaciones económicas por parte del Estado sólo algunos de ellos. Al respecto existen los siguientes criterios: El primero consiste en el de representación parlamentaria, por el que se considera que únicamente deben recibir subsidios por parte del Estado los partidos que hayan obtenido algún escaño, curul o puesto en el Parlamento, Organo Legislativo o entidad de representación popular.

Otro criterio consiste delimitar las aportaciones públicas a los partidos en razón del número de votos que hayan obtenido durante las elecciones. En estos casos generalmente se establece un porcentaje determinado para poder acceder al beneficio del financiamiento público. Finalmente, existen sistemas que utilizan tanto el criterio de representación parlamentaria, como el de porcentaje de votos.

Si el Estado sólo financiara a los partidos que tuvieran representación parlamentaria o que alcanzaran un lugar en los órganos de representación popular, tendría consecuencias, tanto de orden jurídico, al no favorecerse la igualdad de oportunidades para todas las alternativas políticas que pudieran presentarse; así como de carácter político, pues al

¹⁶⁵ Berlín Valenzuela, Francisco, voz "Financiamiento de partidos políticos", en op. cit. p. 303

no apoyarse a las nuevas fuerzas políticas o que no tuvieran participación parlamentaria, tendería a inmovilizar el sistema de partidos y volverlo estático, por lo que "...el sistema de prerrogativas y financiamiento público debe favorecer el nacimiento de nuevos partidos, y no utilizar el régimen de financiamiento como candado u obstáculo que impida el surgimiento de otras fuerzas políticas."¹⁶⁶

Sobre este particular, resulta muy interesante mencionar lo sostenido por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, en su decisión N° 980 91,¹⁶⁷ en el sentido de declarar contrario a los principios de la Constitución la exigencia de un porcentaje mínimo de votos, para tener derecho a percibir subvención por parte del Estado.

En dicha resolución se argumenta, en principio, que "el derecho de agruparse libremente en partidos, como manifestación que es de asociación política, constituye una especie de la libertad fundamental de asociación que se extiende legítimamente a los fines políticos, de modo que los

¹⁶⁶ CARDENAS, Jaime F., "Propuestas para la reforma a la legislación electoral en materia del financiamiento de partidos políticos", en *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 189.

¹⁶⁷ Publicada en *Boletín Judicial, Órgano del Poder Judicial*, N° 119, año XCVII, San José, Costa Rica, martes 25 de junio de 1991, pp. 1 a 6; resolución dada a la "Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por Estela Quesada Hernández, ...para impugnar: de la Constitución Política, el artículo 96, párrafo 2° e inciso e), adicionados por la ley N° 4765 de 17 de mayo de 1971 -que consagraron la financiación adelantada del Estado a los gastos electorales de los partidos políticos-; y, del Código Electoral ..., los artículos 57, 64, 69, 58 inciso k), 176, 177 y 178, 179...187, 193 y 194, y Transitorio 1 de la Ley N° 7094, unos en cuanto regulan la constitución, organización e inscripción de los partidos, y los otros en cuanto reglamentan la aludida financiación estatal de sus gastos electorales."

principios generales del primero son también aplicables a las entidades destinadas específicamente a los segundos..."¹⁶⁸

Agregando esta resolución que puede estar sometido a requisitos especiales el derecho de asociación, pero sin desvirtuar su carácter de derecho de libertad, en la medida en que tales requisitos especiales tengan una justificación razonable. Esa libertad de constituir partidos políticos, como tal igual para todos los ciudadanos, titulares de los derechos políticos, no puede imponerse restricciones innecesarias o no razonables ya que los partidos son instrumentos esenciales del ejercicio de aquellos derechos y, por ende, de la democracia misma. Por lo anterior, la Corte Suprema de Justicia consideró que su formación y funcionamiento son de un alto interés público; con la sola condición de que cumplan algunos requisitos objetivamente derivados del sistema de partidos.

Pero sin olvidar que "...la posibilidad de constituirlos, organizarlos e inscribirlos, y de participar con ellos en la elección de gobernantes y en la conducción de los asuntos públicos, debe ser lo más amplia posible, dentro de los límites estrictamente indispensables para preservar los intereses públicos correspondientes a su naturaleza, fines y función."¹⁶⁹

En este sentido, la Sala Constitucional consideró que uno de los pilares del sistema de partidos en un Estado de derecho, de la democracia representativa, participativa y pluralista y de la dignidad, libertad y derechos fundamentales de la persona humana es el del pluripartidismo, por lo que limitar la proliferación de partidos políticos,

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 3.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 3.

aunque tuviese sus ventajas, iría en contra de la democracia misma.

La resolución de la Sala Constitucional, después de hechas estas consideraciones sobre el derecho de partidos, pasó a considerar la financiación estatal de los partidos políticos, considerando inconstitucional la disposición del Código electoral que establecía que el derecho a la financiación adelantada del Estado, sólo correspondía a los partidos políticos que hubiesen participado en la elección anterior, a nivel nacional o provincial y hubiesen obtenido en la misma un 5% de los sufragios válidamente emitidos para Presidente y Vicepresidentes de la República o para Diputados a la Asamblea Legislativa.

La Sala consideró que lo anterior tenía como consecuencia que se excluyera de esa ayuda fundamental a los partidos constituídos posteriormente a la elección anterior; a los partidos ya establecidos, que no se hubieran inscrito para dicha elección, o aunque inscritos no hubieran participado en ella, o lo hubieran hecho a nivel cantonal o para la elección de regidores y síndicos municipales; y a los partidos que habiendo participado, no hubieran logrado el 5% de los sufragios válidamente emitidos, esto último aún en el supuesto de que hubieran recibido financiación adelantada y devuelto lo que se les hubiera entregado por ese concepto.

Más adelante señala esta resolución que, partiendo del derecho constitucional que tienen todos los ciudadanos para agruparse en partidos políticos y del derecho que tiene todo ser humano a la igualdad ante la ley, sin discriminación alguna, se consagra un criterio esencial de interpretación y aplicación a todos los demás derechos, en cuya virtud también el de constituir, organizar e inscribir partidos y participar con ellos en la política nacional, debe entenderse siempre en condiciones de igualdad y sin discriminación. De esta forma,

la Sala consideró que "... financiar a los partidos con base en su pasado electoral, máxime si se hace en detrimento de los que en ese pasado no participaron o no obtuvieron los resultados que la norma legal impone, así como, en todo caso, de los nuevos que se constituyan, equivale a fosilizar las opciones políticas del pueblo costarricense, otorgando a los tradicionales un odioso monopolio y excluyendo a los demás de una participación igualitaria, si es que no de toda viabilidad práctica en la medida en que el crecimiento de la contribución estatal ha venido cegando de hecho toda alternativa de financiación."¹⁷⁰

No cabe duda que esta resolución contiene un criterio, basado en las disposiciones constitucionales de Costa Rica, tendiente a propiciar la igualdad de oportunidades de los partidos políticos para obtener el financiamiento por parte del Estado, y con ello lograr una competencia más justa en las elecciones y el desarrollo del pluripartidismo. Algunas otras características del sistema costarricense de financiamiento público de los partidos políticos, lo trataremos al final del capítulo V.

Además de estos aspectos que se han mencionado cabe señalar que la discusión sobre si el Estado debe ser el encargado de financiar la actividad de los partidos políticos se ha dado en diferentes países, encontrándose en Alemania el tratamiento más interesante sobre este tema.

El Tribunal Constitucional de Alemania dictó el día 19 de julio de 1966, una sentencia cuyo contenido se ha considerado por los estudiosos del tema, como de gran interés.¹⁷¹ La interpretación del Tribunal Constitucional

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 6.

¹⁷¹ Un análisis extenso sobre esta resolución del Tribunal Constitucional Alemán, lo encontramos en la obra de Pilar DEL CASTILLO VERA, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*.

Alemán consideró que si el Estado financiaba las actividades ordinarias de los partidos interfería en el proceso de formación de la voluntad popular, pues este proceso debe preceder a la formación de la voluntad Estatal y no a la inversa. "La relación entre órganos constitucionales y partidos políticos ha de supeditarse al principio constitucional de que el proceso de la voluntad del pueblo es libre, abierto, y, como consecuencia, ajeno al Estado."¹⁷²

Esta sentencia además, reconoció que la constitución alemana consideraba a los partidos políticos como instrumentos necesarios para la formación de la voluntad política y que les concedía el rango de instituciones constitucionales, sin embargo, no constituían órganos del Estado, y que eran asociaciones libremente formadas que pertenecen al ámbito político social.

Partiendo de esta interpretación, el Tribunal Constitucional Alemán consideró que el Estado no tenía la obligación de sostener económicamente a los partidos políticos, por lo que la financiación estatal que recibían fue considerada inconstitucional. Sin embargo, esta posición fue más flexible al considerarlos dentro del contexto del proceso electoral, pues argumentaba que eran instituciones imprescindibles para la formación de la voluntad popular y siendo que ésta se da por medio de las elecciones, era legítimo que el Estado les ayudara económicamente, dada su importancia, para realizar una adecuada campaña electoral.

Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI de España, 1985, pp. 90 a 95.

¹⁷² DEL CASTILLO VERA, Pilar. "La financiación de los partidos políticos: propuestas para una reforma", en *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 82 y 83.

En contra de estos argumentos se ha señalado el caso de Italia,¹⁷³ donde quiénes se manifestaron a favor de la financiación pública de los partidos políticos, señalaron que la formación de la voluntad popular no se puede limitar exclusivamente al momento de celebrarse las elecciones, sino que por el contrario se trata de un proceso permanente, en el que la actuación de los partidos, además de cotidiana, resulta de gran importancia, por lo que el Estado debe garantizar que puedan realizar sus actividades, otorgándoles el beneficio del financiamiento público.

Todavía en los años ochenta, la tendencia en la República Federal de Alemania era privilegiar el financiamiento privado de los partidos políticos sobre el financiamiento público, pues se sostuvo, por parte de una comisión de expertos que revisó la regulación sobre el financiamiento de los partidos, que "la participación de los ciudadanos en el sostenimiento de los partidos es fundamental y que el Estado no está obligado a resolverles sus problemas económicos ni a evitarles los riesgos financieros o el fracaso en su funcionamiento."¹⁷⁴

Sin embargo, una sentencia del propio Tribunal Constitucional Alemán, de fecha 9 de abril de 1992, dio un cambio totalmente radical a lo sostenido en la jurisprudencia constitucional antes mencionada, pues abre la posibilidad de la financiación pública de las actividades de los partidos políticos, que les encarga la ley fundamental en sentido

¹⁷³ *Ibidem*, p.84.

¹⁷⁴ CARDENAS, Jaime F., "Propuestas para la reforma a la legislación electoral en materia del financiamiento de partidos políticos", en *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 18E.

general, es decir, las que se dan fuera de periodo electoral, y no sólo las que realiza tendientes al proceso electoral.¹⁷⁵

Hans Rudolf Horn, resume las directrices oficiales del referido fallo, de las cuales podemos descartar los siguientes aspectos. En principio, se reitera la independencia de los partidos políticos frente al Estado, pues deben continuar siendo grupos libremente fundados. Otro aspecto es el que "El Tribunal reconoce la facultad constitucional del Estado de otorgar recursos a los partidos para el financiamiento de la actividad que le encarga la ley fundamental en sentido general, abandonando expresamente su jurisprudencia anterior, pero simultáneamente establece límites estrictos de una manera detallada, para evitar que los recursos públicos por su cantidad dispensen a los partidos de la necesidad de esforzarse por el apoyo financiero de sus miembros y ciudadanos seguidores".¹⁷⁶

De lo anterior, se advierte que esta resolución del Tribunal Constitucional Alemán establece la obligación del Estado de brindar apoyo económico a las actividades de los partidos y no sólo a las campañas electorales, como había sido la posición sostenida hasta entonces.

En resumen, nos encontramos con que los argumentos a favor del financiamiento público de los partidos políticos, básicamente son la independencia, la igualdad y la transparencia. El primero de ellos, la independencia, parte

¹⁷⁵ Para un análisis más detallado sobre el financiamiento de los partidos políticos en Alemania, así como de esta sentencia constitucional, y sus repercusiones, *cfr.* HORN, Hans-Rudolf, "Vías alemanas a un financiamiento de los partidos políticos indicadas por el antagonismo entre la legislación y jurisdicción", en *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 59 a 77.

¹⁷⁶ HORN, Hans-Rudolf, *Op. cit.*, pp. 67 y 68.

de la idea de que siempre que se aporta dinero para alguna actividad, se está buscando obtener un beneficio. Ya se ha expresado que el costo de las campañas políticas y de la difusión de las ideas y programas de acción de un partido, se han visto incrementados notablemente en los últimos tiempos, por ello si no tuvieran el apoyo del financiamiento público, se verían en la necesidad de depender de los intereses de los poseedores de grandes capitales, con lo que la contienda electoral se tornaría en un espacio en el cual sólo aquella agrupación política que tuviera el mayor respaldo económico triunfaría, y la política que se seguiría sería necesariamente benéfica en gran medida, al grupo que proveyó el apoyo económico.

Al respecto, Ramón Cotarelo considera que "...los argumentos a favor de la financiación pública de los partidos hacían referencia a tres propósitos considerados suficientes para justificar esta forma de financiación, a saber: a) la garantía de supervivencia de los partidos; b) la necesidad de que se respete el principio de igualdad de oportunidades, y c) la conveniencia de evitar prácticas de financiación ilícita y de corrupción."¹⁷⁷

Además, "Si se entienden los partidos políticos como organizaciones privadas de ciudadanos interesados en difundir una ideología y obtener el poder para aplicar las acciones de gobierno que hagan realidad los principios de dicha ideología, es consecuencia obligada el negar el financiamiento público a los partidos políticos, pues deberán ser los militantes de esas organizaciones privadas los únicos que atiendan a su sostenimiento económico; pero si entendemos los partidos políticos como organizaciones que cumplen una función pública para el desarrollo y aplicación de la

¹⁷⁷ COTARELO, Ramón. "Partidos políticos y democracia", en op. cit., p. 23.

democracia, la propia concepción de esa función obliga a pronunciarse a favor del financiamiento público..."¹⁷⁸

De todo lo antes señalado, cabe concluir que en los Estados democráticos actuales no se pueden concebir sin la existencia de partidos políticos,¹⁷⁹ dado el papel que los mismos han alcanzado en la vida y desarrollo de las sociedades actuales. La forma en que esta subvención es aportada a cada partido político, así como los requisitos necesarios para tener acceso a ella, dependen en gran parte del desarrollo que los sistemas políticos hayan alcanzado. En el capítulo V procederemos a hacer un estudio más pormenorizado del financiamiento público de los partidos políticos, tomando como punto de partida, las diferentes modalidades que se han adoptado en el derecho electoral mexicano, y que actualmente se encuentran vigentes.

4.3. Financiamiento mixto

Finalmente, el financiamiento mixto es el resultado de la existencia tanto del financiamiento privado como del financiamiento público, en virtud de que la tendencia de los sistemas políticos contemporáneos va siendo la de integrarlos para lograr una complementación de ambos financiamientos a fin de que los partidos puedan cumplir suficiente y adecuadamente sus funciones.

¹⁷⁸ ROCHA DIAZ, Salvador. "El financiamiento de los partidos políticos", en Examen, año 5 número 49, junio de 1923, p.15.

¹⁷⁹ Pese a todas las críticas que actualmente se dan en diversas partes del mundo a la actuación de los partidos políticos, no se ha logrado plantear un sistema político, que aspire o pretenda ser democrático, que pueda concebirse como tal sin la existencia de esas instituciones. Por otra parte, debemos detenernos y pensar si el descrédito de los partidos políticos puede atribuirse a la existencia de los mismos, o a errores y desaciertos de los hombres que se encuentran al frente de los mismos, nuestra conclusión es que se debe más al segundo aspecto señalado.

5. Medios de control y fiscalización de la financiación de los partidos políticos.

Un último aspecto a considerar, dentro del estudio del financiamiento de los partidos políticos, es el que se refiere a los controles que a nivel legal se han establecido, tanto de los ingresos como de los gastos de los partidos políticos.

El interés y surgimiento de estas regulaciones la encontramos en muy diversos motivos, pero que podemos concretar en los siguientes hechos: por una parte, los escándalos de origen financiero en que se han visto envueltos muchos partidos políticos; otra causa ha sido la búsqueda de una equidad en la competencia electoral, derivado de los crecientes costos de campaña, por lo cual los diferentes sistemas políticos se han pronunciado por establecer una adecuada regulación del financiamiento político y de los subsidios a los partidos, así como a los costos de campaña, con el propósito de procurar que los candidatos y partidos políticos económicamente poderosos, no basen su predominio e influencia en el electorado únicamente en este aspecto, en detrimento de los participantes pobres pero de actitud seria en la competencia electoral.

En este orden de ideas, se han introducido en las diferentes legislaciones electorales, regulaciones para hacer transparente el proceso político, para controlar los gastos de los partidos, para reducir la competencia injusta y para aminorar cualquier influencia indebida por parte de quienes contribuyen a las finanzas de los partidos.

De esta forma, cada vez es mayor el número de países que tratan de regular los gastos electorales, a través de leyes que requieren la presentación de informes; auditorías y la

publicación de las finanzas del partido y los candidatos; que establezcan límites a sus gastos; que limiten las contribuciones superiores a determinadas cantidades o que prohíban las aportaciones de determinadas personas.

Todo ello tiene el propósito de lograr una competencia más equilibrada entre las diferentes opciones políticas, en un proceso electoral determinado. A continuación procuraremos hacer una mención general de los medios de control, que en general han sido contemplados por las legislaciones electorales del mundo.

5.1 Límites a los gastos electorales.

La idea de limitar los gastos electorales no es reciente, pues encontramos medidas tendientes a regular esta situación, desde las postrimerías del siglo XIX y comienzos del XX. Pilar del Castillo señala que la limitación de los gastos electorales "...tiene su origen en la legislación electoral británica de finales del siglo XIX e imponía a los candidatos una cantidad límite para sus gastos electorales... Posteriormente la norma fue introducida en países de influencia anglosajona..."¹⁸⁰

El establecimiento de esta medida ha tenido como propósito buscar una mayor igualdad entre las distintas opciones políticas que se presentan en una contienda electoral, a fin de que el factor económico no se convirtiera en el determinante del resultado de una elección. Además, buscaba evitar la corrupción electoral que se presentaba en ese periodo.

¹⁸⁰ DEL CASTILLO VERA, Pilar. *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. op. cit., p. 11.

La legislación de la materia debe procurar que los límites no sean tan altos que resulten irrelevantes, pero tampoco tan bajos que, además de ir en contra de la libertad de expresión, traigan como consecuencia que la actividad de los partidos no se pueda realizar adecuadamente.

5.2 Informes sobre la financiación de los partidos políticos

En opinión de Ramón García Cotarello, "La fiscalización se hace inexcusable cuando los partidos se nutren con fondos públicos. Lo que sucede es que ésta, por su propia naturaleza, es simple. El Estado libera los fondos a los partidos, entendidos como cantidades pendientes de justificación por razones presupuestarias. Los partidos justifican estas cantidades y los organismos públicos, en caso de no encontrar satisfactorias las justificaciones, siempre podrán remitirlas a los tribunales u órganos específicos competentes por esta tarea."¹⁸¹

Pero no sólo se requiere que los partidos políticos rindan sus cuentas respecto del destino que le dan a los recursos públicos que reciben. Siendo que en muchos sistemas se presenta también la situación de que las aportaciones privadas se encuentran sujetas a determinadas regulaciones, limitaciones y controles, se hace indispensable que exista una fiscalización de la financiación privada, generalmente bajo la forma de establecimiento de un tope a los donativos y de la publicidad de los mismos.

En este orden de ideas, procede que se presenten informes, principalmente con el propósito de verificar que los partidos políticos dan cumplimiento a las disposiciones

¹⁸¹ GARCIA COTARELLO, Ramón. "La financiación de los partidos políticos", en *op. cit.*, p. 19.

normativas que al respecto se encuentren establecidas en las leyes electorales. Así, por ejemplo, tenemos que es unánime la prohibición de que el Estado, las entidades federativas y los municipios, contribuyan directamente al financiamiento de los partidos políticos o de los candidatos, al margen de las normas establecidas respecto del financiamiento público.

Un aspecto invariablemente relacionado con esto último, consiste en el hecho de que al presentarse los informes de los ingresos de los partidos políticos, deba hacerse un desglose de las aportaciones de particulares y corporaciones, con lo que se busca hacer públicas las fuentes y montos de las mismas, argumentándose que esto es necesario en un régimen de transparencia. Pero esto no es totalmente aceptado, pues la principal argumentación en contra es que esta publicidad constituye una violación al principio del secreto del voto.¹⁸²

Además, un problema que también se presenta en el aspecto de la publicidad de las contribuciones privadas a los partidos políticos, y que es de carácter operativo, consiste en que "...en los países con un elevado número de habitantes, ...el mecanismo para implantarlo, sus controles y los instrumentos de publicidad representarían un verdadero reto

¹⁸² Al respecto cfr. COTARELO, Ramón. "Partidos políticos y democracia", en *op. cit.*, p. 17, quien señala que "El problema es de la exacta dimensión de esa esfera privada y la posibilidad o conciencia de exponerla por entero a la luz pública. En principio, puede pensarse que ello irá en detrimento tanto de la confidencialidad de las operaciones financieras de los partidos (que no hay por qué respetar) como del derecho de las personas a la intimidad (que si es obligatorio no sólo respetar, sino también proteger). Cabría argumentar que el respeto a la intimidad no alcanza a las operaciones financieras de los particulares con los partidos, pero éste es un asunto delicado, nada evidente por sí mismo en uno u otro sentido. En todo caso, como se ve, la cuestión no es tan sencilla, no se trata simplemente de sospechar que la esfera privada de los partidos actúa al margen o contra de la legalidad (y, por ello no soporta con facilidad el escrutinio público), sino que se mezclan aquí aspectos que complican la situación."

de organización, y requerirían de sistemas de documentación e informática de grandes magnitudes. Todo lo anterior implicaría la utilización de recursos humanos y materiales que requerirían de gastos de inversión y operación cuantiosos."¹⁸³

Si bien también hay que reconocer que a pesar de las limitaciones y prohibiciones, en empleo de personas interpuestas puede ser un modo de evadir la norma, así como en el caso de los topes máximos impuestos a los donativos, que pueden ser burlados a través del empleo de varias personas que aporten cantidades provenientes de una misma fuente.

Pese a todas estas complicaciones que puede tener el presentar los informes de esta forma, así como de los ardidés que pueden emplearse para burlar la ley, es evidente que no puede abandonarse el propósito fundamental de los controles y limitaciones, que es la igualdad de posibilidades materiales, para que los partidos puedan defender sus programas y participar en la contienda electoral en similares condiciones.

5.3 Organos de control y fiscalización de los informes sobre la financiación de los partidos políticos

Partiendo de las consideraciones de Pilar del Castillo,¹⁸⁴ se puede afirmar en principio que existen tres diferentes tipos de órganos de control para fiscalizar los

¹⁸³ BARQUIN ALVAREZ, Manuel. "Una propuesta razonada e imparcial en torno al financiamiento a los partidos políticos en México", en *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 140.

¹⁸⁴ Cfr. DEL CASTILLO VERA, Pilar. *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, op. cit. pp. 148 a 155.

informes presentados por los partidos políticos: los órganos de la administración electoral, los órganos de naturaleza parlamentaria y los órganos dependientes del ejecutivo.

En el primero de ellos, los órganos de la administración electoral, es decir, aquellas instituciones previstas para organizar y llevar a cabo los comicios, son los encargados de realizar la revisión y evaluación de las declaraciones de gastos, así como de sus ingresos, en su caso, de los candidatos y partidos, a efecto de verificar que se cumplieron las normas que regulan estos aspectos. Este modelo es el que podemos encontrar en el caso de la Gran Bretaña y los países con influencia anglosajona, con excepción de los Estados Unidos.

El siguiente caso es el de los órganos de naturaleza parlamentaria, que podemos encontrar en las legislaciones de Alemania e Italia, en las que la competencia para resolver sobre el cumplimiento de las normas relativas a la publicidad de los gastos e ingresos de los partidos, le corresponde al presidente de la Cámara.

Otro caso es el de que sean órganos dependientes del ejecutivo, y que podemos identificar en los Estados Unidos, en donde la *Federal Election Commission*, es la encargada de recibir los informes y las declaraciones que se encuentran obligados a presentar todos aquellos que participen en actividades políticas. Esta comisión tiene la obligación de conservar estos informes, hacerlos disponibles al público y efectuar cualquier investigación y auditoría que considere necesaria. Su integración es de seis miembros designados por el Presidente y confirmados por el Senado.

Otro caso es el de Austria, en el que los órganos de control de los gastos e ingresos de los partidos forman parte del ejecutivo o dependen del mismo.

A esta clasificación propuesta por Pilar del Castillo, debe agregarse el caso de los órganos de fiscalización de integración mixta, como ocurre con la *Commission national des comptes de campagne et de financements politiques*, prevista en la legislación francesa, y en cuya integración participan el Consejo de Estado, la Corte de Casación y la Corte de Cuentas, y que trataremos más en detalle en el capítulo VII.

Finalmente, habría que considerar que lo más conveniente para realizar un adecuado control de los ingresos y gastos de los partidos políticos sería que los órganos fiscalizadores tuvieran el carácter de judiciales, como lo apunta Ramón Cotarelo al señalar que "Los tribunales de cuentas, con amplias facultades para fiscalizar las de los partidos, han de constituirse de la forma más imparcial e independiente posible. De nada sirve un control ejercido por órganos cuya composición depende de los mismos partidos."¹⁸⁵

5.4 Sanciones

Para concluir el aspecto sobre el control y fiscalización sobre el financiamiento de los partidos políticos, hemos de mencionar que las legislaciones de los diferentes sistemas electorales han previsto diferentes sanciones, para asegurar el debido cumplimiento de las limitaciones y prohibiciones que la normatividad ha establecido.

Las sanciones van desde multas para los candidatos que no hubieren acatado las normas, hasta la anulación de la elección del mismo. E incluso llega a preverse la inelegibilidad por determinado tiempo. También se establece

¹⁸⁵ COTARELO, Ramón. "Partidos políticos y democracia", en op. cit., p. 32.

en algunas legislaciones las penas privativas de libertad, así como el retiro o la suspensión de las aportaciones que el Estado debería brindarles a los candidatos y partidos políticos.

Con esto último, se pretende que haya un cabal cumplimiento de las disposiciones legales que vienen a regular el financiamiento de los partidos políticos, sin embargo, podríamos concluir con lo apuntado por Ramón García Cotarello, quien señala: "En el ya de por sí difícil campo de los partidos, la financiación de éstos se nos aparece como la zona más brumosa, tanto por el carácter impreciso de las cuestiones financieras como por los indudables intereses que entran en juego a la hora de desarticular la acción política por los inevitables cauces económicos. Y, sin embargo, todas estas imprecisiones no pueden ser obstáculo al intento de conseguir una visión clara de la forma en que se financian los partidos por cuanto de ésta depende en buena medida la salud del sistema político."¹²⁶

¹²⁶ GARCIA COTARELLO, Ramón. "La financiación de los partidos políticos", en op. cit., p. 3.

CAPITULO IV.

EL FINANCIAMIENTO PUBLICO INDIRECTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

1. Antecedentes del financiamiento público indirecto en México

1.1. Reformas de 1963 a la Ley Electoral Federal de 1951

El regulación del financiamiento público de los partidos políticos en México tuvo su inicio en el año de 1963, cuando con las reformas del 28 de diciembre de ese año, se adicionó la *Ley Electoral Federal* de 1951 con un artículo 44 bis,¹⁸⁷ en el que se señaló que los partidos políticos legalmente registrados gozarían de la exención de algunos impuestos, como el del timbre, en contratos de arrendamiento, compra-venta y donación; los relacionados con rifas, sorteos o festivales que tuvieran por objeto allegarse de recursos para sus fines; sobre la renta, causado sobre utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compra-venta o donación para el ejercicio de sus funciones específicas; así como el que causaba la venta de los impresos que editaran relacionados con la difusión de sus principios programas, estatutos, propaganda y por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma.

1.2. Ley Federal Electoral de 1973

Posteriormente, el 5 de enero de 1973, se promulgó una nueva normatividad en la materia, bajo el nombre de *Ley Federal Electoral*, que en su Título segundo, "De los Partidos Políticos Nacionales", contenía un capítulo V relativo a las prerrogativas,¹⁸⁸ que además de contemplar exenciones a los

¹⁸⁷ Cfr. GARCIA OROZCO, Antonio. *op. cit.*, p. 277.

¹⁸⁸ Cfr. *ibidem*, pp. 282 y 283.

mismos impuestos señalados anteriormente, dispuso que también gozarían de franquicias postales y telegráficas que fuesen necesarias para el cumplimiento de sus fines específicos, de conformidad con las disposiciones que al efecto dictara la Comisión Federal Electoral

El acceso a la radio y la televisión, durante los periodos de campaña electoral, quedaba sujeto a las siguientes reglas:

Los partidos políticos nacionales que hubieran registrado candidatos ante los organismos electorales podían disponer del tiempo que les asignara el Estado, del que éste tuviese en la radio y la televisión, para dar a conocer al electorado sus tesis ideológicas y sus programas de acción, a partir de la fecha de cierre del mencionado registro y hasta tres días antes de la fecha de la elección.

Las transmisiones de los partidos políticos nacionales que aprovechaban el tiempo que les asignaba el Estado, se sujetaban a las prevenciones que sobre propaganda establecía el propio Código, así como a las que fijara la ley de la materia. Dichas emisiones debían versar en torno a las tesis ideológicas y programas de acción que los partidos sostuvieran frente a los problemas nacionales y no podían constituirse en ningún caso, en plataformas para dirimir cuestiones personales. Se establecía además que la propaganda de las asociaciones políticas debía mantenerse dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la dignidad personal y a la moral. Igualmente, se prohibía que atacara a los derechos de terceros, incitara a la comisión de algún delito o a la perturbación del orden y la paz pública.

Cada partido político podía disponer hasta de diez minutos quincenales en radio y televisión, con cobertura nacional para la difusión de sus tesis ideológicas, dentro de

un mismo programa en que participarían, sucesivamente, los partidos que lo hubiesen solicitado, en el orden de la fecha de su registro en la Secretaría de Gobernación y en igualdad de condiciones.

También se establecía la posibilidad de que los partidos pudiesen solicitar a la Comisión Federal Electoral que el tiempo de transmisión de que disponían se utilizara para la exposición conjunta de sus tesis ideológicas, en torno a temas específicos bajo la dirección de un conductor de programas designado por los propios partidos, de común acuerdo, o en su defecto por la propia Comisión Federal Electoral.

Los partidos políticos nacionales que desearan hacer uso del tiempo de emisión que les otorgaba la Ley Federal Electoral, debían solicitarlo a la Comisión Federal Electoral, la que acordaba con la Comisión de Radiodifusión los canales, estaciones y horario de las transmisiones, en los términos de las disposiciones que normaban el aprovechamiento del tiempo de que disponía el Estado en la radio y televisión. Dichas solicitudes, dirigidas a la Comisión Federal Electoral, deberían plantearse por lo menos con quince días de anticipación al día de la transmisión.

La producción de los programas de los partidos era realizada por la Comisión de Radiodifusión, con cargo a la Comisión Federal Electoral, para lo cual este último organismo debía incluir en su presupuesto de egresos la partida correspondiente a transmisiones por radio y televisión.

La Comisión Federal Electoral, a solicitud de los partidos y atendiendo al interés general que representaran, podía autorizar la repetición de programas e una o varias entidades del país.

De igual forma, correspondía a la Comisión Federal Electoral vigilar que las transmisiones de los partidos se mantuviera dentro de lo dispuesto por la ley electoral y los ordenamientos legales, teniendo la facultad de decidir en caso de cualquier inconformidad, así como la de imponer las sanciones correspondientes.

1.3. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales

Con la reforma política de 1977, se introdujo una modificación al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciéndose que "en los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular", a partir de esta reforma, se dio la pauta para que los partidos mejoraran sus condiciones de competitividad mediante recursos materiales y pecuniarios indispensables para sus actividades y desarrollo.

En esta Ley se estableció un Capítulo VI referente a las prerrogativas de los partidos políticos¹⁵⁹ y las cuales se consideraba que eran las siguientes: Tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión; disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales; contar en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades, encaminadas a la obtención del sufragio popular; gozar de exención de impuestos y derechos, y, disfrutar de franquicias postales y telegráficas que fuesen necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

¹⁵⁹ Artículos 48 y 49 secciones A a la D. Cfr. *ibídem*, pp. 300 y 301.

En este orden de ideas, la Comisión Federal Electoral determinaría mediante disposiciones generales, las modalidades, formas y requisitos que deberían satisfacerse para el ejercicio de las prerrogativas de referencia. Dichas disposiciones deberían sujetarse a las siguientes bases:

En lo que se refiere a radio y televisión, esta Ley estableció que la Comisión Federal Electoral sería el órgano de coordinación y la Comisión de Radiodifusión se haría cargo de la producción técnica.

Del tiempo que le correspondía al Estado en los canales de radiodifusión cada uno de los partidos políticos disponía de una parte de dicho tiempo en forma equitativa y mensual, en los términos de las normas que al efecto se debían dictar.

Los tiempos que estaban destinados a los partidos políticos tenían preferencia en la programación que del tiempo estatal formulaba la Secretaría de Gobernación en la radiodifusión comercial, oficial y cultural.

La duración de las transmisiones se incrementaba en periodos electorales y eran siempre de cobertura nacional durante los mismos, y tenían además las modalidades que se señalaban en el ordenamiento correspondiente. Asimismo, la Comisión de Radiodifusión determinaba las fechas, los canales, estaciones y horarios de transmisión. De igual forma correspondía a esta Comisión hacerse cargo de los aspectos técnicos de la realización de los programas de radio y televisión, así como de las aperturas de los tiempos respectivos.

Cabe señalar que las transmisiones podían estar integradas con el programa de un sólo partido o con los programas de varios o de todos los partidos. El contenido de las transmisiones era determinado por cada partido

libremente, y podían ser de los siguientes tipos: informativa, de esparcimiento, de análisis económico, político, social y cultural, de difusión de tesis, ideas, principios y doctrinas. De igual forma los partidos políticos podían combinar en sus programas estos tipos. Finalmente, se establecía que las transmisiones debían apegarse a las disposiciones constitucionales y legales sobre la materia.

Por lo que se refiere a publicaciones, se proporcionaba a los partidos políticos los recursos indispensables, tales como: papel, impresión, distribución, y los medios para mantener su propio cuerpo de redactores, a efecto de cumplir con la obligación que tenían de editar una publicación periódica de divulgación mensual y otra de carácter teórico trimestral.

Los partidos políticos podían utilizar espacio en la publicación que editaba la Comisión Federal Electoral, en la cual se realizaba la insertación de artículos, ensayos y cualquier otro material informativo de su interés. La publicación de esta sección tenía el carácter, la periodicidad, el tiraje y el número de páginas que determinaba la propia Comisión.

En cuanto a las campañas electorales y la propaganda de los partidos políticos, se establecieron las siguientes disposiciones:

Una vez efectuado el registro de candidatos, cada uno de los partidos contaba con un número mínimo de carteles y folletos para que el electorado tuviera la información básica sobre las personas postuladas. Dicho cartel contenía la denominación, emblema, color, o colores, lema y nombre del candidato; por lo que se refiere al folleto, éste debía dar a conocer los datos biográficos y el ideario que sustentara el candidato.

La Comisión Federal Electoral debía reservar, en cada distrito electoral uninominal, espacios para colocar bastidores y mamparas en las que se fijaran conjuntamente los carteles de los partidos políticos contendientes.

Los partidos políticos tenían a su disposición un local, en las cabeceras de los distritos electorales uninominales, para celebrar reuniones públicas tendientes a obtener la adhesión popular.

Igualmente, esta Ley disponía que los candidatos debían ser auxiliados en la realización de sus recorridos electorales. Los gastos de los dos casos anteriores, así como los de este último, debían ser cubiertos con el presupuesto de la Comisión Federal Electoral, la cual debía establecer las partidas adecuadas para este efecto.

La Comisión Federal, las comisiones locales y los comités distritales electorales, convenían con las autoridades federales, estatales y municipales, las bases y los procedimientos a que se sujetaba la fijación de propaganda en lugares de uso común o de acceso público.

Además, se establecía la prohibición de fijar propaganda en los monumentos artísticos, edificios públicos o coloniales, y respecto a los locales particulares, sólo podía fijarse la misma con previa autorización. Cada partido tenía la obligación de cuidar que su propaganda no modificara el paisaje ni perjudicara a los elementos que formaban el entorno natural. Por lo cual, debían abstenerse de utilizar para fines de propaganda los accidentes orográficos, tales como cerros, colinas, barrancas y montañas.

Por lo que se refiere a impuestos y derechos La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales,

dispuso que los partidos políticos no causarían los impuestos y derechos siguientes: Del timbre, en los contratos de arrendamiento, compraventa, donación y expedición de copias; los relacionados con las rifas y sorteos que celebraran previa autorización legal, y con las ferias, festivales y otros eventos que tuvieran por objeto proporcionar recursos a los partidos para el cumplimiento de sus fines; sobre la renta, en las utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compraventa o donación, para el ejercicio de sus funciones específicas; por la venta de los impresos que editaban, relacionados con la difusión de sus principios, programas, estatutos, propaganda y por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma; y finalmente, los derechos por certificaciones y por la expedición de copias.

1.4. Código Federal Electoral

En el Código Federal Electoral, publicado el 12 de febrero de 1987, se estableció por primera vez el otorgamiento de financiamiento público a los partidos políticos de manera pecuniaria, como lo veremos en el siguiente capítulo.

En cuanto al financiamiento público indirecto, el Título Cuarto, "De las prerrogativas de los partidos políticos nacionales", en su capítulo único,¹⁹⁰ consideraba como prerrogativas de los partidos políticos nacionales las siguientes: Tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión; gozar del régimen fiscal que establecía el Código y las leyes de la materia; disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que fueran necesarias para el cumplimiento de sus funciones; y participar del financiamiento público correspondiente, para sus actividades.

¹⁹⁰ Artículos 48 a 60, Cfr. *ibidem*, pp. 325 y 326.

En lo que atañe a las prerrogativas en materia de radio y televisión, el Código previó que tendrían por objeto la difusión de sus bases ideológicas de carácter político, económico y social que postularan, la libre expresión de ideas,¹⁹¹ y las acciones que pretendían adoptar para realizar sus principios, alcanzar sus objetivos y las políticas que proponían para resolver los problemas nacionales.

Nuevamente la Comisión de Radiodifusión era el órgano técnico, que se encargaba de la producción y difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos y de las aperturas de los tiempos correspondientes. Cada uno de los partidos políticos tenía derecho a acreditar, ante la referida Comisión, un representante con facultades de decisión sobre la elaboración de los programas de su partido.

Se establecía que del tiempo total que le correspondía al Estado en las frecuencias de radio, y en los canales de televisión, cada partido político disfrutaría de un tiempo mensual de quince minutos en cada uno de estos medios de comunicación. Asimismo, se establecía que la duración de las transmisiones sería incrementada en periodos electorales. Para el caso de las coaliciones serían consideradas como un solo partido político, por lo que no sería acumulable el tiempo de transmisión.

Este Código dispuso además que los tiempos destinados a las transmisiones de los programas de los partidos políticos y de la Comisión Federal Electoral, tendrían preferencia dentro de la programación general para el tiempo estatal en la radio y la televisión. La Comisión Federal Electoral sería la encargada de cuidar que éstos fueran transmitidos en

¹⁹¹ Esto de conformidad con los términos del artículo sexto constitucional y con las leyes de la materia.

cobertura nacional. Además, sin perjuicio de lo anterior, y a solicitud de los partidos podía transmitirse programas en cobertura regional. Señalándose que estos programas no excederían de la mitad del tiempo asignado a cada partido para sus programas de cobertura nacional y se transmitirían además de estos últimos.

Los partidos políticos podían hacer uso de su tiempo mensual en dos programas semanales. El orden de presentación de los programas de los partidos políticos se hacía mediante sorteo en forma semestral. La Comisión de Radiodifusión era la encargada de determinar las fechas, los canales, estaciones y los horarios de las transmisiones. Asimismo, tomaba las previsiones necesarias para que la programación que correspondiera a los partidos políticos, tuviera la debida difusión a través de la prensa de circulación nacional.

Los partidos políticos tenían la obligación de presentar, con la debida oportunidad, a la Comisión de Radiodifusión, los guiones técnicos para la producción de sus programas, mismos que se realizaban en los lugares que para tal efecto disponía la propia Comisión. Un aspecto que indudablemente limitaba la realización de sus programas a los partidos políticos, era el hecho de que el Código disponía que los guiones debían ajustarse a las posibilidades técnicas del órgano de producción, pese a que la misma normatividad disponía que la Comisión de Radiodifusión contaría con los elementos humanos y técnicos suficientes para la producción de los programas.

Asimismo, tenían derecho, además del tiempo regular mensual de quince minutos a que se ha hecho referencia, a participar conjuntamente, en un programa especial que establecería y coordinaría la Comisión de Radiodifusión, para

que fuera transmitido por radio y televisión dos veces al mes.

La Comisión de Radiodifusión, tenía a su cargo gestionar el tiempo, en la radio y la televisión, que fuera necesario para la difusión de sus actividades. Además, el Código establecía la posibilidad de que en todo tiempo la Comisión de Radiodifusión, tomando en cuenta las experiencias y los estudios técnicos que realizara, pudiera solicitar la ampliación de los tiempos asignados a los partidos políticos en la radio y televisión, así como la frecuencia de sus transmisiones en estos medios de comunicación.

La Comisión Federal Electoral tenía la facultad de dictar los acuerdos pertinentes a fin de que el ejercicio de esta prerrogativa, en periodos electorales extraordinarios, se realizara con las modalidades de tiempos, coberturas, frecuencias radiales y canales de televisión de los programas de los partidos políticos con contenidos regionales o locales. Este tiempo de transmisión de los partidos, no se computaba con el utilizado en emisiones de cobertura nacional.

Respecto a la propaganda de los partidos políticos durante las campañas electorales, el Código establecía que se debían observar los siguientes lineamientos:

Por una parte, los partidos políticos debían fijar sus carteles en los bastidores y mamparas colocadas en los espacios que para tal efecto hubiera reservado en cada distrito electoral, la Comisión Federal Electoral.

La fijación de propaganda en lugares de uso común o de acceso público, debía sujetarse a las bases y procedimientos que convinieran la Comisión Federal Electoral, las comisiones

locales y los comités distritales electorales, con las autoridades federales, estatales, y municipales.

Se prohibía la fijación de propaganda en los edificios públicos y los monumentos. En lugares de propiedad privada la fijación de propaganda debía convenirse con los propietarios.

De igual forma, los partidos políticos tenían la obligación de cuidar que su propaganda no modificara el paisaje ni perjudicara los elementos que formaban el entorno, como en el caso de la legislación que le antecedió.

Por lo que se refiere al régimen fiscal de los partidos políticos, el mismo fue regulado en el Capítulo Segundo del Título Quinto,¹⁹² señalándose que los partidos políticos no eran sujetos de los impuestos y derechos siguientes: Los relacionados con las rifas y sorteos que celebraran previa autorización legal, y con las ferias, festivales y otros eventos que tuvieran por objeto allegarles recursos para el cumplimiento de sus fines; sobre la renta, en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación o arrendamiento de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas así como los ingresos que hubieran provenido de donaciones de bienes en numerario o en especie; tampoco lo era respecto a los generados por la venta de los impresos que editaban para la difusión de sus principios, programas, estatutos y, en general, para su propaganda, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma; y respecto a los demás que establecían las disposiciones legales aplicables.

Estos supuestos no se aplicaban en el caso de las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establecieran los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de

¹⁹² Artículos 62 a 68, Cfr. *ibidem*, pp. 326 y 327.

su fraccionamiento, adicionales que establecieran los estados sobre la propiedad, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tuviesen por base el cambio de valor de los inmuebles; ni en el caso de los impuestos y derechos que establecieran los estados por la prestación de servicios públicos municipales.

Asimismo, se dispuso que el régimen fiscal de no sujeción a que se hizo referencia, no relevaba a los partidos políticos del cumplimiento de otras obligaciones fiscales.

Los partidos políticos disfrutaban de franquicias postales y telegráficas, dentro del territorio nacional, que fuesen necesarias para el cumplimiento de su programa de acción. Las franquicias postales quedaron sujetas a las siguientes reglas: Sólo podían hacer uso de las franquicias postales los comités nacionales, regionales, estatales, distritales y municipales de cada partido; los partidos políticos deberían acreditar ante la Secretaría Técnica de la Comisión Federal Electoral, dos representantes autorizados por cada uno de sus comités para facturar el envío de su correspondencia ordinaria, su propaganda y sus publicaciones periódicas. La Secretaría Técnica comunicaba a la autoridad competente los nombres de los representantes autorizados y hacía las gestiones necesarias para que se les tuviera por acreditados.

Los comités nacionales podían remitir a toda la República, además de su correspondencia, la propaganda y sus publicaciones periódicas; los comités regionales, estatales y distritales podían remitirlas a su comité nacional y a los comités afiliados de sus respectivas demarcaciones territoriales.

La Comisión Federal Electoral, escuchando a los partidos políticos, que gestionaba ante la autoridad competente el

señalamiento de la oficina u oficinas en las que éstos harían los depósitos de su correspondencia, a fin de que fuesen dotados de los elementos necesarios para su manejo. Los representantes autorizados y registrados, por cada comité ante la Secretaría Técnica de la Comisión Federal Electoral, debían facturar los envíos y firmar la documentación respectiva.

Las franquicias postales de los partidos políticos amparaban sus envíos dentro del territorio nacional; y en su correspondencia debía hacerse la mención de manera visible de que ésta provenía de partido político remitente.

Las franquicias telegráficas se otorgaban exclusivamente para su utilización dentro del territorio nacional y se sujetaban a las siguientes reglas: Sólo podían hacer uso de las franquicias telegráficas sus comités nacionales, regionales, estatales y distritales; los Comités nacionales podían usar las franquicias para sus comunicados en toda la República, y los Comités regionales, estatales y distritales para comunicarse con su Comité Nacional, los comités y afiliados de sus respectivas demarcaciones; las franquicias eran utilizadas en sus respectivas demarcaciones por dos representantes autorizados por cada uno de los Comités. Los nombres y firmas de los representantes autorizados, se registraban en la Secretaría Técnica de la Comisión Federal Electoral y ésta lo hacía saber a la autoridad competente. Se dispuso que la vía telegráfica sólo se utilizaría en casos de apremio y los textos de telegramas se ajustarían a las disposiciones de la materia; finalmente se dispuso que la franquicia telegráfica no surtiría efecto para fines de propaganda, asuntos de interés personal, ni para mensajes cuyos destinatarios se encontraran en la misma ciudad o zona urbana del giro.

La Comisión Federal Electoral, establecería en su presupuesto las partidas necesarias para cubrir los gastos que se originaran en el cumplimiento de lo dispuesto en las disposiciones antes señaladas.

2. Regulación actual del financiamiento público indirecto de los partidos políticos en México

Como ya lo hemos señalado, actualmente se encuentra en vigor el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 15 de agosto de 1990, el cual sufrió importantes reformas y adiciones mediante el decreto publicado el 24 de septiembre de 1993, varias de las cuales atañen al objeto de nuestro estudio. Por lo cual nos referiremos a las disposiciones vigentes, resaltando en su caso las que hayan sido objeto de alguna modificación en septiembre de 1993.

En este orden de ideas, el Libro Segundo, "De los partidos políticos", contiene en su Título Tercero lo relativo a las prerrogativas, el acceso a la radio y televisión y el financiamiento de los partidos políticos, si bien cabe destacar que hasta antes de las reformas de septiembre de 1993, este Título solo se denominaba "De las prerrogativas de los partidos políticos nacionales".

Así tenemos que el artículo 41 del Código señala que son prerrogativas de los partidos políticos nacionales: Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión en los términos que establece el propio Código; Gozar del régimen fiscal que se establece en la legislación electoral y en las leyes de la materia; Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones; y participar, en los términos del Capítulo Segundo de este Título del Código, del financiamiento público

correspondiente para sus actividades (si bien este último aspecto será tratado en el siguiente capítulo).

2.1. Prerrogativas y acceso a la radio y televisión

El artículo 41 dispone que al ejercer sus prerrogativas en radio y televisión, los partidos políticos deberán difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales.

Conforme a la legislación electoral vigente, y tomando en cuenta la estructura del Instituto Federal Electoral, corresponde a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y a la Comisión de Radiodifusión del propio Instituto, la producción y difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos, así como el trámite de las aperturas de los tiempos correspondientes.

El Código dispone que la Comisión de Radiodifusión será presidida por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos. Asimismo, cada uno de los partidos políticos tiene derecho de acreditar ante la Comisión, un representante con facultades de decisión sobre la elaboración de los programas de su partido.

Por su parte, el artículo 44 de la ley de la materia señala 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 15 minutos mensuales en cada uno de estos medios de comunicación.

Asimismo, se dispone que la duración de las transmisiones será incrementada en períodos electorales, para cada partido político, en forma proporcional a su fuerza electoral. Además, se establece la obligación de que los partidos políticos utilizarán, por lo menos, la mitad del

tiempo que les corresponda durante los procesos electorales para difundir el contenido de sus plataformas electorales.

Por otra parte, se dispone que sin perjuicio de lo anterior, a solicitud de los partidos políticos podrán transmitirse programas en cobertura regional. Estos programas no deben exceder de la mitad del tiempo asignado a cada partido para sus programas de cobertura nacional y su transmisión se realizará además de éstos.

Además de los quince minutos al mes a que hemos hecho referencia, los partidos políticos tienen el derecho a participar conjuntamente en un programa especial que establecerá y coordinará la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, con el propósito de ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes.

Los partidos políticos deben hacer uso de su tiempo mensual en dos programas semanales. El orden de presentación de los programas se determina mediante sorteos semestrales.

También dispone el Código actual, al igual que su precedente, que los partidos políticos deberán presentar con la debida oportunidad a la Comisión de Radiodifusión los guiones técnicos para la producción de sus programas, que se realizarán en los lugares que para tal efecto disponga ésta, pero debe destacarse que se suprimió la limitación establecida en el Código Federal Electoral, de que los guiones debían ajustarse a las posibilidades técnicas del órgano de producción.

Y se establece también que la Comisión de Radiodifusión contará con los elementos humanos y técnicos suficientes para garantizar la calidad en la producción y la debida difusión de los mensajes de los partidos políticos, estos dos últimos aspectos no contemplados en el Código anterior, y que

resultan de gran importancia para que cumplan con su propósito de llegar a la sociedad.

En cuanto a la determinación de las fechas, los canales, las estaciones y los horarios de las transmisiones, es atribución de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos hacerlo, tomando 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.

Los tiempos destinados a las transmisiones de los programas de los partidos políticos y del Instituto Federal Electoral, tienen preferencia dentro de la programación general en el tiempo estatal en la radio y la televisión. La propia Dirección Ejecutiva tiene la obligación de cuidar que los mismos sean transmitidos en cobertura nacional.

La citada Dirección Ejecutiva debe gestionar el tiempo que sea necesario en la radio y la televisión para la difusión de las actividades del Instituto así como las de los partidos políticos.

Ahora bien, en los términos de lo dispuesto por el artículo 47 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde a la Dirección General del Instituto Federal Electoral tomar los acuerdos pertinentes a fin de que el ejercicio de las prerrogativas que hemos venido citando, en el supuesto de procesos electorales extraordinarios, se realice con las modalidades de tiempos, coberturas, frecuencias radiales y canales de televisión, para los programas de los partidos políticos con contenidos regionales o locales. Este tiempo de transmisión de los partidos políticos no se computará con el utilizado en emisiones de cobertura nacional.

Hasta el momento se ha hecho referencia a la prerrogativa de los partidos políticos, de utilizar el tiempo que le corresponde al Estado, en la radio y la televisión, como se venía estableciendo en legislaciones anteriores y que hemos tratado ya. Pero cabe destacar que a partir de las reformas de septiembre de 1993, en el artículo 48 del Código, se reguló la posibilidad de que también los partidos políticos pudiesen contratar por su propia cuenta tiempo en la radio y la televisión, y que si bien hay que dejar claro que no es financiamiento que les otorgue el Estado,¹⁹³ por encontrarse relacionado con la prerrogativa que acabamos de tratar, mencionaremos los términos en que se encuentra regulada.

El referido artículo 48 principia señalando que es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales. Esto debe realizarse conforme a las normas y procedimientos que el propio artículo 48 establece.

En lo que se refiere a los candidatos, éstos sólo podrán hacer uso de los tiempos que les asignen su partido político, o coalición, en su caso.

Corresponde a la Dirección General del Instituto Federal Electoral solicitar oportunamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención, con el

¹⁹³ Al respecto, consideramos que debería contenerse la regulación de este facultad de los partidos políticos, como un capítulo del Título Segundo del propio Libro Segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que se trata de un derecho, sujeto a una regulación muy precisa y limitaciones por parte de la ley, pero que no debería quedar comprendida dentro de las prerrogativas que concede el Estado a los partidos políticos, a fin de distinguirlas de éstas, y que no obstante que no se reconocen formalmente como financiamiento público indirecto, en los términos de la doctrina que ya hemos tratado, sí lo son.

propósito de que los concesionarios o 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 15 de enero al 15 de abril del año de la elección; y el segundo, del 16 de abril y hasta tres días antes del señalado para la jornada electoral.¹⁹⁴ Dichas tarifas no serán superiores a las de publicidad comercial.

En este orden de ideas, corresponde a la Dirección General del Instituto Federal Electoral, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, poner a disposición de los partidos políticos, en la primera sesión que realice el Consejo General en la primera semana de noviembre del año anterior al de la elección, el primer catálogo de los tiempos, horarios, canales y estaciones disponibles.

Si bien, conforme al artículo octavo transitorio del Decreto publicado el 24 de septiembre de 1993, para el proceso electoral federal de 1994, debió ser en la primera sesión que realizara en enero de este año. Y en efecto, así ocurrió en la sesión ordinaria del día 7 de enero de 1994, fue entregado el primer catálogo de tiempos, horarios, tarifas, canales y estaciones de radio y televisión, disponibles para la contratación por parte de los partidos

¹⁹⁴ En los términos del artículo octavo transitorio, del Decreto publicado el 24 de septiembre de 1993, para el proceso electoral federal del año de 1994, las fechas deben ajustarse en dos meses con posterioridad, por lo que el primer periodo es del 15 de marzo al 15 junio, y el segundo, del 16 de junio hasta el 17 de agosto de este año, ya que la jornada electoral se realizará el domingo 21 de agosto de 1994, conforme al propio artículo octavo transitorio citado.

políticos para la transmisión de propaganda electoral del 15 de marzo al 15 de junio de 1994.¹⁹⁵

Sobre este punto, cabe mencionar la argumentación que se dió en contra de esta primera entrega de catálogos, la cual consistió en que "Los partidos de oposición se inconformaron porque dicho catálogo no ofrece horarios triple A, que son los que cuentan con mayor audiencia. Asimismo, esgrimieron que las tarifas son muy altas, por lo que ningún partido, salvo el Partido Revolucionario Institucional, podría contratarlos, lo cual acentúa la inequitatividad en las condiciones de competencia electoral entre los partidos. Asimismo, se pronunciaron porque el tiempo de que dispone el Estado -12.5%- en la radio y televisión se reparta de manera equitativa entre los partidos políticos y se prohíba la compra de tiempos para propaganda política en ambos medios."¹⁹⁶

El segundo catálogo deberá ser proporcionado en la sesión que celebre el Consejo General correspondiente al mes de enero, pero hay que volver a tomar en cuenta el citado artículo octavo transitorio, por lo cual la fecha para la segunda entrega será la sesión del mes de marzo.

Los partidos políticos tienen la obligación de comunicar por escrito a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, las estaciones, canales y horarios en los que tengan interés de contratar tiempos, conforme al primer catálogo que les fue proporcionado, a más tardar el 15 de diciembre del año anterior al de la elección, por lo que se refiere a la campaña de Presidente de los Estados Unidos

¹⁹⁵ Ver Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, S.C. (CEFNA), "Instituto Federal Electoral. Buscando patrocinio", en *Voz y voto. Política y Elecciones*. Número 12, México, febrero de 1994, pp. 43 y 44.

¹⁹⁶ *Ibidem*.

Mexicanos, y a más tardar el 31 de enero del año de la elección, en cuanto a las campañas de senadores y diputados. Nuevamente hay que tomar en consideración el artículo octavo transitorio, para determinar las fechas correspondientes al proceso electoral federal de 1994, de tal forma que para el caso de la campaña para la elección de Presidente fue el 15 de febrero, y por lo que se refiere a las campañas de diputados y senadores el plazo es hasta el 31 de marzo de 1994.

En el caso del segundo catálogo, nuevamente se establece la obligación de los partidos políticos de comunicar por escrito a la misma Dirección Ejecutiva, las estaciones, canales y horarios en los que tengan interés de contratar tiempos, a más tardar el 28 de febrero del año de la elección por lo que hace a la campaña de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a más tardar el 15 de marzo del mismo año para las campañas de senadores y diputados. Realizando el ajuste de fechas para el proceso de 1994, tenemos que el primer plazo concluye el 28 de abril, y el segundo de ellos el 15 mayo.

Si se llegara a dar el supuesto de que dos o más partidos políticos manifestaran su interés en contratar tiempos en un mismo canal o estación, en los mismos horarios, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, deberá aplicar el siguiente procedimiento:

a) En primer lugar, se dividirá el tiempo total disponible para contratación del canal o estación en dos mitades;

b) La primera mitad del tiempo disponible para contratación se dividirá a su vez, por partes iguales entre el número de partidos políticos contendientes interesados en contratarlo. El resultado de esta operación será el tiempo que cada partido político podrá contratar. El Código dispone que si se

diera el caso de que hubiese tiempos no adquiridos, estos se acumularán para la segunda mitad;

c) La segunda mitad de tiempo se pondrá a disposición de los partidos interesados en adquirirlo, el cual podrán contratar en el orden que corresponda a su fuerza electoral y será proporcional a su porcentaje de votos que hayan obtenido en la última elección de diputados de mayoría relativa. También en este caso, si hubiese tiempos sobrantes volverán a estar a disposición de los concesionarios o permisionarios, disponiendo el Código que ya no podrán ser objeto de contratación posterior por los partidos políticos o candidatos.

Respecto a este último punto, cabe señalar que el legislador incurrió en una incongruencia, pues como ya señalamos, por una parte se considera que es un derecho exclusivo de los partidos políticos la contratación de tiempos en radio y televisión, y se indica que los candidatos sólo podrán hacer usos de los tiempos que les asignen en su partido político; mientras que en el inciso d) del párrafo 5, del artículo 48, se alude a la contratación por parte de los partidos o candidatos. Si bien es un error que no tiene mayor trascendencia porque a final de cuentas es una prohibición de un supuesto, si denota una vez más, una inadecuada técnica legislativa, que lamentablemente aparece en algunas partes del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Finalmente, se establece que en las divisiones de los tiempos señaladas, se procurará igualdad de horarios, canales y estaciones.

Por otra parte, si se diera el caso de que sólo un partido político manifestara interés por contratar tiempo en un canal o estación, se prevé que podrá hacerlo hasta por el

límite que los concesionarios o permisionarios hayan dado a conocer como el tiempo disponible para efectos del propio artículo 48 del Código.

El reparto y asignación de los canales, estaciones y tiempos a contratar por cada partido político, del primer catálogo, deberá finalizar a más tardar el 15 de enero del año de la elección para la campaña de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a más tardar el 28 de febrero del mismo año, para las campañas de senadores y diputados. Para el proceso electoral federal de 1994, la primera fecha corresponde al 15 de marzo y la segunda al 28 de abril.

Respecto al segundo catálogo, el reparto y asignación de los canales, estaciones y tiempos a contratar por cada partido político, para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, deberá concluir el 15 de abril del mismo año; 15 de junio para las elecciones de 1994.

Una vez concluido el procedimiento de reparto y asignación a que nos hemos referido, el Instituto Federal Electoral debe proceder a dar a conocer los tiempos, canales y estaciones para cada uno de los partidos políticos, a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, con el objeto de que lleven a cabo directamente la contratación respectiva.

De igual manera, la propia Dirección Ejecutiva comunicará a cada uno de los concesionarios o permisionarios los tiempos y horarios que cada uno de los partidos políticos está autorizado a contratar con ellos.

Se dispone además, que en uso de los tiempos contratados por los partidos políticos en los términos de este Código en los medios de cobertura local, los mensajes alusivos a sus

candidatos a diputados y senadores, sólo podrán transmitirse a partir de la fecha en que estos sean registrados.

Finalmente, se establece que el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos se reunirá a más tardar el 15 de diciembre del año anterior al 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 noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos. Para el proceso electoral federal de 1994, la fecha límite fue el 15 de febrero.

Sobre este aspecto en particular, es importante señalar que aparecieron publicados el 15 de febrero de 1994 los *Lineamientos generales aplicables en los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de la campaña de los partidos políticos*,¹⁹⁷ en el cual se señala a manera de introducción que en cumplimiento de lo estipulado por el Código de la materia, la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral presentó ante la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, las sugerencias que sobre el tratamiento de la información sobre las campañas políticas en el año de 1994 se tomaron por consenso de todos los partidos políticos,¹⁹⁸ y que son las siguientes:

Objetividad. Para ello se sugirió que la información que se transmita en los noticieros sobre las actividades de las campañas políticas debe ser objetiva, es decir, se debe evitar la información que tienda a favorecer o a perjudicar a

¹⁹⁷ La Jornada, martes 15 de febrero de 1994, p. 22.

¹⁹⁸ Los lineamientos aparecieron publicados con la firma, al final, tanto del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos en su carácter de Presidente de la Comisión de Radiodifusión, así como por los representantes de cada uno de los nueve partidos políticos que cuentan con registro, así como por el Secretario Técnico de la Comisión de Radiodifusión.

algún candidato o partido político, agregándose que se evite la editorialización de las notas informativas.

Calidad uniforme en el manejo de la información. Se propuso que los concesionarios difundan las noticias de las actividades de las campañas políticas, atendiendo a un principio de uniformidad en el protocolo y calidad de la información para todos los partidos políticos, esto con el fin de lograr una mayor equidad. Asimismo, se dispuso que el tiempo y el contenido deberán reflejar puntualmente las actividades de cada candidato en sus jornadas proselitistas.

Posibilidad de aclaración. Se sugirió que ante noticias que los partidos políticos consideren que no reflejan fielmente el acto, dato o hecho informado, tengan la posibilidad de aclarar con información precisa la noticia transmitida.

Sección especial de las campañas políticas. Se propuso que en los noticieros se establezca una sección especial para la transmisión de noticias relativas a las actividades de las campañas políticas, y que de ser posible, se procurara transmitir en un horario fijo y previamente anunciado y sin que se mezcle con otras noticias de diversa índole, tales como: guerra, catastrofes, deportes, espectáculos, eventos de nota roja, etc. Se recomendó también que se tratara de alcanzar equidad en los tiempos de transmisión de las informaciones correspondientes a cada partido político y sus candidatos.

Importancia de las noticias. Para el orden de presentación de la información relativa a las campañas políticas, se sugirió tomar en cuenta la importancia, repercusión, contenido y alcance de la nota informativa, de tal manera que haya una evaluación seria y equitativa para todos los partidos políticos y sus candidatos.

Responsabilidad de los partidos políticos y de los medios de comunicación electrónicos. Por su parte, los partidos políticos asumieron la responsabilidad de informar oportunamente sobre el desarrollo de las actividades de sus candidatos en campaña, a través de boletines de prensa u otros medios que consideren convenientes. Por su parte, los concesionarios, en la medida de lo posible, difundirán, sin distinción alguna, los boletines de prensa enviados por los partidos políticos y cubrirán las actividades de campaña de los candidatos a través de reporteros.

Especificación de las informaciones noticiosas pagadas. Se sugirió que con miras a mejorar la credibilidad de la información transmitida, los concesionarios aclaren a través de cualquier medio o técnica, cuando determinado programa o contenido aparentemente noticioso se trate de inserción pagada. Sin embargo, se propuso que en los spots o cápsulas promocionales de los partidos políticos, se abstengan de añadir la coletilla de que se trata de "Mensaje pagado por el partido político".

Respeto a la vida privada. La información no debe asociarse con la vida privada de los candidatos contendientes, funcionarios y representantes partidistas.

Si bien, como lo aclaramos desde el principio, este aspecto de la legislación electoral vigente no es financiamiento público, creemos que su importancia es clara, y sobretodo lo veremos en los próximos meses, cuando las campañas adquieran mayor fuerza a medida que se acerque la fecha de la jornada electoral. Por lo pronto, empieza a ser claro que se inicia un nuevo trato por parte de los medios de comunicación masiva, respecto a las campañas y actos de los partidos políticos; y si bien aún quedan aspectos que deberán

irse depurando y contemplando en la legislación electoral, creemos que se trata de un buen comienzo.

2.2. Régimen fiscal de los partidos políticos

El régimen fiscal de los partidos políticos, en la actual normatividad electoral, se encuentra contemplado en el Capítulo Tercero, del Título Tercero al que ya hemos hecho referencia.

Así tenemos que el artículo 50 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que los partidos políticos nacionales no son sujetos de los impuestos y derechos siguientes:

- a) Los relacionados con las rifas y sorteos que celebren previa autorización legal, y con las ferias, festivales y otros eventos que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines;
- b) Sobre la renta, en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie;
- c) Los relativos a la venta de los impresos que editen para la difusión de sus principios, programas, 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 aplicables.

Sin embargo, el artículo 51 señala que el supuesto al que hemos hecho referencia, no se aplicará en los siguientes casos:

a) En el de contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; y

b) De los impuestos y derechos que establezcan los Estados o municipios por la prestación de los servicios públicos.

De igual forma el régimen fiscal de no sujeción impositiva a que se refiere el artículo 50 del Código, no releva a los partidos políticos del cumplimiento de otras obligaciones fiscales.

2.3. De las franquicias postales y telegráficas

Respecto a las franquicias postales y telegráficas, se encuentran reguladas en el Capítulo Cuarto del multicitado Título Tercero, y es el artículo 53 el que inicia señalando que los partidos políticos disfrutarán de las franquicias postales y telegráficas, dentro del territorio nacional, que sean necesarias para el desarrollo de sus actividades.

En este orden de ideas, las franquicias postales se encuentran sujetas a las siguientes reglas:

a) Sólo podrán hacer uso de las franquicias postales los comités nacionales, regionales, estatales, distritales y municipales de cada partido;

b) Los partidos políticos tienen la obligación de acreditar ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y ante las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, dos representantes autorizados por cada uno de sus comités para facturar el envío de su correspondencia ordinaria, su propaganda y sus publicaciones periódicas. La propia Dirección Ejecutiva comunicará a la autoridad competente los nombres de los representantes autorizados y hará las gestiones necesarias para que se les tenga por acreditados;

c) Los comités nacionales pueden remitir a toda la República, además de su correspondencia, la propaganda y sus publicaciones periódicas; los comités regionales, estatales y distritales podrán remitirlas a su comité nacional y a los comités afiliados de sus respectivas demarcaciones territoriales;

d) La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, escuchando a los partidos políticos, gestionará ante la autoridad competente el señalamiento de la oficina u oficinas en la que éstos harán los depósitos de su correspondencia, a fin de que sean dotados de los elementos necesarios para su manejo. Los representantes autorizados y registrados por cada comité ante la Dirección Ejecutiva o sus Vocalías deberán facturar los envíos y firmar la documentación respectiva; y

e) En la correspondencia de cada partido político se mencionará de manera visible su condición de remitente.

Por lo que se refiere a las franquicias telegráficas, la legislación electoral vigente dispone que se otorgarán exclusivamente para su utilización dentro del territorio nacional y se sujetarán a las siguientes reglas:

a) Sólo podrán hacer uso de las franquicias telegráficas los comités nacionales, regionales, estatales y distritales de los partidos políticos;

b) Los comités nacionales podrán usar las franquicias para sus comunicaciones a toda la República, y los comités regionales, estatales y distritales para comunicarse con su comité nacional así como con los comités afiliados de sus respectivas demarcaciones;

c) Las franquicias serán utilizadas en sus respectivas demarcaciones por dos representantes autorizados por cada uno de los comités. Los nombres y firmas de los representantes autorizados se registrarán ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos o las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, a fin de que éstas los comuniquen a la autoridad competente;

d) La vía telegráfica sólo se utilizará en casos de apremio, y los textos de telegramas se ajustarán a las disposiciones de la materia; y

e) La franquicia telegráfica no surtirá efecto para fines de propaganda, asuntos de interés personal, ni para mensajes cuyos destinatario se encuentren en la misma ciudad o zona urbana de giro.

2.4 Espacios públicos para la exhibición de propaganda y préstamo de locales y espacios públicos.

El propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos

políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, que tiene el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Respecto a la posibilidad de que los partidos políticos puedan disponer de un lugar fijo determinado, la normatividad señala que puede colgarse o fijarse la propaganda electoral en los lugares de uso común que determinen las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto Federal Electoral, previo acuerdo con las autoridades correspondientes y conforme a las bases que las propias Juntas fijen durante el mes de diciembre del año previo al de la elección; considerando el ajuste de tiempo que debe realizarse para el proceso de 1994, conforme al artículo octavo transitorio del decreto publicado el 24 de septiembre de 1993, dichas bases debieron fijarse en el mes de febrero de 1994.

Por lo que se refiere al préstamo de lugares, la legislación no lo señala como una obligación del Estado el otorgar su préstamo, sino que establece en el párrafo 2 de su artículo 183, que en aquellos casos en los que las autoridades concedan gratuitamente a los partidos políticos o candidatos el uso de locales cerrados de propiedad pública, debe atenderse a las siguientes reglas:

Por una parte, las autoridades, ya sean federales, locales o municipales, deben dar un trato equitativo en el uso de los locales públicos a todos los partidos políticos que participan en la elección; y por otra parte, los partidos políticos deben solicitar el uso de los locales con suficiente antelación, señalando la naturaleza del acto a realizar, el número de ciudadanos que se estima habrán de concurrir, las horas necesarias para la preparación y realización del evento, los requerimientos en materia de iluminación y sonido, el nombre del ciudadano autorizado por

el partido político o el candidato en cuestión que se responsabilice del buen uso del local y sus instalaciones.

Sobre estos dos tipos de derechos de los partidos políticos, podemos notar que el Código no hace una debida ubicación de todo lo que son sus prerrogativas y financiamiento público indirecto, pues si bien se trata de aspectos de las campañas electorales, su característica principal es la de constituir una forma de financiamiento público indirecto.

CAPITULO V.
EL FINANCIAMIENTO PUBLICO DIRECTO
DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

1. Antecedentes del financiamiento público directo en México

Como ya lo mencionamos anteriormente, es con la reforma política de 1977 que se introduce en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la mención de que "en los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular", a partir de esta reforma, se dio la pauta para que los partidos mejoraran sus condiciones de competitividad mediante recursos materiales y pecuniarios indispensables para sus actividades y desarrollo.

Sin embargo, fue hasta el Código Federal Electoral, publicado el 12 de febrero de 1987, que se estableció por primera vez el otorgamiento de financiamiento público a los partidos políticos de manera pecuniaria. Los criterios de los cuales se partía era el número de votos obtenidos en las elecciones federales inmediatas anteriores y el número de curules logradas en la Cámara de Diputados por cada partido. Antes de determinar cuanto dinero se otorgaba a cada partido, se debía calcular el costo mínimo de una campaña para diputado.

En el artículo quinto transitorio del decreto de publicación de este Código, se estableció los procedimientos para distribuir la cantidad a repartirse. El financiamiento público se les otorgaría a los partidos desde la segunda anualidad correspondiente a 1987, que sería del 30% del monto

total , considerando a los candidatos registrados en 1985 y los resultados electorales de ese mismo año.

El 26 de junio de 1987 la Subcomisión que para tal efecto se había formado en la Comisión Federal Electoral, dictaminó, después de estudios económicos, que el costo mínimo de una campaña en 1985 era de \$4'212,220. Esta cantidad se desglosaba en \$1'864,720 por actividades administrativas por distrito electoral, \$2'347,500 por acciones directas de campaña, pero había que añadir \$287,780 por actividades partidistas, lo que hacía un total de \$4'500,000.

Se tomó la decisión de incrementar la cifra antes mencionada en un 40.4% y 92%, porcentajes en que había aumentado el presupuesto de egresos de la Presidencia, las dependencias del ejecutivo federal y los ramos de aportaciones a la seguridad social y erogaciones no sectorizables 1986 y 1987, más la suma de \$869,440 para actividades partidistas.

Después de las elecciones de 1988, se aplicaron las disposiciones del Código Federal Electoral para el trienio 1989-1991, lapso que abarcó la entrada en vigor del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el proceso electoral de 1991. Esto es, si bien el Código de 1987 no tuvo vigencia, si repercutió de alguna manera en el presupuesto para 1991.¹⁹⁹

¹⁹⁹ El artículo decimoquinto transitorio, del Decreto por el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, estableció que "Durante 1990 y 1991 los partidos políticos seguirán recibiendo el financiamiento público acordado por la Comisión Federal Electoral para el trienio 1989-1991."

EL FINANCIAMIENTO PUBLICO DIRECTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

La subcomisión de la Comisión Federal Electoral encargada de determinar el financiamiento para ese trienio, dictaminó que el costo de una campaña de diputado de mayoría relativa era de \$43'750,000, que los candidatos pertenecientes a partidos que conservaron su registro fueron 2,190 y que la votación efectiva por dichos partidos ascendió a 17'837,199 sufragios,²⁰⁰ con lo que multiplicando el costo de campaña por el número de candidatos, se llegó a una cifra de \$95'812'500,000. La mitad de esta cifra se distribuyó entre los partidos de acuerdo con el número de votos obtenidos, de la siguiente forma:

ASIGNACION DE FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS
SEGUN COSTO DEL VOTO 1989

PARTIDO	VOTACION	COSTO DEL VOTO ²⁰¹	TOTAL
PAN	3'259,992	\$2,685.75	8'755'552,000
PRI	9'145,255	2,685.75	24'561'865,000
PPS	1'669,200	2,685.75	4'483'053,000
PMS	808,082	2,685.75	2'170'306,000
PFCRN	1'845,583	2,685.75	4'956'774,000
PARM	<u>1'109,087</u>	<u>2,685.75</u>	<u>2'978'250,000</u>
Totales	17'837,199		\$47'906'250,000

La otra mitad del monto se asignó a los partidos de acuerdo con los diputados electos por el principio de mayoría relativa y plurinominales. Cada curul representaba \$95'812,500, de tal forma que la distribución fue de la siguiente forma:

²⁰⁰ Esta cifra se obtuvo restando de la votación total calificada por el colegio respectivo, (18'157,131 votos), la votación de los partidos que no conservaron su registro, los votos nulos y los emitidos por candidatos no registrados, (319,932).

²⁰¹ El valor unitario del voto se determina dividiendo la cantidad del financiamiento (\$47'906'250,000), entre la votación nacional emitida (17'837,199).

CAPITULO V

FINANCIAMIENTO SEGUN CURULES OBTENIDAS (1989)

PARTIDOS	CURULES OBTENIDAS	FINANCIAMIENTO SEGUN CURULES OBTENIDAS
PAN	101	9'677'062,500
PRI	261	25'007'062,500
PPS	39	3'736'687,500
PMS	19	1'820'437,500
PFCRN	42	4'024'125,000
PARM	<u>38</u>	<u>3'640'875,000</u>
TOTALES	500	\$47'906'250,000

Conforme a lo que establecía el artículo 61, fracción V, del referido Código Federal Electoral, los partidos recibirían el financiamiento para el trienio en tres anualidades: 1989, 20%; 1990, 30%, y 1991, 50%. Los siguientes dos cuadros contienen los montos otorgados a cada partido en 1989 por las formas de financiamiento, (por votos y por curules), así como la división para el trienio 1989-1991.

FINANCIAMIENTO PARA 1989

PARTIDO	POR VOTOS	POR CURULES	TOTAL 1989
PAN	1'751'104,440	1'935'412,500	3'686'516,940
PRI	4'912'372,984	5'001'412,500	9'913'785,484
PPS	896'610,644	747'337,500	1'643'948,144
PMS	434'061,180	364'087,500	798'148,680
PFCRN	991'354,260	804'825,500	1'796'179,760
PARM	<u>595'745,492</u>	<u>728'175,500</u>	<u>1'323'920,992</u>
TOTALES	\$9'581'249,000	\$9'581'249,000	\$19'162'500,000

EL FINANCIAMIENTO PUBLICO DIRECTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

FINANCIAMIENTO PARA 1989-1991

PARTIDO	1989 (20%)	1990 (30%)	1991 (50%)	TOTAL
PAN	3'686'516,940	5'529'775,410	9'216'292,350	18'432'584,700
PRI	9'913'785,484	14'870'678,226	24'784'463,710	49'568'927,420
PPS	1'643'948,144	2'465'922,217	4'109'870,360	8'219'740,721
PMS	798'148,680	1'197'223,020	1'995'371,700	3'990'743,400
PFCRN	1'796'179,760	2'694'269,639	4'490'449,400	8'980'898,799
PARM	<u>1'323'920,992</u>	<u>1'985'881,458</u>	<u>3'309'802,480</u>	<u>6'619'604,960</u>
TOTALES	\$19'162'500,000	\$28'743'750,000	\$47'906'250,000	\$95'812'500,000

En el punto sexto del dictamen que aprobó este financiamiento, la Comisión Federal Electoral determinó que los incrementos al financiamiento correspondiente a 1990 y 1991 serían equivalentes al porcentaje en que se había aumentado el presupuesto de egresos para la Presidencia de la República, las dependencias del Ejecutivo Federal y los ramos de aportaciones a seguridad social y erogaciones no sectorizables, de los años respectivos. Así el financiamiento real fue el siguiente:

AJUSTE DE FINANCIAMIENTO PARA 1991 CON RELACION A 1990

PARTIDOS	1990 PROGRAMADO 33.9%*	1991 PROGRAMADO 38.3%*
PAN	7'404'369,273	12'754'519,008
PRI	19'911'838,145	34'299'467,064
PPS	3'301'869,848	5'687'690,664
PRD	1'603'081,625	2'761'414,836
PFCRN	3'607'627,047	6'214'378,488
PARM	<u>2'659'095,312</u>	<u>4'580'469,420</u>
TOTALES	\$38'487'881,250	\$66'297'939,480

* Porcentaje de aumento

Expuestos estos antecedentes sobre como se reguló el financiamiento de los partidos políticos, antes de la entrada en vigor del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pasaremos al análisis de la regulación vigente, contemplando las normas establecidas desde agosto de 1990 e incluyendo las recientes reformas de septiembre de 1993.

2. Por actividades electorales

Esta forma de financiamiento se otorga en efectivo, y su monto dependerá del número de votos que se hubieran obtenido y el de curules ganadas, por parte de los partidos políticos en las elecciones inmediatamente anteriores. La legislación mexicana no establece expresamente que se otorgue con vistas a cubrir los gastos derivados de los procesos electorales y las consecuentes campañas, pero se puede desponder una intención en tal sentido, puesto que al ser un financiamiento trianual, el mayor aporte se realiza en el tercer año posterior a las elecciones federales, precisamente en el periodo en que habrán de realizarse los actos proselitistas con mayor intensidad.

En el caso de México, el legislador optó por financiar a los partidos políticos como tales y no a los candidatos. De tal forma, los recursos son entregados a las instituciones partidarias, en las que la organización interna decide la forma en que habrán de distribuir los recursos entre sus candidatos. Esto tiende a fortalecer la organización partidaria, en virtud de que mantiene una clara vinculación entre el candidato y su partido, así como la lealtad del primero con los principios y directrices del segundo.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no prevé la posibilidad de algún tipo de apoyo a candidatos independientes. Esto es que en el derecho

electoral mexicano el ejercicio del voto tanto activo como pasivo, se lleva a cabo a través del sistema de partidos políticos, que son considerados el medio necesario para el ejercicio de las prerrogativas de los ciudadanos de votar y ser votados en las elecciones populares.

Esto tiene su fundamento en los párrafos segundo y tercero del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁰² lo cual no deja de ser un tanto cuestionable para muchos estudiosos de la materia, pero que por no ser materia central de este trabajo, no entraremos a analizar detalladamente.

Es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el que da sustento a la afirmación de que son los partidos políticos el medio necesario para el ejercicio del voto activo y pasivo, pues en su artículo 227, párrafo 2 se dispone que "Se entiende por voto nulo aquel expresado por un elector en una boleta que depositó en la urna, pero que no marcó un solo círculo o cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político o coalición." Además, el artículo 175, párrafo 1 establece que "Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular". Con esto se anula la posibilidad de que se reconozca a candidatos independientes.

Sobre el aspecto el Mtro. Manuel Barquín ha señalado que "...en México el otorgamiento de fondos públicos directamente

²⁰² El que los partidos políticos sean los medios exclusivos para la función electoral, encuentra su fundamento teóricamente en el párrafo segundo, cuando se establece que son "entidades de interés público", y en el párrafo tercero cuando establece que "...tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público..." Ver capítulo segundo, *supra* página 62 y siguientes.

a los partidos políticos es la mejor solución posible. En efecto, debe tenerse en cuenta que el sistema pluripartidista es aún endeble y relativamente reciente, como consecuencia de que por una parte el pluralismo político data prácticamente de la vigencia de la ley electoral de 1977 (LOPPE)...²⁰³

Hasta antes de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, teníamos en la práctica un sistema de partido único, en el que la oposición no tenía posibilidades reales de ocupar posiciones políticas de importancia o numéricamente relevantes a través de las elecciones. Con esta circunstancia, si el sistema de financiamiento público se otorgara directamente a los candidatos, propiciaría que el sistema de partidos políticos que apenas comienza a consolidarse, en un proceso que requiere de ir madurando y adquiriendo una verdadera y particular fisonomía, se viera obstaculizado e incluso se truncara. "En esas condiciones destinar el financiamiento público directamente a candidatos sería desaconsejable, porque no sólo obstaculizaría la consolidación del pluripartidismo, sino que propiciaría el aventurerismo político de líderes carismáticos -en el mejor de los casos- o de caciques y de personalismos políticos, pues ya sin la disciplina de la participación de los partidos políticos se perdería coherencia en las posiciones políticas e incluso hasta el punto de referencia que constituye cada partido para la articulación de políticas de corto y mediano plazos y para el desarrollo de nuevas carreras políticas."²⁰⁴

Sin lugar a dudas, el apoyar directamente a los partidos políticos, más que a los candidatos en sí, deberá llevarnos a

²⁰³ BARQUIN ALVAREZ, Manuel. "Una propuesta razonada e imparcial en torno al financiamiento a los partidos políticos en México", en *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 147.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 148.

nuestra cultura política vaya evolucionando, a medida que el sistema de partidos políticos se fortalezca, por lo que en este aspecto sí consideramos que el legislador ha establecido una solución para las condiciones reales de nuestro país y nuestra sociedad.

2.1. Condiciones y requisitos

En México, el referido Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales, en su artículo 49, párrafo 7, inciso a), establece las disposiciones aplicables para determinar el financiamiento que le corresponderá a cada partido político por actividad electoral.²⁰⁵

En primer lugar al Consejo General del Instituto Federal Electoral le corresponde determinar, con base en los estudios que tiene la obligación de presentar el Director General del propio Instituto, cuál es el costo mínimo de una campaña para diputado, así como el de una para senador.

Sobre el particular, resulta interesante hacer referencia a como fue que se aplicó esta disposición, una vez que estuvo en vigencia el Código Federal de Instituciones y

²⁰⁵ Antes de las reformas de septiembre de 1993, este aspecto del financiamiento de los partidos políticos se encontraba regulado en el párrafo 1. inciso a) del propio artículo 49. Cabe señalar que el artículo décimoquinto transitorio, del decreto por el cual se publicó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el Diario Oficial de la Federación, el miércoles 15 de agosto de 1990, estableció que este tipo de financiamiento público se otorgaría a partir de 1992, conforme a los resultados de las elecciones federales de 1991. Además, señaló que mientras tanto, en 1990 y 1991, los partidos políticos seguirían recibiendo el financiamiento público acordado por la Comisión Federal Electoral para el trienio 1989-1991, organismo que desapareciera con las reformas de referencia.

Procedimientos Electorales.²⁰⁶ De tal forma, tenemos que el costo mínimo de campaña electoral para diputado federal se determinó tomando como base información obtenida en diferentes lugares y con varios proveedores, a precios vigentes en el mes de mayo de 1991.

Por principio, se consideró la realización de actividades administrativas, incluidas las referentes a la utilización de recursos humanos, determinándose como elemento mínimo de apoyo durante tres meses del siguiente personal: encargado de la oficina, dos mecanógrafas, un chofer, un auxiliar de servicios. Se determinó el salario de estas personas con base en el tabulador de sueldos del Instituto Federal Electoral.

También se consideró la necesidad de requerimientos de recursos materiales, como son la renta de un local para oficina, equipo de transporte, teléfono, energía eléctrica, papelería, combustible, detallándose las consideraciones que se hicieron sobre cada rubro.

En cuanto a la renta de un local, se consideró que uno de 40m² cumplía con los requerimientos mínimos. Para determinar el costo de arrendamiento, se recurrió a información periodística.

Para la renta de un vehículo, se partió de la consideración de que este fuera un Volkswagen sedán, y se solicitó a diversas arrendadoras las cotizaciones del arrendamiento semanal y mensual del mismo, considerándose el periodo por el cual se utilizaría, así como el costo del

²⁰⁶ Cfr. Instituto Federal Electoral. "Financiamiento público a los partidos", en Foro Electoral. Órgano del Instituto Federal Electoral, año II, número 7, 1992, pp. 43 a 57.

combustible necesario para los desplazamientos durante la campaña.

Para las necesidades de comunicación se tomó en consideración la necesidad de que existiera una línea telefónica, para lo cual se estimó el costo de la adquisición de la misma, así como el importe que tendría el consumo mensual.

Respecto al rubro de papelería y artículos de escritorio, éste fue considerado un renglón muy importante para la comunicación con los votantes y con las oficinas centrales del partido de que se trate. El costo de estos elementos de trabajo fue determinado en base a diferentes cotizaciones presentadas por diversos proveedores.

El consumo de energía eléctrica fue otro aspecto que se consideró importante tomar en cuenta, partiendo de los requerimientos de un local de 40m², información que fue proporcionada por la Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

También se estimó que existen requerimientos para la realización de las acciones directas de campaña, las cuales comprenden la utilización de propaganda impresa y propaganda utilitaria. Así tenemos que se consideró tanto a la propaganda que se realiza a través de mantas, bardas, volantes y pancartas así como aquella consistente en lápices, plumas, reglas, camisetas y otros artículos, que tienen como propósito recordar a la población la existencia de un determinado candidato y su partido. En cada uno de ellos se tomó en cuenta el costo que tendría su elaboración y utilización.

De igual forma se previó la utilización de un equipo de sonido, indispensable para el desarrollo de la campaña, al ser el medio para la labor de divulgación propagandística,

difundiendo los candidatos su ideología y programa a través del sonido; se consideró el costo de equipos tanto para vehículos, como para lugares abiertos.

Otro aspecto que se consideró oportuno tomar en cuenta fue la renta de locales para eventos, es decir, para los actos y reuniones de carácter masivo, que durante la campaña se realizan.

Tomando como base todos estos costos ²⁰⁷ se determinó que con la suma de \$62'357,973 se podía cumplir cabalmente con las funciones a desarrollar durante la campaña para candidato a diputado de mayoría relativa.

Sin embargo, este costo se estimó que debía ser incrementado en un 25%, en razón de que los precios que se obtuvieron eran los vigentes a la fecha en que se realizó la investigación; por otra parte, también se consideró que existen diferencias entre las diversas plazas del país, y que entre los distritos electorales pueden prevalecer distintas condiciones de desarrollo de las campañas, además de la inflación que se habría dado entre la fecha en que se obtuvo los costos y en la que se tomó el acuerdo correspondiente. Por lo anterior, la cantidad a la que ascendió el costo mínimo de campaña de un diputado fue de \$77'947,466.

Para la determinación del costo mínimo de una campaña electoral para senador, se partió básicamente de la consideración de los mismos rubros, con las diferencias propias del tipo de campaña que debe desarrollar un candidato a senador. Por principio, tenía una duración un poco mayor la

²⁰⁷ La determinación del costo de cada uno de los rubros que se han tratado, incluyendo el nombre de los proveedores consultados, cantidades estimadas como necesarias y costos, puede consultarse en el artículo del Instituto Federal Electoral "Financiamiento público a los partidos", en Foro Electoral, año II, número 7, 1992, pp. 44 a 47.

campaña electoral de un candidato a senador, en comparación con la de un diputado de mayoría relativa.

En cuanto a los requerimientos para actividades administrativas el personal que se consideró fue incrementado. De igual forma, para el local de oficinas se estimó que podrían ser hasta dos locales. En cuanto a vehículos se pensó en uno más, una Combi. Se pensó además, que para cubrir las necesidades de comunicación debería contarse con dos líneas telefónicas.

Por lo que se refiere a los artículos de papelería y escritorio, también se realizó una cotización, considerando que se requerirán más elementos de trabajo. Respecto a la propaganda en bardas, volantes, pancartas, también se determinó el costo de las mismas, partiendo del presupuesto de que se necesitará más propaganda en comparación con la campaña electoral para diputado. Igual criterio se empleó al considerar los costos por utilización de equipos de sonido y en el empleo de locales para eventos de carácter masivo. En cuanto a la propaganda utilitaria, también se consideró necesario hacer una estimación de su costo, partiendo del supuesto de que se utilizaría más de ella.

Finalmente, otro rubro que se tomó como un dato necesario para determinar el costo de la campaña electoral para senador, y que no se requirió en el caso de diputado de mayoría relativa, es el de hospedaje y gastos de alimentación. Este último aspecto se explica cabalmente si tomamos en consideración que el caso de los candidatos a senador en principio debe contemplar la necesidad de cubrir todo el territorio de la entidad que vayan a representar. En virtud de lo anterior, el Instituto Federal Electoral estimó el gasto que podría realizar el candidato en un viaje, considerando que tendría que ir con el apoyo de un chofer y un ayudante, correspondiendo los viáticos a los autorizados

por la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, considerándose al senador un promedio de viáticos para mandos superiores y a su personal de apoyo el que le correspondía a analistas o similares.

Tomadas en cuenta todas estas variables, y realizados los cálculos necesarios,²⁰⁸ se estimó que con la cantidad de \$132'062,629 se podían cubrir los gastos derivados de las funciones y actividades a desarrollar durante la campaña para un candidato a senador. Sin embargo, al igual que en el caso de la determinación del costo de la campaña para diputado de mayoría reactiva, se consideró conveniente incrementar la cifra obtenida, en un 25%, en razón de que los precios que sirvieron de base eran de mayo de 1991, la existencia de diferencias entre las diversas plazas del país, así como el hecho de que entre los distritos electorales pueden haber condiciones distintas para el desarrollo de las campañas, además de la inflación que debe haberse presentado desde la fecha en que se hicieron los estudios, al momento en que se determinó el costo de la campaña. Por estos motivos la cantidad que finalmente se determinó fue la de \$165'078,286, como costo mínimo de campaña de un senador.

Con fundamento en lo antes expuesto, el Consejo General del Instituto acordó²⁰⁹ que para el trienio 1992-1994, el costo mínimo de una campaña electoral para diputado y el de una para senador, eran las cantidades de \$77'947,466 (setenta y siete millones novecientos cuarenta y siete mil cuatrocientos sesenta y seis pesos M.N.) y \$165'078,286

²⁰⁸ *Ibidem.* pp. 49 a 53.

²⁰⁹ Acuerdo del Instituto Federal Electoral del 31 de enero de 1992, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el lunes 10 de febrero de 1992.

(ciento sesenta y cinco millones setenta y ocho mil doscientos ochenta y seis pesos M.N.)²¹⁰, respectivamente.

Para determinar el monto global que tendrá este rubro de financiamiento, cada una de estas cantidades debe ser multiplicada, respectivamente, por el número de candidatos propietarios a diputados de mayoría relativa y por el número de candidatos propietarios a senadores, que hayan sido registrados para cada elección en los términos del Código de la materia. Para este cálculo, sólo se toman en cuenta los candidatos de los partidos políticos que hubieren conservado su registro.

La cifra total que se obtiene por diputados conforme al párrafo anterior, se divide entre la votación nacional emitida²¹¹ para la propia elección, determinándose así el valor unitario por voto.

A cada partido se le asigna la cantidad que resulta de multiplicar el valor unitario obtenido, conforme a la explicación anterior, por el número de votos válidos que haya obtenido en la elección de diputados por mayoría relativa.

Por lo que respecta a los senadores, la cantidad obtenida después de multiplicar el costo mínimo de campaña de senador y el número de candidatos registrados, se divide entre la votación nacional emitida para la propia elección, determinándose así el valor unitario por voto.

²¹⁰ NS77,947.46 (Setenta y siete mil novecientos cuarenta y siete nuevos pesos 46/100) la de diputado y NS165,078.28 (Ciento sesenta y cinco mil setenta y ocho nuevos pesos 28/100) la de senador.

²¹¹ Votación nacional emitida es la que resulta de deducir de la votación total emitida (el total de votos emitidos en las urnas), los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 1.5% y los votos nulos. Artículo 12, párrafos 1 y 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

A cada partido político se le asignará la cantidad que resulte de multiplicar el valor unitario obtenido conforme a los procedimientos antes mencionados, por el número de votos válidos que haya obtenido en la elección de senadores.

Este financiamiento por actividad electoral se determina una vez que haya concluido el proceso electoral, y el monto a distribuir entre los partidos políticos se realizará en tres entregas, en los tres años siguientes a la elección: en el primero por el 20% del total; en el segundo por el 30%, y en el último por el 50%. El propio Código establece que cada monto será entregado en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

2.2. Montos y límites permitidos

Por lo que se refiere al caso mexicano, y siguiendo el procedimiento antes explicado, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en su sesión del 31 de enero de 1992, acordó como monto total a distribuir entre los partidos políticos como financiamiento por actividad electoral para el trienio 1992-1994, la cantidad 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 a cada partido las siguientes cantidades:²¹²

²¹² Tanto el Informe del Director General y el proyecto de acuerdo sobre el financiamiento público a los partidos políticos, lo encontramos en "Financiamiento público a los partidos", en *Foro Electoral. Órgano del Instituto Federal Electoral*, año II, número 7, 1992, pp. 54 a 57.

EL FINANCIAMIENTO PUBLICO DIRECTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

	SUMA TOTAL	1992 20%	1993 30%	1994 50%
PAN	31,409'596,019	6,281'919,204	9,422'878,805	15,704'789,010
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
PFGRN	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
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	170,056'263,696	34,011'252,739	51,016'879,109	85,028'131,848

Cabe señalar que la propia ley establece que los montos correspondientes a la segunda y tercera anualidad, pueden ser incrementados por acuerdo del Consejo General, según lo estime necesario y tomando en consideración los índices de inflación que determine la autoridad competente. Al respecto, en la sesión antes señalada, el Consejo General del Instituto acordó determinar como criterio inicial de referencia para los incrementos a esta clase de financiamiento, correspondientes a los años de 1993 y 1994, el porcentaje en que se incrementará el presupuesto de egresos para la presidencia de la República, las dependencias del ejecutivo federal y los ramos de aportaciones a seguridad social y erogaciones no sectorizables, de los años respectivos, reservándose el derecho de determinar en su oportunidad los incrementos correspondientes según lo estimase necesario.

De esta forma el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en su sesión del 13 de enero de 1993, acordó un incremento del 18.57% a la cantidad de \$51,016'879,109 establecida como monto del financiamiento público para los partidos políticos por actividad electoral para el año de 1993, fijada en el acuerdo del 31 de enero de 1992, en consecuencia el monto que se distribuyó entre los partidos políticos por este rubro, fue de N\$60'490,713.56 (sesenta millones cuatrocientos noventa mil setecientos trece nuevos

CAPITULO V

pesos con cincuenta y seis centavos), repartidos de la siguiente forma:

PARTIDO	MONTO DEL FINANCIAMIENTO EN 1993
PAN	N\$ 11'172,707.40
PRI	38'863,546.50
PPS	1'252,419.73
PRD	4'994,019.15
PFCRN	2'849,545.13
PARM	<u>1'358,475.65</u>
TOTAL	N\$ 60'490,713.56

Para el año de 1994, el Consejo General acordó incrementar en 20% la cantidad de N\$85'028,131.85, establecida como monto de financiamiento por este rubro, siendo en consecuencia la cantidad de N\$102'033,758.22 (ciento dos millones treinta y tres mil nuevos pesos setecientos cincuenta y ocho nuevos pesos con veintidos centavos), asignándose a cada partido los siguientes montos.

PARTIDO	MONTO DEL FINANCIAMIENTO EN 1994
PAN	N\$ 18'845,575.61
PRI	65'553,759.81
PPS	2'112,540.65
PRD	8'423,748.25
PFCRN	4'806,519.58
PARM	<u>2'291,432.32</u>
TOTAL	N\$ 102'033,758.22

Este último incremento podemos considerarlo muy reducido, pues el que se dió para el año anterior, 1993, fue de 18.57%, por lo que en relación de este con el fijado para 1994 vendría siendo de 1.43% la diferencia, mientras que los salarios han recibido un aumento de poco más del 7% y la inflación reconocida oficialmente llegó a más de 9%, por lo que en términos reales fue mínimo el incremento, claro que podría señalarse que el 20% cubre razonablemente los incrementos habidos entre 1992 y 1994, pero no podemos dejar

de considerar que para el año de 1993 fue de 18.57%, y cabría preguntarnos acerca del por qué de esas diferencias.

Un aspecto que salta a la vista es la desproporción en los recursos que son recibidos por un sólo partido, en relación con el resto de ellos. Sin embargo "Hoy lo fundamental del financiamiento se otorga bajo el criterio de proporcionalidad según el número de votos y curules que los partidos hayan obtenido en la elecciones federales anteriores. No parece posible ni razonable atentar contra ese criterio, porque en efecto, las diferentes inserciones sociales de los partidos reclaman ese trato desigual. No obstante, esa fórmula de financiamiento tiende a perpetuar las desigualdades, de tal suerte que parece conveniente ampliar el basamento de financiamiento igualitario sin suprimir el criterio antes enunciado. Es decir, parece conveniente ampliar el financiamiento que se otorga de manera igualitaria y conjugarlo con el que se otorga proporcionalmente."²¹³

3. Financiamiento por actividades generales como entidades de interés público

La legislación electoral mexicana prevé como parte del financiamiento de los partidos políticos, un monto adicional equivalente al 10% de la cantidad total que resulte como monto del financiamiento por actividad electoral, que se distribuye anualmente por partes iguales a cada partido político para apoyar sus actividades generales. Dicha cantidad será entregada en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

²¹³ WOLDENBERG, José. "El financiamiento a los partidos y su supervisión, en búsqueda de la equidad", en *Foro para la reforma electoral. Memoria 1993*. México, Instituto Federal Electoral, 1993, p. 17.

De esta forma. el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en su sesión del 31 de enero de 1991, tomó el acuerdo²¹⁴ de determinar la cantidad de \$17,005'626,369 (diecisiete mil cinco millones seiscientos veintiséis mil trescientos sesenta y nueve pesos), como el monto del financiamiento por actividades generales para los partidos políticos para el año de 1992, cantidad que era el equivalente al 10% del financiamiento trianual por actividad electoral determinado en esa misma sesión, y al que ya hemos hecho referencia en este capítulo.²¹⁵ La citada cantidad fue distribuida entre los partidos políticos registrados en ese momento, por lo que a cada uno la cantidad de \$2,834'271,061 (dos mil ochocientos treinta y cuatro millones doscientos setenta y un mil sesenta y un pesos), para el año de 1992.

El acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de fecha 13 de enero de 1993, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1993, determinó la cantidad de N\$17'005,626.37 como monto del financiamiento por actividades generales, para el PAN, PRI, PPs, PRD, PFCRN y el PARM, cantidad equivalente al 10% del financiamiento trianual por actividad electoral, determinado el 31 de enero de 1992. Se distribuyó entre partes iguales entre esos partidos, por lo que volvieron a recibir la cantidad de N\$2'834,271.06, para el año de 1993.

Agregó este acuerdo que los partidos políticos que obtuvieran el registro definitivo en el año de 1993, recibirían el financiamiento público por actividades generales en el mismo monto.

²¹⁴ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 1992.

²¹⁵ *Supra* p. 192.

A este respecto cabría considerar si el aumento que se acordó para el monto a repartir por actividades electorales, por el año de 1993, y que fue de 18.57%,²¹⁶ debía haber repercutido en el monto del financiamiento por actividades generales, en la proporción correspondiente.

Cabe señalar que el artículo 34, párrafo 1, inciso d), señala que los partidos políticos con registro condicionado gozan del derecho de recibir el 50% del financiamiento público señalado para cada partido político con registro definitivo por concepto de sus actividades generales.

Por lo que se refiere al año de 1994, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión del 7 de enero del mismo año, determinó por acuerdo²¹⁷ la cantidad de N\$25'508,439.54, como monto del financiamiento por actividades generales para los nueve partidos que actualmente tienen de registro; cantidad que equivale 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 obtuvieron su registro con posterioridad a las últimas elecciones federales, cantidad que al distribuirse por partes iguales entre los diferentes partidos políticos, resulta que le corresponde a cada uno de ellos la suma de N\$2'834,271.06.

Sobre esta forma de financiamiento, cabría pensar que debería preverse la facultad del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de incrementar el monto correspondiente al segundo y tercer año, si así lo considerase necesario y tomando en cuenta los índices de inflación determinados por el Banco de México, tal y como está contemplado para el caso del financiamiento por

²¹⁶ Ver *supra*, pp. 193 y 194.

²¹⁷ Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el lunes 17 de enero de 1994.

actividad electoral; ello con el propósito de que la cantidad que reciben por este concepto no sufra una depreciación.

También tienen derecho a esta forma de financiamiento los partidos que no hubieren obtenido el 1.5% de la votación emitida en cualquiera de las elecciones federales, pero hubieren conservado su registro por encontrarse en el supuesto de tener cuando menos el 1% de la votación, y no haber caído en la hipótesis de haber logrado menos del 1.5% en dos elecciones federales ordinarias.

De igual forma, el Código establece que se le otorgará este tipo de financiamiento a los partidos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección. Las cantidades a que tienen derecho le serán entregadas por la parte proporcional que le corresponda a la anualidad, según la fecha en que surta efecto el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año.

4. Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos

Esta forma de financiamiento consiste en que a cada partido político se le otorgará anualmente, una cantidad equivalente al 50% del ingreso neto que por concepto de dietas hayan percibido en el año inmediato anterior los diputados y senadores integrantes de su grupo parlamentario.

4.1. Condiciones y requisitos

Del propio texto legal se desprende que el requisito necesario para que el partido político pueda recibir este tipo de financiamiento es el hecho de que sus candidatos a

senador, a diputado por mayoría relativa o a diputado por el principio de representación proporcional, haya logrado ocupar alguna de las curules. Estas cantidades les serán entregadas a cada partido político en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

Cuando fue publicado el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el 15 de agosto de 1990, se estableció en el artículo décimoquinto transitorio del decreto, que el financiamiento referido a este rubro podría ser otorgado para el año de 1991, según lo acordase el Consejo General del Instituto Federal Electoral, o en caso contrario entraría en vigor a partir de 1992. Finalmente sí se autorizó este tipo de financiamiento público para el año de 1991, mediante acuerdo publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 5 de noviembre de 1990.

En él se estableció que el anteproyecto del Instituto Federal Electoral para el ejercicio de 1991, debería incluir un monto adicional al financiamiento público autorizado a los partidos políticos nacionales por la Comisión Federal Electoral, para dicho año, por la suma de \$40,000,000,000 (cuarenta mil millones de pesos), para este tipo de financiamiento público, así como el que se refiere al de actividades específicas como entidades de interés público, que trataremos en el siguiente apartado.

El monto autorizado se destinaría en primer término, al financiamiento a que nos referimos en este apartado, conforme a lo términos establecidos en la legislación electoral vigente en ese momento. La cantidad que restase se aplicaría por partes iguales, para otorgar el financiamiento por actividades específicas de interés público, en los términos que determinara el respectivo reglamento.

4.2. Montos y límites permitidos

En este rubro de subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, a distribuirse entre los partidos políticos en el año de 1992, la cantidad determinada fue de \$19,915'985,430 (diecinueve mil novecientos quince millones novecientos ochenta y cinco mil cuatrocientos treinta pesos M.N.), conforme al número de legisladores integrantes de cada grupo parlamentario en ambas cámaras, siendo las asignaciones de la siguiente forma:

PARTIDO	N° DE LEGISLADORES	FINANCIAMIENTO ANUAL 1992
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	<u>15</u>	<u>529'654,732</u>
SUBTOTAL	563	19,880'675,115

Cabe aclarar que quedó pendiente, en ese momento, de asignar la cantidad de \$35'310,315 (treinta y cinco millones trescientos diez mil trescientos quince pesos), y que se estableció se le asignarían al partido político que triunfara en las elecciones extraordinarias del V Distrito del Estado de Coahuila. Las elecciones en el citado Distrito Electoral fueron anuladas por el Tribunal Federal Electoral,²¹⁸ por lo que a la fecha del acuerdo en comento, aún no se realizaban

²¹⁸ Expedientes N° SD-II-RI-017/91, SD-II-RI-018/91 y SD-II-RI-019/91. Para una mayor referencia de estas resoluciones consúltese; Tribunal Federal Electoral. Memoria 1991. México, Tribunal Federal Electoral, 1993, pp. 122 y 123.

EL FINANCIAMIENTO PUBLICO DIRECTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

los comicios extraordinarios, siendo finalmente el PRI el que obtendría la curul pendiente.

Para el año de 1993, mediante acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral de fecha 13 de enero de 1993, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 26 de enero de 1993, se determinó la cantidad de N\$25'617,600.00 (veinticinco millones seiscientos diecisiete mil seiscientos nuevos pesos) como monto de financiamiento por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, de igual forma conforme al número de legisladores integrantes de su grupo parlamentario en ambas cámaras, quedando la distribución del financiamiento en comento de la siguiente forma:

PARTIDO	N° DE LEGISLADORES	FINANCIAMIENTO ANUAL 1993.
PAN	90	N\$ 3'810,150.00
PRI	381	17'841,150.00
PPS	12	504,000.00
PRD	43	1'866,300.00
PFCRN	23	966,000.00
PARM	<u>15</u>	<u>630,000.00</u>
SUBTOTAL	564	N\$ 25'617,600.00

Finalmente, en el acuerdo de fecha 7 de enero de 1994, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 17 de enero de 1994, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó que el monto de financiamiento de los partidos políticos por este rubro será de N\$27'400,560.00, para 1994, distribuido de la siguiente forma:

CAPITULO V

PARTIDO	N° DE LEGISLADORES	FINANCIAMIENTO ANUAL 1994.
PAN	90	N\$ 4'076,700.00
PRI	381	19'080,240.00
PPS	12	539,280.00
PRD	43	1'996,620.00
PFCRN	23	1'033,620.00
PARM	<u>15</u>	<u>674,100.00</u>
SUBTOTAL	564	N\$ 27'400,560.00

5. Por actividades específicas como entidades de interés público

Con este mecanismo se busca apoyar los trabajos de educación capacitación e investigación socioeconómica y política, además de las tareas editoriales de los partidos. "Prevalece aquí un rasgo que desequilibra la disponibilidad de recursos, pues obviamente los partidos más ricos pueden gastar más en estas actividades y hacen un mayor uso de este cañón de financiamiento."²¹⁹

5.1. Condiciones y requisitos

En este tipo de financiamiento, el Código establece que el Consejo General del Instituto Federal Electoral no podrá acordar apoyos en cantidad mayor al 50% anual, de los gastos comprobados que por las actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales, hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior.

²¹⁹ SANCHEZ GUTIERREZ, Arturo. "El financiamiento público de los partidos", en *Foro para la reforma electoral. Memoria 1993*. México. Institute Federal Electoral, 1993, p. 14.

De igual forma, se dispone que las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

Los partidos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, tienen derecho a que se les otorgue este tipo de financiamiento público. En igual situación se encuentran los partidos políticos que hubiesen obtenido su registro condicionado. En ambos casos, las cantidades les 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 para el año.

Por otra parte, con fundamento en la fracción I, del inciso d) del párrafo 1, del entonces vigente artículo 49,²²⁰ el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sus sesiones ordinarias del veintiocho de febrero y veinte de marzo de 1991, aprobó el *Reglamento para el financiamiento público de actividades específicas que realicen los partidos políticos nacionales como entidades de interés público*. De este sistema cabe resaltar los siguientes aspectos:

El reglamento establece las normas, requisitos y procedimientos conforme a los cuales debe otorgarse el financiamiento público para el apoyo de las actividades específicas que realicen los partidos políticos nacionales.

Las actividades que se contempla podrán ser objeto del financiamiento, son exclusivamente las siguientes:

²²⁰ A partir de las reformas del 24 de septiembre de 1993, el actual fundamento del reglamento al que se hace referencia, es la fracción I del inciso d), párrafo 7, del mismo artículo 49.

Educación y capacitación política. El desarrollo de estas actividades tendrá 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 políticos.

Investigación socioeconómica y política. Con estas actividades se buscará, además de los objetivos señalados en la fracción anterior, la proposición de políticas cuyos fines tiendan a resolver los problemas nacionales.

Tareas editoriales. Estas actividades, por su parte, deberán 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 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como aquellas otras que editen.

El citado reglamento señala que en la realización de las referidas actividades se deberá procurar el beneficio del mayor número de personas y deberán desarrollarse dentro del territorio nacional.

Este reglamento dispone que este tipo de financiamiento no podrá darse a las actividades de propaganda electoral de los partidos políticos para las campañas de sus candidatos a sus puestos de elección popular.

Asimismo, señala que los partidos políticos nacionales deberán presentar ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, dentro de los primeros diez días hábiles de cada mes, los documentos que comprueben los gastos erogados en el mes anterior por cualquiera de las

actividades que quedan comprendidas dentro de este tipo de financiamiento.

Se establece que los gastos que comprueben los partidos políticos deberán referirse directamente a las actividades específicas de que se trata. Tratándose de gastos indirectos sólo se aceptarán cuando se acredite que son estrictamente necesarios para realizar las actividades específicas objeto de este tipo de financiamiento público.

5.2. Montos y límites permitidos

En cuanto a la determinación del monto del financiamiento, se dispone que en el mes de enero de cada año, la Dirección General del Instituto Federal Electoral debe 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 las actividades antes mencionadas.

Tomando como base dicha información y en la partida presupuestal autorizada para el financiamiento público en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General determinará el monto total a que ascenderá durante el año el financiamiento a que se refiere el citado reglamento, sin que por ningún concepto sea superior al 50% de los gastos comprobados.

Al Consejo General le corresponde determinar el monto máximo a que puede llegar el financiamiento a cada partido político nacional durante el año, en el entendido de que en ningún caso un partido político podrá recibir una cantidad mayor a las que en su conjunto puedan recibir los demás partidos políticos nacionales.

La cantidad que corresponda a cada partido político nacional se dividirá entre los doce meses del año para determinar el importe mensual que podrá ministrarse a cada uno de ellos.

La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos reunirá las comprobaciones de gastos presentadas durante cada año y enviará cifras anuales a la Dirección General, con el propósito de que la misma cumpla con su obligación de informar al Consejo General.

En este orden de ideas, y antes de que fuera promulgado el Reglamento al que hemos hecho referencia, el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral del 29 de octubre de 1990, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 5 de noviembre de 1990, autorizó otorgar a los partidos políticos este tipo de financiamiento, para lo cual se debería incluir en el anteproyecto de presupuesto del Instituto Federal Electoral para el ejercicio de 1991, un monto adicional al financiamiento autorizado a los partidos políticos nacionales por la Comisión Federal Electoral, para ese año, por la suma de \$40,000,000,000. Esto fue tanto para el financiamiento al que ya hemos hecho referencia en el punto anterior como para el de actividades específicas como entidades de interés público.

Sin embargo, cabe recordar el monto citado se utilizó para atender en primer término el financiamiento por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, y la cantidad que restante se aplicaría por partes iguales, para otorgar el financiamiento que tratamos en este apartado, en los términos que se determinarían en el reglamento que al efecto se expidió. De igual forma, se estableció que el Consejo General determinaría en los

EL FINANCIAMIENTO PUBLICO DIRECTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

calendarios de ministraciones de ambos tipos de financiamiento, así como la forma y términos en se cubrirían.

Al respecto, cabe señalar que en los artículos transitorios del Reglamento para el financiamiento público por actividades específicas que realicen los partidos políticos nacionales como entidades de interés público, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el viernes 5 de abril de 1991, establecieron las reglas para el financiamiento correspondiente al año de 1991.

Para el año de 1992 el Consejo General, en el acuerdo tomado en su sesión del 31 de enero de 1992, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el lunes 10 de febrero de 1992, determinó la cantidad de \$15,528'996,463 como monto del financiamiento público por actividades específicas de los partidos políticos para el año de 1992, que se distribuyó de la siguiente manera:

FINANCIAMIENTO ANUAL (1992)

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	<u>1,126'950,913</u>
TOTAL	15,258'996,463

Respecto al año 1993, en el acuerdo tomado 13 de enero de 1993 y publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el martes 26 de enero de 1993, determinó que la cantidad de N\$18'124,525.73 como monto del financiamiento público que nos ocupa, y que se distribuyó de la siguiente forma:

CAPITULO V

FINANCIAMIENTO ANUAL (1993)

PAN	N\$	2'455,272.58
PRI		6'402,073.39
PPS		1'494,715.30
PRD		3'073,254.44
PFCRN		3'331,679.44
PARM		<u>1'367,530.58</u>
TOTAL	N\$	18'124,525.73

Pero cabe señalar que el Consejo General, en su sesión del 16 de marzo de 1993, tomó un acuerdo sobre aumento al financiamiento público de las actividades específicas que realizaran los partidos políticos como entidades de interés público.

Este acuerdo partió de que en su sesión del 13 de enero de ese año, el Consejo determinó los montos a que nos hemos referido, conforme a la documentación comprobatoria de gastos que efectuaron en 1992, presentada hasta esa fecha por los partidos políticos.

Por otra parte, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8 del reglamento al que hemos hecho referencia, el plazo para la presentación de la documentación comprobatoria de gastos efectuados en el mes de diciembre de 1992, venció el 15 de enero de 1993, pero además, en esa sesión del 13 de enero se acordó adicionar el reglamento en el sentido de que cuando se determine el monto de este financiamiento antes de que venza el plazo para la presentación de comprobantes de gastos, el Consejo General podrá acordar posteriormente los aumentos que correspondan.

En este orden de ideas, con posterioridad a la mencionada sesión del Consejo General y hasta el 15 de enero de 1993, los partidos políticos presentaron documentación comprobatoria adicional de gastos por actividades específicas

EL FINANCIAMIENTO PUBLICO DIRECTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

realizadas en 1992. Con base en ello y conforme a la modificación citada, el monto del aumento a este tipo de financiamiento para los partidos que presentaron documentación comprobatoria ascendió a N\$1'331,773.73, cantidad equivalente al 50% de las comprobaciones adicionales presentadas en conjunto, hasta el 15 de enero de 1994, por lo que la cantidad se distribuyó de la siguiente manera:

PARTIDO	FINANCIAMIENTO ADICIONAL ANUAL
PAN	N\$ 352,177.77
PRI	565,882.70
PPS	34,623.78
PRD	135,247.67
PFCRN	243,841.81
TOTAL	N\$ 1'331,773.73

En el acuerdo de referencia se señaló que este incremento para los partidos políticos que tuvieron derecho a él, acumulado a la cantidad determinada el 13 de enero, queda dentro de los parámetros señalados en el artículo 6 del reglamento respectivo, en el sentido de que ningún partido político puede recibir una cantidad mayor a la que en su conjunto perciban los demás.

Hecha esta exposición, el Consejo General determinó un incremento para el año de 1993 de N\$1'331,773.73, cantidad que quedó distribuida de la siguiente manera:

PARTIDO	NUEVOS PESOS
PAN	N\$ 352,177.77
PRI	565,882.70
PPS	34,623.78
PRD	135,247.67
PFCRN	<u>243,841.81</u>
TOTAL	N\$1'331,773.73

CAPITULO V

El monto de este aumento para el año de 1993, les sería ministrado a los partidos acumulándolo en las partidas mensuales que les correspondían por este financiamiento, a partir del mes de abril. Por lo que se refería a las mensualidades de los primeros tres meses de 1993, se determinó que les serían entregadas dentro de los cinco días posteriores a la aprobación del acuerdo.

En lo que se refiere al monto correspondiente al año de 1994, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en su sesión del 7 de enero de 1994, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 17 de mismo mes y año, tomó el acuerdo de determinar parcialmente la cantidad de N\$17'629,102.16, como la suma a distribuirse entre los partidos de la siguiente forma:

PARTIDO	FINANCIAMIENTO ANUAL NUEVOS PESOS (1994)
PAN	N\$ 1'933,275.56
PRI	7'133,961.78
PPS	1'470,462.44
PRD	2'305,314.53
PFCRN	202,089.90
FARM	1'299,961.28
PDM	398,689.87
PT	1'505,150.93
PVEM	1'380,195.87
TOTAL	N\$ 17'629,102.16

De acuerdo con lo previsto por el artículo 8 del referido Reglamento, el plazo para la presentación de documentación comprobatoria de gastos efectuados en el mes de diciembre de 1993, venció el 14 de enero del año en curso, por lo que de conformidad con el artículo 5 del Reglamento, el Consejo General procedió a determinar el aumento correspondiente, en su sesión del 28 de febrero de 1994,

EL FINANCIAMIENTO PUBLICO DIRECTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

mediante acuerdo que apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1994, en el cual se determinó un incremento de N\$19'383,047.78 para el año de 1994, distribuido de la siguiente manera:

PARTIDO	FINANCIAMIENTO ADICIONAL ANUAL (1994)
PAN	N\$ 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	1'699,596.12
PT	220,825.00
PVEM	3,949.00
TOTAL	N\$ 19'383,047.78

En el referido acuerdo se determinó que este aumento les será ministrado a los partidos políticos acumulándolo a las partidas mensuales que previamente se habían determinado, a partir de abril. Respecto a las cantidades correspondientes a a enero, febrero y marzo, las mismas debieron entregarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la aprobación del acuerdo.

6. Para el desarrollo de los partidos políticos.

Esta forma de financiamiento es novedosa, y quedó establecida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con las reformas de septiembre de 1993, y que con su nombre lo indica, tiene el propósito de apoyar a los partidos cuyos resultados electorales han sido bajos, a fin de que puedan crecer, y tener una mayor participación al momento de realizarse los comicios.

Este financiamiento consiste en un monto adicional equivalente al 5% de la cantidad total que resulte según la fórmula ya explicada, para determinar el monto de financiamiento por actividad electoral.

Si el partido político que tenga derecho a esta forma de financiamiento obtuvo la votación por sí mismo, se le incrementará el monto que le corresponda hasta en un tanto más. Pero se establece una limitación, ya que ningún partido podrá recibir más de la quinta parte del porcentaje aludido, ni por más de tres años.

La citada cantidad 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. También tienen derecho a esta forma de financiamiento los partidos políticos que hubieren obtenido su registro definitivo o condicionado, con fecha posterior a la última elección.

La cantidad que se determine como monto a repartir a cada partido político, se hará mediante ministraciones de acuerdo al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

Sobre esta forma de financiamiento es conveniente apuntar que puede considerarse un gran avance para fortalecer un régimen de partidos, que como ya hemos señalado en otras partes de este trabajo, se encuentra en pleno desarrollo y consolidación. Si bien, habría que hacer una evaluación posterior a que su aplicación haya tenido efecto, a fin de determinar si ese 5% resultó apropiado, o es necesario pensar en un porcentaje mayor. Relacionado con esto último, consideramos muy atinado establecer que ningún partido podrá recibir más de la quinta parte de dicho porcentaje.

Dentro del mismo orden de ideas la limitación de que tampoco podrá recibirlo ningún partido por más de tres años, contribuye a que no se pretenda sostener artificialmente a partidos políticos que no cuenten con el suficiente apoyo por parte del electorado, no obstante ello, consideramos que el plazo señalado de tres años resulta muy reducido, si tomamos en cuenta que es el comprendido entre dos elecciones federales ordinarias, el cual puede resultar muy breve si partimos de lo expresado en el párrafo anterior, de que nuestro país cuenta con un pluripartidismo en pleno desarrollo y que no se ha consolidado aún. A ello puede agregarse que nuestra cultura política deja aún mucho que desear, y las elecciones en que no hay renovación del titular del poder ejecutivo, suelen ser menos concurridas, lo que podría incidir desfavorablemente en los porcentajes de votos de los partidos pequeños.

Conforme lo antes expuesto, cabría considerar la conveniencia de establecer un régimen temporal, en el que el primer plazo no fuese de tres años, sino de seis, y después que tuviera plena vigencia el límite de los tres años, ello además de revisar, como lo señalamos, si ese porcentaje del 5% respecto del monto total de financiamiento por actividad electoral es suficiente para cumplir su propósito de apoyar el desarrollo de los partidos políticos, o resulta ser una cantidad meramente simbólica que se queda sin efectividad en la práctica.

Para finalizar la referencia a estas cinco formas de financiamiento, cabe señalar que conforme al artículo 8 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1994, aprobado el 17 de diciembre de 1993 y publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el jueves 30 de diciembre de 1993, dispone las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos para el ramo 00022 Organos

Electorales, para el año de 1994, importan la cantidad de N\$1,777,800,000, y si tomamos en consideración que la suma del financiamiento público a los partidos políticos, por los cinco rubros que comprende el financiamiento público, asciende a la cantidad de N\$201'308,002.21, podemos observar claramente que el mismo representa aproximadamente el 11.32% respecto del presupuesto de egresos en el mencionado rubro.

7. Algunas referencias de Derecho Comparado

Como lo hemos señalado anteriormente, el sistema de financiamiento que adopte cada sistema político dependerá de las condiciones económicas, sociales y políticas que cada Estado tenga en particular. Por esto mismo, no es posible tratar de encontrar formas de financiamiento exactamente equivalentes a las establecidas en la legislación mexicana, en las disposiciones electorales de otros países.

No obstante ello, podemos encontrar aspectos muy interesantes en el sistema seguido por otros Estados, por lo que procederemos a hacer mención a algunos de los más representativos.

Iniciaremos abordando el caso de España, en donde encontramos que se encuentran previstas en la legislación electoral las subvenciones por gastos electorales, las cuales tienen el propósito de compensar a los partidos políticos los gastos que realizan en ocasión de los procesos electorales, y sólo se conceden en ocasión de la celebración de los mismos.

De esta forma, la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, en su artículo 6 establece las normas conforme a las cuales el Estado financiará las actividades de los partidos. Así encontramos que cada partido recibirá una cantidad fija por cada escaño que haya obtenido en cada una

de las dos Cámaras, así como por cada voto obtenido por cada candidato a una de las Cámaras.

Como requisito indispensable para que pueda obtenerse las subvenciones por gastos electorales, se encuentra el de que alguno de los candidatos presentados por el partido político haya resultado electo. Una vez que se ha cumplido este requisito, también se subvencionan los votos obtenidos por la candidatura. El monto de las subvenciones dependerá de la elección de que se trate, y será abordado en el siguiente apartado.

Vale la pena mencionar cuales son los rubros considerados por la legislación española como gastos electorales. La Ley Orgánica 5/1985, del 19 de junio, del Régimen Electoral General, en su artículo 130 dispone que se consideran como tales los que realicen los partidos, coaliciones o agrupaciones participantes en las elecciones desde el día de la convocatoria hasta el de la celebración de las elecciones por los siguientes conceptos: Confección de sobres y papeletas electorales; propaganda y publicidad directa o indirectamente dirigida a promover el voto a sus candidaturas, sea cual fuere la forma y el medio que se utilice; alquiler de locales para la celebración de actos de campaña electoral; remuneraciones o gratificaciones al personal no permanente que presta sus servicios a las candidaturas; medios de transporte y gastos de desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de los partidos, asociaciones, federaciones y coaliciones, y del personal al servicio de la candidatura; correspondencia y franqueo; intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral, devengados hasta la fecha de percepción de la subvención correspondiente; así como los necesarios para la organización y funcionamiento de las oficinas y servicios necesarios para las elecciones.

En el caso de España el monto de las subvenciones dependerá del tipo de elección de que se trate. Así tenemos que en las Elecciones Generales es de 2 mil pesetas por cada escaño obtenido en el Congreso de los Diputados o en el Senado. Por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura al Congreso, se dan 75 pesetas, siendo necesario que por lo menos uno de los miembros hubiera obtenido escaño de Diputado. Además, se establece la cantidad de 30 pesetas por cada uno de los votos conseguidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño de senador.

Tratándose de elecciones locales, las cantidades son las siguientes: 25 mil pesetas por cada Concejal electo, y 50 pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura, siempre y cuando alguno de sus miembros hubiese obtenido la proclamación.

Además de estas subvenciones, el estado proporciona financiamiento a las formaciones políticas, de los gastos electorales originados por el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas o de propaganda y publicidad electoral. Para ello el Estado abona la cantidad de 20 pesetas por elector en cada una de las circunscripciones en las que haya obtenido representación en las Corporaciones Locales de que se trate, siempre y cuando la candidatura de referencia hubiese presentado listas en el 50% de los municipios de más de 10 mil habitantes de la provincia correspondiente y hubiese logrado representación en el 50% de los mismos. Tratándose de elecciones al Parlamento Europeo, la cantidad es de 3 millones de pesetas por cada escaño obtenido, y 100 pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura, uno de cuyos miembros hubiera obtenido el escaño de diputado.

Debe resaltarse el hecho de que estas cantidades son actualizadas por el Ministerio de Economía y Hacienda, en los

cinco días siguientes a la convocatoria de las elecciones correspondientes. Con ello se busca que el valor de las cantidades se vaya depreciando con el paso del tiempo.

En el caso de la legislación española, no podríamos sostener que exista la misma denominación que en el sistema mexicano, pero si se trata de una forma de financiamiento que tienden a colaborar con las actividades de funcionamiento ordinario de los partidos políticos, y su abono se realiza directamente al partido que ha causado derecho a ellas, siendo su determinación anual, pero en entregas mensuales.

Para tener acceso a este derecho, es requisito que se haya obtenido escaño en el Congreso de Diputados, pues la ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, establece en su artículo 3 que las subvenciones anuales se distribuirán en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político, en el referido Congreso.

Por lo que se refiere a la asignación de las mismas, el mencionado artículo dispone que se divide la correspondiente asignación en tres cantidades iguales. Una de ellas se distribuye en proporción al número de escaños obtenidos por cada partido en las elecciones citadas. Las dos restantes se entregan proporcionalmente a todos los votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones. Cabe destacar que no se computan los votos obtenidos en las circunscripciones en que no se hubiere alcanzado un mínimo del 3% de los votos válidos.

La cuantía de estas subvenciones no está fijada de antemano, siendo la Ley de Presupuestos del Estado para cada año en donde se fija la cantidad a que ascenderá la misma.

En lo que respecta al caso de Alemania, el Tribunal Constitucional de la Federación, en su fallo del 9 de abril de 1992, reconoció la facultad del Estado "...de otorgar recursos a los partidos para el financiamiento de la actividad que le encarga la ley fundamental en sentido general...; pero simultáneamente establece límites estrictos de una manera detallada, para evitar que los recursos públicos por su cantidad dispensen a los partidos de la necesidad de esforzarse por el apoyo financiero de sus miembros y ciudadanos seguidores"²²¹.

Conforme a la Ley sobre partidos políticos de la República Federal de Alemania, la financiación directa de los partidos está limitada a proporcionar los costos necesarios para una adecuada campaña electoral. El artículo 18, párrafo 1 de esta ley concede a los partidos políticos en las elecciones para el Bundestag una reposición global de costos de campaña electoral, a base de 5 Marcos Alemanes por persona con derecho a voto, que luego se reparte entre los partidos con derecho a ella, teniendo en cuenta los resultados electorales. El artículo 18, párrafo 6 de la ley dispone que la reposición de los costos de campaña electoral no debe alcanzar un monto tal que constituya el rubro mayor de la recaudación total de un partido, y si se presentara este caso tendría que hacerse bajo determinados requisitos, la correspondiente deducción en el próximo abono de reposición de costos.

Prevía solicitud, puede proporcionarse a los partidos abonos anticipados a cuenta de la reposición que reciban. Dichos anticipos pueden ascender al 20% en el segundo y tercer año de la legislatura, así como en el año electoral.

²²¹ HORN, Hans-Rudolf. "Vías alemanas a un financiamiento de los partidos políticos indicadas por el antagonismo entre legislación y jurisdicción", en *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 67 y 68.

Posteriormente la reposición propiamente dicha de costos de campaña electoral se completa en el primer año de la legislatura.

Por otra parte, en la legislación francesa se preve un reembolso parcial por parte del Estado, del costo de las campañas electorales. En el caso de las elecciones presidenciales se dispone que una cantidad igual a la vigésima parte del límite de los gastos electorales de la campaña, es reembolsado, en forma global al candidato; dicha cantidad se reduce a un cuarto del citado límite para cada candidato que haya alcanzado más del 5% del total de votos emitidos durante la primera vuelta. Respecto a las elecciones legislativas, los candidatos que logren obtener al menos un 5% de la votación emitida reciben el reembolso total de sus gastos electorales, el cual es fijado a una décima parte del límite de los referidos gastos.

En Venezuela los representantes electos a cuerpos representativos, es decir, Senadores, Diputados al Congreso y a las Asambleas, y los Concejales, se encuentran obligados a contribuir con parte de su sueldo al sostenimiento económico del partido político que los postuló. "En informaciones de prensa suministradas por los responsables de las finanzas de los principales partidos en Venezuela (*El Nacional*, 03.09.90, pág. D-4) se destaca este financiamiento, a través de los miembros de las fracciones parlamentarias, como una de las fuentes importantes de obtención de recursos permanentes para los partidos."²²²

²²² BREWER-CARIAS, Allan R. "Consideraciones sobre el financiamiento de los partidos políticos en Venezuela", en *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, Volúmen II, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1990, p.125.

8. Consideraciones finales sobre el financiamiento público de los partidos políticos.

Retomando el caso de México, a pesar de que las formas de financiamiento mencionadas pueden procurar mejores condiciones de competitividad electoral a los partidos políticos, habrá que estar atentos a los resultados que tengan en la práctica, ya que es hay que recordar los manifestado por Arturo Sánchez Gutiérrez, durante el Foro para la reforma electoral realizado en el Instituto Federal Electoral en 1993, quien señaló respecto del sistema de financiamiento establecido desde 1990, que en "...la práctica mostró que la tendencia a favorecer a los partidos más poderosos fue excesiva. En la medida en que la mayor parte del financiamiento se otorga proporcionalmente a los resultados electorales, un partido ha llegado a ser merecedor de hasta el 65% de los recursos que ofrece el Estado. Queda entonces un 35% para cinco partidos más, de los cuales los dos más importantes comparten entre el 20 y el 25%."223

Al respecto, algunos autores sostienen que ante la problemática de establecer políticas y disposiciones que realmente limiten los apoyos económicos en favor de determinado partido, se debe buscar que la legislación garantice mínimos de competencia equitativa, "...que establezca las bases necesarias para que los partidos financien hasta cierto monto, y para que puedan usar esos recursos con la finalidad de atraer otros ingresos. Esta estrategia en vez de limitar las contribuciones intenta establecer los pisos mínimos para que los partidos que cumplan los requisitos de ley, puedan tener los recursos

223 SANCHEZ GUTIERREZ, Arturo, *op. cit.* p. 15.

necesarios para efectuar sus actividades electorales de otra índole."²²⁴

En similar sentido Pilar del Castillo, después de hacer una reflexión y análisis sobre la importancia de la limitación de los gastos de campaña, que trataremos en el capítulo VII, sobre todo ante las desigualdades económicas que se manifiestan, señala que se ha venido "...abogando por la introducción de un sistema de financiación pública de los partidos, al que consideran única garantía del principio de igualdad de oportunidades."²²⁵

Nuestra opinión es que en el caso de México, si bien se debe tratar de establecer las garantías mínimas a que hemos hecho referencia, esto no puede sustituir de ninguna manera a la participación que debe tener la ciudadanía y el electorado en la financiación de los partidos, pues podría correrse el riesgo de crear un sistema pluripartidista que en realidad fuera sólo una simulación, al no tener una debida representatividad del electorado.

Ello no implica que estemos proponiendo que debe negarse el acceso a la participación de las minorías, en una sociedad como la mexicana. Sólo la práctica en la aplicación de las normas nos permitirá evaluar adecuadamente el resultado de las mismas, y en todo caso considerar otras alternativas o adecuaciones que nos lleven a consolidar verdaderamente un sistema pluripartidista, y en consecuencia la democracia en nuestro país.

²²⁴ BAILEY, John. "Perspectivas comparadas del financiamiento de las campañas y democratización", en *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 18

²²⁵ DEL CASTILLO VERA, Pilar. *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. op. cit., p. 21.

The following information was obtained from a review of the files of the [redacted] and is being furnished to you for your information. It is to be used only for the purpose for which it was obtained and is not to be disseminated outside of your office.

[redacted] was born on [redacted] at [redacted] and is currently residing at [redacted]. He is a [redacted] and has been employed by [redacted] since [redacted]. His duties include [redacted]. He has a [redacted] and is a [redacted].

[redacted] was born on [redacted] at [redacted] and is currently residing at [redacted]. He is a [redacted] and has been employed by [redacted] since [redacted]. His duties include [redacted]. He has a [redacted] and is a [redacted].

[redacted] was born on [redacted] at [redacted] and is currently residing at [redacted]. He is a [redacted] and has been employed by [redacted] since [redacted]. His duties include [redacted]. He has a [redacted] and is a [redacted].

[redacted] was born on [redacted] at [redacted] and is currently residing at [redacted]. He is a [redacted] and has been employed by [redacted] since [redacted]. His duties include [redacted]. He has a [redacted] and is a [redacted].

CAPITULO VI

EL FINANCIAMIENTO PRIVADO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

El financiamiento privado de los partidos políticos constituye la primera fuente de aportación de recursos a los partidos políticos modernos, si recordamos el hecho de que en un principio los partidos políticos no eran reconocidos y, por el contrario, eran objeto de persecuciones; su única forma de sobrevivencia eran las aportaciones que los propios militantes y simpatizantes pudieran proporcionar, a fin de cubrir ciertos gastos que la propia actividad política requiere.

Podríamos decir que el financiamiento privado de los partidos políticos consiste en la obtención de recursos económicos, provenientes de sus militantes y organizaciones o de la sociedad en general (entiéndase personas tanto físicas como morales), así como mediante la realización de actividades de promoción, difusión o incluso financieras, pero entendidas estas últimas como un medio para recabar recursos que se emplearán en las funciones propias de los partidos políticos.

En el caso de México, hasta antes de la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 24 de septiembre de 1993, no se regulaban expresamente las fuentes privadas o particulares de financiamiento a los partidos políticos. Si bien había quedado soslayado, como una realidad que se reconocía pero que no se regulaba, toda vez que, por una parte, la única mención a las donaciones de carácter privado era la que se contiene en el inciso b) del Artículo 50 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como una forma de financiamiento indirecto a los partidos políticos, cuando se señala que no son sujetos del impuesto sobre la renta por los ingresos que

perciban provenientes de donaciones en numerario o en especie.²²⁶ Por otra parte, además de esta referencia a las donaciones, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, desde que entró en vigor en 1990 hasta las recientes reformas de 1993, hacía mención de los ingresos de los partidos políticos por aportaciones de sus afiliados y sus organizaciones, en el anterior párrafo 1 de su artículo 49.

Por lo anterior, poco conocimiento se tenía sobre como influía el financiamiento de particulares en los partidos políticos. Al respecto Jean François Prud'Homme señala que: "En México, las pocas indicaciones que tenemos sobre el origen de los fondos de los partidos nos dejan suponer que incide poco en la vida de la mayoría de las formaciones políticas. Sin embargo, en el caso de las dos organizaciones políticas con más tradición y que obtuvieron más votos en las últimas elecciones legislativas (PRI, PAN) es legítimo pensar, por declaraciones de sus candidatos, que las aportaciones privadas constituyen un elemento no desdeñable en la canalización de fondos para apoyar sus actividades proselitistas."²²⁷

A partir de la reforma de 1993 se definen, delimitan y reglamentan detalladamente las fuentes de las que pueden recibir financiamiento los partidos políticos, enlistándose las modalidades en el párrafo 1 del artículo 49 del referido Código, de las cuales cabe resaltar en este apartado el financiamiento por la militancia, el de simpatizantes, el

²²⁶ Cfr. MIJANGOS BORJA, María de la Luz. "Comentarios sobre el financiamiento de los partidos políticos", en *Electoral*, año I, núm. 1, noviembre 1993, México, Foro de Política Constructiva, p. 55.

²²⁷ PRUD'HOMME, Jean François y MORALES M., Rodrigo. "Los fondos de la política", en *Voz y voto. Política y elecciones*, N.º 2, abril 1993, Dinero y Partidos. Quien paga la política, México, p. 21.

llamado autofinanciamiento y el financiamiento por rendimientos.

1. **Financiamiento por cuotas de afiliados**²²⁸

Aunque podría decirse en términos generales que es la forma más común de obtener recursos por parte de un partido, resulta también ser una forma muy limitada de hacerse de medios para cumplir con sus propósitos; pareciera tener más bien un significado simbólico, que ser una adecuada fuente de ingresos.

Además, debe tomarse en cuenta que el grado de participación en los partidos políticos modernos suele ser muy bajo, e incluso se piensa que a veces las cuotas son el único vínculo que une al individuo con el partido. Asimismo, algunos de los afiliados pueden no observar este compromiso con el partido y, sin embargo, se actúa con gran tolerancia hacia los mismos, pues una actitud contraria podría ocasionar que se viera reducida su membresía.

Diversas son las causas por las cuales las aportaciones de los afiliados a un partido político no alcanzan a cubrir los gastos que implica la actividad de los partidos, incluyendo los relativos a una campaña electoral. Por una parte, está el incremento que en los gastos electorales implica la utilización de nuevas técnicas de propaganda, así

²²⁸ Si bien las contribuciones por parte de los legisladores y demás funcionarios de elección popular, hacia los partidos políticos que los postularon a los cargos que ocupan, deberían considerarse dentro de este apartado, en virtud de la particularidad de nuestro sistema en que el Estado asume la obligación de entregar a los partidos políticos un porcentaje equivalente a las dietas que reciben sus legisladores en funciones, es que tratamos este tema en particular en el anterior capítulo. (ver *supra* pp. 198 a 202)

como de los gastos de funcionamiento permanente que implican el contar con personal cada vez más profesional.

Aunado a lo anterior, se habla también de una crisis de los partidos, e incluso se sostiene que "...el momento de mayor auge de los partidos en las democracias, cuando, después de largos años de persecución e ignorancia, estas asociaciones adquieren pleno reconocimiento legislativo, doctrinal y jurisprudencial, coincide con el de su menor relevancia social, hasta el punto de que se buscan sus sustitutos."²²⁹

Por otra parte, los afiliados consideran que reciben una contraprestación relativa por parte del partido, que incluso podrían recibir como simples votantes.

Otro elemento, que puede explicar la simbólica importancia del financiamiento por cuotas de los militantes, es el hecho de que a muchos partidos les interesa tener más votantes que afiliados, pues los compromisos con los primeros son más simples que con sus seguidores. Además, debe considerarse que los partidos políticos han dejado de ser representantes de una sola clase social, para convertirse en mandatarios de intereses muy diversos dentro de una sociedad, los cuales en muchas ocasiones son difíciles de conciliar.

Entre las causas que contribuyen a una escasa recaudación en esta fuente del financiamiento privado, Berlín Valenzuela apunta las siguientes: "El tipo de cuota que es fijada a los afiliados atiende fundamentalmente a dos criterios: el de establecer una misma cantidad para todos los miembros y el de hacerlo de acuerdo a los ingresos que cada

²²⁹ COTARELO, Ramón. "Partidos políticos y democracia", en *Aspectos Jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 27.

uno de los afiliados recibe, es decir, en forma proporcional a su remuneración. Cualquiera que sea el criterio que los partidos apliquen, existirán ventajas e inconvenientes que finalmente repercutirá, en sus ingresos mismos."²³⁰

En México, por lo que se refiere al financiamiento por militancia, el propio Código de la materia, en el artículo 49, párrafo 11, inciso a), establece que estará conformado por las cuotas obligatorias, tanto ordinarias como extraordinarias, de sus afiliados, por las aportaciones que realicen sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas, sujetando esta modalidad de financiamiento a las siguientes reglas:

a) El órgano interno de cada partido político responsable del financiamiento²³¹, deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado;

b) A cada partido corresponde determinar libremente los montos mínimos y máximos, así como la periodicidad de las cuotas, sean ordinarias o extraordinarias de sus afiliados, así como las aportaciones que corresponden a sus organizaciones; y

c) El referido órgano interno responsable del manejo del financiamiento, deberá establecer el límite que podrán

²³⁰ BERLIN VALENZUELA, Francisco. "Financiamiento de los Partidos Políticos", en *Reformas constitucionales de la renovación nacional*, México, Porrúa, 1987, p. 480.

²³¹ Recuérdese que el artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su párrafo 1, inciso c), fracción IV, que los estatutos del partido político deberán establecer entre sus órganos, al responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros. Ver *supra* pp. 80 y 81.

tener las cuotas voluntarias y personales que aporten los candidatos, con el fin exclusivo de financiar su campaña.

2. Donaciones de personas físicas

El financiamiento mediante donativos se encuentra unido al surgimiento de los partidos políticos característicos del liberalismo, los cuales eran sostenidos por sus propios miembros, o por simpatizantes con poder económico, que buscaban en estas agrupaciones instrumentos de poder.

En México la ley reglamentaria se refiere, en el aspecto de financiamiento de simpatizantes, a las aportaciones o donativos,²³² a partir de las reformas de septiembre de 1993 en el inciso b), párrafo 11 del artículo 49. Dichas contribuciones pueden ser en dinero o en especie, realizados en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas y con residencia en el país. Los donativos tienen como finalidad apoyar las actividades políticas y electorales que desarrolla el partido político.

Un aspecto interesante es el que las aportaciones pueden realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, siempre y cuando el monto aportado por la persona no rebase el monto anual establecido como límite.

²³² Cabe señalar que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no hace diferencia alguna entre aportaciones y donativos, sin embargo, desde un punto de vista gramatical, si bien "o" es una conjunción disyuntiva que denota diferencia, y por lo tanto podría inferirse que ambos conceptos son diferentes, parece que la utilización que se le da en el Código es de que implica la idea de equivalencia, puesto que las cinco fracciones del inciso b) del párrafo 11 del artículo 49, no se vuelve a emplear la palabra donativos, y sí hace uso del término aportaciones.

2.1. Requisitos

El artículo 49, párrafo 11, inciso b), en sus fracciones I a V, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece las reglas a que se sujetan las aportaciones y donaciones en favor de los partidos políticos.

Respecto a las aportaciones en dinero se deberán expedir recibos foliados por los partidos en los que se harán constar los datos de identificación del aportante, con excepción de los fondos que se hubieran obtenido mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre que no impliquen venta de bienes o artículos promocionales. Tratándose de colectas sólo debe reportarse el monto total obtenido, en el informe correspondiente.

Pese a lo antes expuesto, el propio artículo en comento autoriza a los partidos políticos a recibir aportaciones anónimas, de personas no identificadas, cuyo monto total no exceda de una cantidad equivalente al 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda. En este orden de ideas, los partidos pueden recibir por el año de 1994, hasta N\$20'130,800.22, por concepto de aportaciones anónimas.

Si bien este aspecto puede ser altamente criticable, tiene su explicación, y aquí valdría la pena señalar que en contra de la publicidad del financiamiento de los partidos políticos, se ha argumentado que constituye una violación al principio del secreto del voto. Pero además, "...puede argumentarse que en los países donde la violencia electoral es endémica, la publicidad de aportaciones de particulares no sólo violaría el secreto del voto, sino que los pondría en una situación de ser víctimas de la violencia o de intimidaciones, que terminarían por desincentivar las

aportaciones y podrían frustrar una expansión del sistema de financiamiento privado."³³

En México no podemos hablar de una violencia electoral clara, sin embargo, a últimas fechas, hemos tenido diversos casos de inconformidades y agitación posterior en las elecciones a nivel local y estatal. Lo anterior nos hace pensar que puede volverse válida la afirmación antes señalada. Además, conservar el anonimato de las aportaciones puede ser importante para evitar las represalias de los grupos o partidos vencedores sobre los militantes o simpatizantes de los partidos que contendieron en su contra.

La confidencialidad de las aportaciones se presta a muchos comentarios, tanto en apoyo a la medida, como en contra, siendo el principal argumento en este segundo caso el de la secrecía del voto, el cual se considera se estaría violando. La postura opuesta, sostiene que el anonimato de las aportaciones propicia que se pueda presentar el fenómeno de que determinados grupos económicamente poderosos, traten de ejercer influencia sobre las posturas y decisiones de los partidos, a través de apoyarlos con fuertes cantidades de dinero para sus campañas políticas.

Al respecto, Virgilio Andrade apunta: "El punto más polémico que las diversas legislaciones del mundo contemporáneo presentan en materia de mecanismos de control del financiamiento ciudadano, se presenta con la posibilidad de que los partidos políticos puedan recibir aportaciones anónimas. Esta característica establecida por diversas legislaciones en el mundo surge de dos argumentos: en primer lugar, porque los techos financieros fijados para las

³³ BARQUIN ALVAREZ, Manuel. "Una propuesta razonada e imparcial en torno al financiamiento a los partidos políticos en México", en *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 140.

aportaciones de los simpatizantes propician un déficit de ingreso que debe ser compensado; y, como segunda razón, se argumenta que el anonimato es un incentivo necesario para animar a los aportantes a apoyar monetariamente a los partidos políticos, debido a que no se les puede identificar con fuerza alguna en posible perjuicio de sus intereses particulares. Sin embargo, es lógico que ambos argumentos son muy débiles en relación con el propósito primordial que persigue la regulación en materia de financiamiento consistente en transparentar el origen de sus recursos. A pesar de ello, la legislación mexicana contempla la posibilidad de que los partidos puedan recibir aportaciones anónimas hasta por un monto equivalente al 10% del financiamiento público total otorgado en el año electoral (COFIPE artículo 49, párrafo 11, inciso b, I). Este punto es indudablemente el más vulnerable de todo el esquema de financiamiento mexicano."²³⁴

Una última reflexión sobre este aspecto: Al establecerse en la legislación mexicana la posibilidad de que las aportaciones anónimas lleguen hasta el equivalente al 10% del financiamiento público anual, puede volverse en determinado momento la forma de evadir la limitación de que una persona física no pueda otorgar más del 1% del monto total de financiamiento público, pues el límite de las aportaciones anónimas es por monto global, y no se fija en razón de un individuo.

En cuanto a las aportaciones en especie, en México la ley las remite a las disposiciones correspondientes y aplicables al contrato que debe celebrarse. Pero además deben cubrirse otras reglas, pues en el caso de bienes muebles o

²³⁴ ANDRADE MARTINEZ, Virgilio. "El nuevo régimen jurídico del financiamiento de los partidos políticos", en *Elector*, año 1, núm. 1, noviembre 1993, México, Foro de Política Constructiva, pp. 42 y 43.

inmuebles, estos deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político, al que se le haya dado el privilegio de estas aportaciones.

Sobre el particular, gran parte de las legislaciones electorales del mundo prevén la posibilidad de que existan aportaciones en especie a los partidos políticos. Incluso, la legislación española establece como recursos procedentes de la financiación privada las herencias o legados que puedan recibir los partidos políticos, así como cualquier prestación en especie que obtengan.

2.2. Montos permitidos y límites establecidos.

Los donativos han sido sujetos a rigurosos controles y limitaciones en muchos países, en virtud de haberse originado múltiples prácticas corruptas y deshonestas, pues entre sus inconvenientes se encuentra que propiciaron la pérdida de independencia de los partidos y, al propio tiempo, provocaron la subordinación de los programas e ideología de estos últimos a los intereses de donantes económicamente poderosos, que por regla general preferían permanecer en el anonimato, pero influir en la selección de candidatos, así como en la orientación de las acciones y posturas de las organizaciones a las que financiaban.

Por lo que se refiere al caso de México, el Código de la materia establece que las aportaciones en dinero que realice una persona física, tendrán como límite anual el equivalente al 1% del monto total del financiamiento público otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda.

De esta forma los límites a las aportaciones no se establecen en razón de una cifra nominal, en nuevos pesos, sino que utilizan un porcentaje que puede modificarse conforme al monto que se fije para el financiamiento de los

partidos políticos. De acuerdo con las condiciones de la economía, la cifra no corre el peligro de ser rebajada u obsoleta en un momento dado, que al ser un porcentaje determinado de una cantidad que se irá ajustando conforme sea considerado necesario, permite que el límite también se actualice.

Sin embargo, el porcentaje establecido podría considerarse que resulta bastante elevado, con lo cual se anula el propósito fundamental de establecer límites a las aportaciones de personas físicas y morales, que es el de evitar que queden comprometidos los partidos con las personas que les realicen fuertes contribuciones económicas.

Pero precisando este punto, hay que recordar que el artículo 49, párrafo 11, inciso b), fracción III, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual para las primeras equivalente al 1% y para las segundas, al 5%, del monto total del financiamiento público otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda;

Ahora bien, conforme al *Acuerdo sobre el financiamiento público a los partidos políticos en los términos del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*,²³⁵ se determinaron los montos que por cada rubro recibirán los partidos para el año de 1994, siendo las cifras totales por cada concepto las siguientes:

²³⁵ Acuerdo tomado en la sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral el 7 de enero de 1994, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1994.

CAPITULO VI

TIPO DE FINANCIAMIENTO	MONTO PARA 1994
A) POR ACTIVIDAD ELECTORAL	N\$ 102'033,758.22
B) POR ACTIVIDADES GENERALES COMO ENTIDADES DE INTERES PUBLICO	25'508,439.54
C) POR SUBROGACION DEL ESTADO DE LAS CONTIBUCIONES QUE LOS LEGISLADORES HABRIAN DE APORTAR PARA EL SOSTENIMIENTO DE SUS PARTIDOS	27'400,560.00
D) POR ACTIVIDADES ESPECIFICAS COMO ENTIDADES DE INTERES PUBLICO ²⁶	17'629,102.16 19'383,047.78
E) PARA EL DESARROLLO DE LOS PARTIDOS POLITICOS	9'353,094.51
T O T A L	N\$ 201'308,002.21

En este orden de ideas, si el monto total de financiamiento público que por los cinco conceptos alcanzarán todos los partidos políticos en conjunto para 1994 es del orden de N\$201'308,002.21, el límite de aportaciones que en dinero podrá realizar una persona física durante el mismo año es de N\$ 2'013,080.02 (que es el 1% del monto total señalado); por su parte, una persona moral podrá aportar hasta N\$ 10'065,400.11 (que representa el 5% del referido monto).

Ahora bien, si consideramos que el salario mínimo diario para la zona A actualmente es de N\$ 15.27, eso quiere decir que el límite de aportaciones en dinero por cada persona

²⁶ En el Acuerdo de fecha 7 de enero de 1994 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1994, se había determinado parcialmente la cantidad de N\$17'629,102.16, y mediante el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre el aumento al financiamiento público por actividades específicas que realicen los partidos políticos como entidades de interés público, de fecha 26 de febrero de 1994, se determinó un incremento de N\$19'383,047.78, acumulable a la cantidad determinada el 7 de enero.

física para 1994, representa más de 131 mil salarios mínimos diarios de la zona A (131,832), suma que indudablemente muy pocas personas podrían alcanzar, por lo que cabría preguntarse si realmente se cumplirá el propósito de que los partidos políticos no queden comprometidos con quienes los apoyen financieramente con grandes cantidades de dinero; por lo que se refiere a las donaciones de personas morales, el límite que en 1994 tendrá cada una de ellas equivale a 659,161 salarios mínimos diarios en la zona A.

Respecto a las aportaciones en especie en México, el Código de la materia no establece límite en cuanto al valor que estos pudieran tener, lo cual puede considerarse una grave omisión, ya que no se excluye que a través de la entrega de un bien muy costoso la aportación pudiese ser más elevada que los montos permitidos en dinero. Incluso no se señala que actitud deben adoptar los partidos políticos cuando el bien que se pretenda donarles no pueda ser destinado al objeto del partido.

La limitación a los montos de los donativos resulta de gran importancia, y además hay que tomar en cuenta que "...se deben preservar las oportunidades de que todos los ciudadanos participen en forma equitativa en el financiamiento de los partidos de su preferencia, lo que además implicaría una provisión de recursos suficientes a los contendientes políticos, que asegure una competencia política vigorosa y menos desigual."²³⁷

2.3. Prohibiciones

En el siguiente capítulo trataremos lo relativo a los mecanismos de control y transparencia de los ingresos y

²³⁷ BARQUIN ALVAREZ, Manuel. *op. cit.*, p. 132.

gastos de los partidos políticos, que en opinión de Pilar del Castillo Vera son la mejor forma de evitar los problemas que traen consigo las donaciones privadas, cuando afirma lo siguiente: "Las contribuciones privadas realizadas con objetivos finalistas tienen su mejor antídoto en la transparencia de los ingresos de los partidos, el riesgo de que la opinión pública llegue a conocer la existencia de contribuciones con semejantes fines es mucho más disuasorio que limitar sustanciosamente esa vía de ingresos e incrementar la subvenciones del Estado"²³⁸

Esa transparencia se logra a través de la presentación de cuentas e informes, tanto de gastos como de ingresos que tengan los partidos políticos, en ellos se pretende comprobar que se han cumplido las normas que establecen límites en las aportaciones privadas.

Además, dichos informes permiten conocer las fuentes de ingresos de los partidos políticos, y la consecuente verificación de que se han respetado las prohibiciones que al respecto establece la legislación. En este orden de ideas, tenemos que en México existe la prohibición expresa para realizar aportaciones o donativos, sea en especie o dinero, por sí o por interpósita persona, y bajo ninguna circunstancia a los partidos políticos, de:

Los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, tanto de la Federación, como de los Estados y los Ayuntamientos, salvo los casos previstos en el propio Código, y que son las prerrogativas y el financiamiento público que ya hemos tratado.

²³⁸ DEL CASTILLO VERA, Pilar. "La financiación de los partidos políticos: propuestas para una reforma", en *op. cit.*, p. 91.

Tampoco pueden realizar donativos o aportaciones a los partidos políticos, las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal.

Otra prohibición es para las aportaciones provenientes de personas físicas o morales extranjeras, de partidos políticos del extranjero, de organismos internacionales de cualquier naturaleza.

Tampoco pueden contribuir con los partidos políticos los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.

Las aportaciones de personas que vivan o trabajen en el extranjero también se encuentran prohibidas, así como las provenientes de empresas mexicanas de carácter mercantil.

El propósito de estas prohibiciones es claro, se trata de permitir la independencia de actuación de los partidos políticos respecto de los grupos que se han señalado; por otro lado, también es claro que la intención es asegurar una actuación imparcial de los poderes constituidos, respecto de los partidos que contiendan en los procesos electorales.

3. Donaciones de personas morales

En el caso de México, la ley no establece distinción respecto a las personas físicas y morales, para que puedan aportar donativos a los partidos políticos, si bien existe la limitación de la nacionalidad, y una diferencia en cuanto al monto máximo de lo que pueden llegar a aportar.

Lo mismo se puede expresar respecto a lo previsto en las legislaciones electorales de otros países, en las que por

regla general se permiten las aportaciones de las personas morales, y se establecen ciertas limitaciones, principalmente en cuanto a los montos y características de las personas que pueden hacer donativos.

3.1. Requisitos

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece, en su artículo 49, párrafo 11, inciso b), que deben ser personas morales mexicanas con residencia en el país, y no estar comprendidas dentro de las prohibiciones que señala el párrafo 2 del mismo artículo, las cuales ya hemos mencionado.

Igualmente, le son aplicables los requisitos relativos a la expedición de recibos foliados por cada aportación, a la celebración del contrato que corresponda, cuando se trate de bienes en especie. Por otra parte, también se preve la posibilidad de hacer aportaciones en parcialidades, sin rebasar el límite establecido.

3.2. Montos y límites permitidos

En cuanto al financiamiento de partidos políticos, las tendencias actuales en los países europeos son en el sentido de no limitar en exceso el financiamiento privado, principalmente evitando el establecimiento de topes muy bajos. Lo anterior, busca propiciar el equilibrio entre ambos tipos de financiamiento, considerando incluso que si se restringe en exceso el privado se desincentivaría, lo que, a su vez, haría a los partidos políticos más dependientes del financiamiento público. Incluso, un aspecto que debe tomarse muy en cuenta es el hecho de que en la gran mayoría de los países occidentales, los límites al financiamiento privado

son difícilmente compatibles con las disposiciones constitucionales referentes a la libertad de expresión.

En el caso mexicano, las aportaciones de las personas morales no pueden tener un monto superior al 5% respecto del total del financiamiento público otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda. Al no establecerse un límite respecto del valor que puedan tener las aportaciones en especie, podría hacerse la misma observación hecha al tratar el aspecto correlativo en personas físicas, de que se permite su actualización, sin embargo, el monto es excesivo como ya sea ha señalado, lo que nuevamente nos lleva a plantear que con ello no se cumple el propósito que persiguen los límites a los donativos.

3.3 Prohibiciones

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece, en el párrafo 4 de su artículo 49, que las aportaciones que se realicen a los partidos políticos no serán deducibles de impuestos.

Este último aspecto puede ser positivo, pues esta restricción tiene el propósito, en opinión de Virgilio Andrade Martínez,²³⁹ de proteger que los recursos de la economía pública no se vean disminuidos en perjuicio del beneficio social. Lo anterior, en virtud de que las personas interesadas en deducir sus aportaciones de sus impuestos, tendrían una opción adicional para desviar los pocos "recursos con que se cuenta para estimular el desarrollo social del país."²⁴⁰

²³⁹ ANDRADE MARTINEZ, Virgilio. *op. cit.*, pp. 44 y 45.

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 45.

Lo anterior, puede considerarse adecuado para una economía como la que actualmente tiene el país, que si bien se está consolidando, requiere de una mayor solidez y fortalecimiento.

En otras legislaciones la deducibilidad de impuestos de las aportaciones a los partidos políticos, se ha prestado a diversos debates. De tal forma, tenemos que "En países como Bélgica, Holanda, Canadá y Japón, se ha afirmado que el régimen de aportaciones deducible de impuestos se ha convertido en un incentivo para que los ciudadanos de clase media participen en el sostenimiento económico de los partidos políticos."²⁴¹

Situación diferente se presenta en Francia y los Estados Unidos, pues a pesar de la existencia de estímulos fiscales para los aportantes, las encuestas han demostrado que este incentivo no es un gran aliciente para que los ciudadanos participen en el financiamiento de los partidos políticos.

Algo que puede observarse claramente es que los países que prevén la posibilidad de la deducción de impuestos por las aportaciones a los partidos políticos, son aquellos que tienen un desarrollo económico sólido.

Finalmente, sobre este aspecto de incentivos fiscales, el Maestro Manuel Barquín Álvarez había señalado una propuesta interesante para su regulación en nuestro país: "En caso de que se intente adoptar tal sistema, podría contemplarse un esquema de tres etapas. En la primera se daría un incentivo fiscal, hasta un límite predeterminado. En la segunda etapa no se otorgaría ningún incentivo fiscal y pasado otro límite, se causarían impuestos. En caso de que se

²⁴¹ *Ibidem*, p. 45.

quisieran desincentivar las aportaciones de particulares, en cifras elevadas se podrían utilizar tasas progresivamente altas, casi con un carácter punitivo."²⁴² No obstante las atinadas observaciones hechas al respecto no fueron implementadas y, como ya se apuntó, el legislador optó por señalar que no serían deducibles de impuestos.

Sin embargo, para algunos autores "...resulta casi imposible reglamentar o limitar las aportaciones de dinero al financiamiento de campañas; sin embargo, podría intentarse algo, ...vale la pena investigar acerca de cómo puede, por lo menos, limitar la corrupción y abusos en el financiamiento del poder político por parte de quien tiene poder económico."²⁴³

Ahora bien, por lo que hace a México, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece, como ya lo señalamos, la prohibición expresa de que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tanto de la Federación, como de los Estados y los Ayuntamientos, realicen aportaciones o donativos a los partidos políticos, sean estos en dinero o en especie, salvo los casos previstos por la propia ley.

Igual prohibición existe para las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales y los órganos de gobierno del Distrito Federal.

²⁴² BARQUIN ALVAREZ, Manuel. op. cit., p. 141.

²⁴³ BAILEY, John. "Perspectivas comparadas del financiamiento de las campañas y democratización", en *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 17

Tampoco pueden realizar aportaciones los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; así como, los organismos internacionales de cualquier naturaleza, los ministros de culto, asociaciones o iglesias de cualquier religión o secta, las empresas mexicanas de carácter mercantil, y las personas que vivan o trabajen en el extranjero (como ya lo mencionamos en líneas anteriores).

Es decir, encontramos que la legislación mexicana prohíbe la realización de aportaciones al gobierno, los extranjeros, las entidades religiosas, las empresas mercantiles y a quienes vivan o trabajen fuera del país.

Estas prohibiciones establecidas en México a diversos sujetos son semejantes a las existentes en otras legislaciones electorales del mundo. La prohibición de aportaciones de entidades del gobierno, también la encontramos en las legislaciones de Francia, España y Argentina. En estos dos últimos casos, la prohibición se hace extensiva a los concesionarios de obra pública.

En México, la prohibición de que las entidades religiosas de realicen aportaciones a los partidos políticos, obedece a que en nuestra Constitución se separa claramente a la Iglesia del Estado, estando aquélla limitada para participar en asuntos políticos.

Este tipo de prohibiciones relacionadas con las entidades religiosas, dependen del país de que se trate, pues hay casos en donde existen partidos afiliados abiertamente a una determinada religión, e incluso países en que hay una religión de Estado.

La prohibición de que las empresas de carácter mercantil puedan realizar aportaciones a los partidos políticos, no encuentra una similitud uniforme en otras legislaciones. Así

encontramos que en los Estados Unidos se encuentran prohibidas las aportaciones directas de corporaciones mercantiles y sindicatos a las campañas de candidatos en el ámbito federal

En conclusión, podríamos citar lo expresado por el Maestro Manuel Barquín, en el sentido de que "El problema de las limitaciones al financiamiento de campañas se encuentra vinculado con el de las prohibiciones absolutas...En esta materia, no hay principios generales, pues las prohibiciones absolutas varían según la historia de cada uno de los sistemas políticos y dependen de las circunstancias específicas de los factores y grupos de poder."²⁴⁴

En cuanto a los mecanismos y órganos de control y vigilancia establecidos para el cumplimiento de las obligaciones y prohibiciones en materia de financiamiento de los partidos políticos en el sistema electoral mexicano, a continuación plantearemos algunas consideraciones generales, ya que el análisis detallado de estos aspectos son materia del siguiente capítulo.

La legislación mexicana tiene previstos tres aspectos que podemos considerar sobre el particular. Por una parte está la obligación de los partidos políticos de contar con un órgano interno que se encargue de administrar los recursos de los partidos políticos.

Por otra parte, el Código preve el establecimiento de una Comisión de Consejeros nombrada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, que tendrá como propósito vigilar el cumplimiento de las normas previstas en este ordenamiento, y revisar los informes que deberán presentar los partidos políticos. Asimismo, el Código indica que los

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 136.

partidos políticos tienen la obligación de presentar informes en los que reporten sus ingresos y egresos, tanto anuales como de campaña.

Las sanciones aplicables por violación de las normas que regulan el financiamiento de los partidos políticos en México, serán materia del próximo capítulo; mientras tanto podemos adelantar que las sanciones aplicables van desde una multa a los partidos políticos, hasta la suspensión o disminución de su financiamiento público, y en casos graves podría llegarse hasta la suspensión o pérdida de su registro.

4. Otras actividades privadas de financiamiento.

Al igual que cualquier empresa, los partidos políticos pueden acudir a la obtención de préstamos y créditos por parte de la banca. Sin embargo, no todos los partidos políticos reciben el mismo trato, pues muchas veces la banca no está dispuesta a conceder préstamos y créditos a aquellas organizaciones políticas con las cuales no comparte simpatías ni ideológica ni programáticamente. Esta forma de financiamiento puede ser empleada por los partidos políticos como un complemento y un refuerzo de sus actividades, sobre todo en épocas electorales, en las que las actividades y los gastos se ven incrementados notablemente.

Otra forma de allegarse de recursos, y que podría considerarse excepcional, pues no son muchos los casos, es el que tengan participación en actividades empresariales, lo que puede dar lugar a la conformación de un patrimonio propio, que puede ser manejado directamente o a través de administradores. El caso más común "...son las editoriales y las dedicadas a la prensa periódica, si bien más que finalidades económicas tienen un propósito de divulgación y

propaganda de ideologías y programas. No obstante, se puede dar el caso de partidos que tengan empresas de comercio, diversión o industrias, lo cual en última instancia dependerá de su consolidación como organización política."²⁴⁵

Entre las actividades que tienden a ser más comunes para la obtención de ingresos, figuran las fiestas, eventos artísticos, cenas o comidas, cuyas cuotas suelen ser más elevadas que el promedio normal; rifas y sorteos, que además de servir para la obtención de fondos, también constituyen formas de hacer propaganda electoral.

En lo que se refiere a nuestro país, se habla de autofinanciamiento y del financiamiento por rendimientos financieros [Artículo 49, párrafo 11, inciso c)]. El autofinanciamiento se refiere a todos los ingresos captados por concepto de actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales; ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como de cualquier otra actividad similar que los partidos políticos realicen con el propósito de allegarse fondos. En el entendido de que todos estos actos deberán sujetarse a lo dispuesto en las leyes vigentes aplicables.

En cuanto al financiamiento por rendimientos financieros, se establece que los partidos políticos pueden crear fondos o fideicomisos con su propio patrimonio o con las aportaciones que reciban.

4.1 Requisitos y limitaciones.

En México, se establece que a las aportaciones efectuadas a través de la creación de fondos o fideicomisos,

²⁴⁵ BERLIN VALENZUELA, Francisco, op. cit., p. 481.

le son aplicables las prohibiciones previstas para las personas físicas y morales que no pueden realizar donaciones o aportaciones a los partidos políticos, ya sea en dinero o especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia.²⁴⁶

Dentro de los requisitos que podríamos señalar para la obtención de préstamos y créditos, obviamente se encuentra el de que los partidos políticos deberán garantizar el dinero que reciban, ya sea con su patrimonio, en tanto organismo político o con el de sus propios dirigentes.

En México no se regula expresamente los créditos y financiamientos bancarios para los partidos políticos, salvo una mención indirecta, concerniente a la prohibición de que éstos obtengan recursos de la banca de desarrollo. Diferente es el caso de España, en el que se dispone que los partidos políticos sólo podrán comprometer hasta el 25% de sus ingresos provenientes del financiamiento público, para cubrir el pago de anualidades de amortización de operaciones de crédito.

Finalmente, cabe señalar que tratándose del autofinanciamiento, el órgano interno responsable del financiamiento partidista debe reportar los ingresos obtenidos por este concepto, en los informes correspondientes.

5. Algunos aspectos de la regulación del financiamiento privado de los partidos políticos en el derecho comparado.

Ahora haremos anotación de algunas características de la regulación del financiamiento privado en otros países. En

²⁴⁶ Ver *supra* pp. 236 y 237.

este orden de ideas, podemos iniciar con el caso de Panamá, en donde su Código Electoral establece en el artículo 94, párrafo 8, que los partidos políticos podrán fijar y recibir las cuotas de sus miembros.

Venezuela²⁴⁷ presenta distintas modalidades en este aspecto: por una parte, se cuenta además de las aportaciones personales directas, no sólo a los partidos políticos, sino también a las sociedades o asociaciones civiles que los partidos constituyen como mecanismo de financiamiento.

Además de las aportaciones de los representantes electos, también los funcionarios militantes de los partidos políticos, que trabajan en organismos públicos, cotizan a los mismos.

En Venezuela también se dan aportaciones, tanto a candidatos como a partidos, por parte de individuos, así como de grupos económicos, de los sindicatos, e inclusive de grupos de presión, como lo son los medios de comunicación, que pueden ser tanto en efectivo, como en especie.

En Francia también existe la posibilidad de aportaciones privadas a los candidatos y partidos políticos, con ciertos límites y prohibiciones. Las aportaciones de personas físicas menores a 20 mil francos franceses, tienen garantizada la confidencialidad. Además, tratándose de sumas mayores a los mil francos franceses, los donativos deberán hacerse mediante cheque; lo anterior, a efecto de facilitar el control de los mismos.

²⁴⁷ Las reglas sobre el financiamiento privado de los partidos políticos en Venezuela, se encuentran reguladas en la *Ley de Partidos Políticos, Manifestaciones y Reuniones Públicas de 1964*, aunque de una manera muy limitada, en opinión de Allan R. BRENER-CARIAS. ("Consideraciones sobre el financiamiento de los partidos políticos en Venezuela", en *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, Volumen II, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1990, pp.121 a 154).

La Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos, en España, permite que el monto de las percepciones de aportaciones anónimas llegue hasta el 5% de la cantidad de financiamiento público asignada por el Estado.

En cambio, la legislación de la República Argentina no permite este tipo de aportaciones, al prohibirlas expresamente.

Por el contrario, en otros países sí encontramos que los montos de las donaciones de personas físicas se expresan en una cantidad fija y establecida. Así tenemos que tratándose de las elecciones de legisladores en Francia, el monto máximo que puede alcanzar un donativo de una persona física es de 30 mil francos, para un candidato, y de 50 mil francos si la aportación es a un partido político. En las elecciones presidenciales los montos se elevan, de tal suerte que una persona física puede aportar hasta 140 mil francos en las elecciones de primera vuelta, y hasta 160 mil francos en el caso de las elecciones en segunda vuelta.

Otros casos son aquellos en los que el monto de las donaciones no tiene límite legal alguno, como ocurre en Venezuela.

Por lo que concierne a las aportaciones en especie, la legislación francesa establece que éstas no podrán exceder del 20% de los gastos autorizados para la campaña, cuando estas sean superiores a 100 000 francos.

En el caso de Panamá, su Código Electoral establece que son gastos deducibles del impuesto sobre la renta, las contribuciones y donaciones en efectivo hechas por las personas naturales o jurídicas a los partidos políticos o a

candidatos a puestos de elección popular, cada contribuyente podrá deducir hasta un monto total de diez mil balboas anuales.

Sin embargo, hay casos, como en Venezuela, en los que "...en la legislación vigente no hay límites respecto al aporte privado a los partidos políticos (salvo el indicado proveniente de las empresas privadas o concesionarias extranjeras), y su desarrollo, sin duda, ha implicado consecuencias negativas que resultan en la distorsión de los principios de igualdad y de independencia de los partidos..."²⁴⁸

En España, conforme a la legislación vigente, se presenta una tendencia adversa hacia las aportaciones privadas, favoreciendo los recursos provenientes del Estado hacia los partidos políticos. "La Ley de financiación de los partidos políticos de 1987 establece que el conjunto de las contribuciones privadas que reciban las formaciones políticas en el plazo de un mismo año no podrá ser superior al 5% de la cantidad total asignada para financiar a los partidos en los PGE durante ese mismo periodo. Esto significa -considerando las subvenciones que obtienen los partidos parlamentarios- que como máximo las aportaciones privadas podrían llegar a cubrir, por ejemplo, en los partidos mayoritarios un 20-25% de sus ingresos. Es decir en el mejor de los casos para los grandes partidos la relación entre financiación pública y privada sería obligatoriamente de ocho a dos sobre diez."²⁴⁹

²⁴⁸ BREWER-CARIAS, Allan R. "Consideraciones sobre el financiamiento de los partidos políticos en Venezuela", en *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, Volúmen II, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1990, pp.126 y 127.

²⁴⁹ DEL CASTILLO VERA, Pilar. "La financiación de los partidos políticos en las democracias europeas", en *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, Volúmen II, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1990, p.111.

La Ley sobre los Partidos Políticos, de Alemania, en su capítulo sexto, comprende el problema de las donaciones ilegítimas a los partidos, estableciendo la obligación a la dirección del partido, de publicar el origen y uso de sus recursos de la manera en que la ley lo establece, la cual por cierto es muy detallada.

En Francia, tratándose de aportaciones para las elecciones de legisladores, las aportaciones de las personas naturales pueden llegar hasta el monto de 500 mil francos, para las circunscripciones de más de 80 000 habitantes

En cuanto al caso de Venezuela, su Ley de partidos políticos, establece limitaciones muy generales, no siendo posible que los partidos políticos acepten donaciones o aportaciones de empresas extranjeras o de aquellas que tengan su casa matriz en el extranjero, así como de aquellas empresas que sean concesionarias de servicios públicos, de obras públicas, o de bienes del dominio público.

Por lo que se refiere a las prohibiciones, especialmente la relativa a los extranjeros, Brewer-Carias ha manifestado lo siguiente: "A pesar de la prohibición que trae la Ley de Partidos Políticos, sin embargo, es frecuente la figura del financiamiento de los mismos, por aportes recibidos de instituciones o fundaciones con sede en el extranjero vinculadas a partidos políticos extranjeros, mediante la afiliación de los partidos nacionales a instituciones político-doctrinales internacionales, y que en general, no van directamente a los partidos políticos sino a instituciones o fundaciones constituidas por estos. Este financiamiento generalmente es en especie o mediante el pago de asesores o material para las campañas electorales,

configurándose en una forma indirecta de financiamiento extranjero soslayando la prohibición legal."²⁵⁰

Respecto a estos privilegios fiscales, el fallo del Tribunal Constitucional de Alemania, de fecha 9 de abril de 1992, ha declarado que "El privilegio fiscal de donaciones y cuotas a partidos será limitado, en cuanto alcanzaría una dimensión que puede modificar de una manera decisiva la situación competitiva entre los partidos. Dicho límite no se alcanza cuando el privilegio fiscal puede ser aprovechado por la mayoría de los ciudadanos contribuyentes de manera igual."²⁵¹

Este incentivo tiene límites, así tenemos el caso de que en Alemania se otorga hasta por 60 mil marcos; en Bélgica el límite es hasta por 2 millones de francos belgas y en Holanda llega hasta los 500 florines. En Francia las aportaciones de particulares son deducibles hasta el 1.25% de la renta imponible de las personas físicas y el 2% en el caso de las personas morales.

Por otra parte, en Estados Unidos ha aparecido lo que podría denominarse financiamiento paralelo. En efecto, al existir limitaciones para que una persona financie directamente a un candidato, es común efectuar una campaña paralela, en la que se compra tiempo en medios de comunicación o se efectúan actividades tendientes a respaldar la campaña de un determinado candidato, de tal forma que no se está otorgando dinero directamente a este último. En todo caso, el problema ante el que se enfrentarían las autoridades

²⁵⁰ BREWER-CARIAS, Allan R., *op. cit.*, p. 128.

²⁵¹ HORN, Hans-Rudolf. "Vías alemanas a un financiamiento de los partidos políticos indicadas por el antagonismo entre legislación y jurisdicción", en *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 66.

electorales al tratar de limitar estas acciones, sería un grave atentado contra un derecho constitucional: La libertad de expresión.

Y aún en contra de los límites establecidos en los Estados Unidos, "...una persona puede incrementar sus contribuciones a una campaña presidencial por sobre el límite permitido, si se incorpora a un comité de financiamiento político (*political action committee*), destinado a contribuir a la campaña política del mismo candidato, ya que los PAC's, tienen un límite superior de aportaciones con respecto de las personas físicas. Así, teóricamente una persona podría incorporarse a varios PAC's, por ejemplo, al que se organice en su lugar de trabajo o su área residencial o con respecto de alguna actividad profesional, científica o social, y poder contribuir con cantidades y calidades diferentes a las de contribuyente-elector, debido a que según la Federal Electoral Campaign Act cualquier grupo de personas que done más de mil dólares anualmente a un partido, automáticamente se convierte para dichos fines en un PAC."⁵²

En la legislación de otros países no encontramos una regla general sobre las limitaciones que pueden tener las aportaciones de naturaleza privada; así pues, en el caso de los Estados Unidos se prohíben las contribuciones de corporaciones mercantiles y de los sindicatos como tales. En cuanto a los países europeos, las limitaciones son relativas, y se refieren, por ejemplo, a solicitar permisos o acuerdos específicos de los socios o agremiados. Incluso, en varios países, las corporaciones mercantiles y los sindicatos se convierten en la fuente de las aportaciones más importantes para algunos partidos.

⁵² BARQUIN ALVAREZ, Manuel. op. cit., p. 135.

Respecto a los Estados Unidos, como se acaba de mencionar, la prohibición de aportaciones directas por parte de las corporaciones mercantiles y sindicatos a las campañas de candidatos en el ámbito federal, es salvable a través de la creación de un PAC, de tal manera que quienes integran una corporación o un sindicato, pueden aportar a la campaña de un candidato.

Por su parte, las legislación francesa establece la prohibición de efectuar donaciones a los partidos políticos, a las personas morales extranjeras, las sociedades públicas, los casinos y las casas de juego.

Sin embargo, en otros casos, como el de España, permiten que algunos extranjeros realicen aportaciones a los partidos políticos. La Ley de Financiación de los Partidos Políticos permite que estos últimos reciban aportaciones no finalistas que procedan de personas extranjeras, siempre que se realicen con los límites, requisitos y condiciones establecidos por la propia Ley, y cumplan con las normas relativas al control de cambios y los movimientos de capitales. Pese a esto, dicho ordenamiento prohíbe que acepten cualquier tipo de financiación por parte de gobiernos y organismos públicos extranjeros.

En el caso de Panamá, en el artículo 90 de su Código Electoral se dispone que los estatutos del partido deberán contener las normas de formación y administración de su patrimonio. Asimismo, como en el artículo 94 se dispone que, al tener personalidad jurídica, los partidos políticos pueden adquirir y tener en propiedad bienes muebles e inmuebles, así como administrarlos y disponer de ellos. Igualmente, se les faculta para recibir herencias, legados y donaciones.

6. Algunas consideraciones finales sobre los problemas del financiamiento privado de los partidos políticos.

Pilar del Castillo Vera considera que la financiación de los partidos políticos debería ser privada, debiendo cumplir el Estado un papel subsidiario al concretarse a prestar un apoyo indirecto o en especie. "Este modo de financiación obliga a los partidos a 'cultivar' su credibilidad y a estrechar su relación con los electores permitiendo, por otra parte, dinamizar la actividad de todas las instancias organizativas de los partidos, lo que afectaría positivamente su implantación y favorecería la democracia interna."²⁵³

Respecto al sistema político español, la Dra. Del Castillo considera que no existen razones por las cuales los partidos políticos pudieran llegar a financiarse en forma mayoritaria o exclusiva de aportaciones privadas.²⁵⁴ Para ello propone algunas medidas; en primer término, considera que deben liberarse las aportaciones privadas de los partidos políticos, no importando si son de personas físicas o morales; desgravar las donaciones privadas, buscando estimular a los pequeños y medianos contribuyentes; desgravar las cuotas de los afiliados; que la financiación pública sea sólo el 60% o 65% del presupuesto total de los partidos; y limitar el incremento de las subvenciones anuales para las actividades ordinarias.

Un aspecto que no debe pasar desapercibido es el de que en el financiamiento privado de los partidos políticos también debe considerarse a terceras personas (que también pueden tenerse por independientes), y que son los ciudadanos que al margen de los partidos, apoyan las ideas expresadas

²⁵³ DEL CASTILLO VERA, Pilar. "La financiación de los partidos políticos: propuestas para una reforma", en op. cit., p. 91.

²⁵⁴ *Ibidem*, pp. 93 y 94.

por un candidato o el programa o proyecto planteado por una organización política, y que se manifiestan a través de la publicación de desplegados en periódicos, ya sea manifestando su adhesión, rechazo o pronunciamiento, etc., y que se pueden considerar como auténticas aportaciones a los partidos, pues sirven para difundir determinada postura política de un partido.

Como se ha señalado, en los países desarrollados, la tendencia actual es incrementar la importancia del financiamiento privado respecto del total de los recursos de un partido, incluso hay propuestas en el sentido de reducir el apoyo gubernamental hasta niveles como los previstos en el sistema norteamericano, en que el Estado otorga un subsidio igual al monto que se haya obtenido de los particulares.

En otros casos, se sostiene que la legislación debería establecer límites al financiamiento público, y que éste no debiera ser superior a un determinado porcentaje del financiamiento privado.

Esta tendencia no es posible considerarla aplicable actualmente a nuestro país, pues como se ha expuesto en otras partes de este trabajo, el sistema moderno de partidos políticos en México es muy reciente; además, debe tomarse en consideración que muchas de las veces hay una interrelación muy estrecha entre el sistema político y el económico.

Piénsese, por ejemplo, en el caso de los jornaleros, obreros, campesinos, e incluso de muchos asalariados, que en ocasiones devengan sólo el salario mínimo, y cuyos ingresos sólo les permiten un mínimo de subsistencia, por lo que su capacidad de ahorro o de crédito es nula y, en consecuencia, se hace imposible que dispongan de sumas que pudiesen aportar a algún partido político de su simpatía. Este caso es totalmente alejado del que puede presentarse en países

desarrollados, como Gran Bretaña o Alemania, en los que los sindicatos y trabajadores sostienen, con sus aportaciones, al Partido Laborista y al Partido Social Demócrata, respectivamente, por lo que estos últimos suelen responder a los intereses de aquellos aportantes.

También, debemos tomar en consideración que en el caso mexicano, el grado de cultura política de la población en general, así como su civilidad democrática, deja mucho que desear, por lo que se requiere de un verdadero esfuerzo para dejar atrás esos esquemas de inmadurez cívica,; si bien no pueden ignorarse los pasos que se han dado, es claro que aún falta mucho por hacer.

CAPITULO VII

CONTROL LEGAL DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS PARTIDOS POLITICOS

1. Presentación de informes anuales y de campaña

Este es uno de los aspectos novedosos en el caso del sistema electoral de México; de ser un aspecto no previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, ahora es regulado en los artículos 49-A, 49-B y 49-C, a partir de las reformas de septiembre de 1993. En virtud de estas modificaciones los partidos políticos tienen la obligación de presentar ante una comisión del Instituto Federal Electoral, informes sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, tanto anuales como de campaña, así como el empleo y aplicación que hayan hecho del mismo, previendo el Código las reglas que deberán atenderse, las cuales son las siguientes:

1.1. Informes anuales

Respecto a los informes anuales, se establece que deberán ser presentados a más tardar dentro de los noventa días siguientes al último día de diciembre del año del cual se esté presentando el reporte.

En dichos informes anuales deberán ser reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe. El artículo séptimo transitorio del Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 24 de septiembre de 1993, estableció que los informes anuales de los partidos políticos deberán ser presentados "a partir del propio año de 1994."

Sobre esta disposición, puede señalarse que es poco clara, y no precisa si se tratará de los informes respecto de los ingresos y gastos de 1993, a presentarse en 1994; o bien, si se trata de los informes sobre el ejercicio de 1994, y que deberán ser presentados hasta 1995.

Un aspecto sobre estos informes, y que merece una observación crítica, es el hecho de que no se está partiendo de una base más sólida, que permita un conocimiento cierto sobre la situación patrimonial de los partidos políticos, ya que se establece que se presentarán reportando los ingresos y gastos del ejercicio objeto del informe, es decir, el documento que se presente en 1995 será exclusivamente sobre lo que ocurra en 1994, pero no se tendrán datos sobre a cuanto asciende el patrimonio del partido hasta antes de que se estableciera esta obligación.

La importancia de este aspecto radica en que si el objeto de presentar informes es que exista transparencia en el flujo de recurso financieros hacia los partidos políticos, no se puede partir considerando que a partir de enero de 1994 se inicia todo, como si no fuera evidente que algunos partidos cuentan con personal, instalaciones y edificios para sus actividades, por citar algunos aspectos.

Si bien hay que reconocer el avance que se presenta con la actual regulación, no puede dejar de señalarse que sus alcances se vuelven limitados en algunos aspectos.²⁵⁵ En este

²⁵⁵ Al respecto puede señalarse lo expresado por Jean-François BRUD'HOMME, en su artículo "Financiamiento a media luz", en *Voz y Voto. Política y elecciones*, N°9, México, Noviembre de 1993, pp. 16, cuando dice "...las soluciones adoptadas reflejan al mismo tiempo la diversidad de la realidad financiera de las formaciones políticas, como el estado de la correlación de fuerzas entre ellas. Hay que ser conscientes de que en las legislaciones anteriores las normas relativas a la transparencia y el control de los 'dineros electorales' eran casi inexistentes: más allá de la regulación del financiamiento público, el vasto campo que cubren las múltiples formas de aportaciones a los partidos era ignorado por la ley. Esta situación puede ser explicada por la asimetría y la debilidad del

orden de ideas, debió preverse la obligación de los partidos políticos de presentar un informe o reporte inicial, con su actual situación financiera, podría decirse una "declaración patrimonial", a efecto de que se pudiese contar con datos que sirvieran antecedente y punto de partida de los subsecuentes informes.

1.2. Informes de campaña

En cuanto a los informes de campaña, el Código señala que deberán ser presentados por los partidos políticos, por cada una de ellas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente. Su plazo de presentación es dentro de los noventa días siguientes contados a partir del día de la jornada electoral.

En cada informe debe ser reportado el origen de los recursos que se hayan empleado para financiar los gastos correspondientes a gastos de propaganda, operativos de campaña y de propaganda en radio y televisión,²⁵⁶ así como el monto y destino de dichas erogaciones.

sistema de partidos; falta de interés por parte de los que tenían mucho que perder y extrema dependencia de los fondos públicos por parte de los que hubieran podido ganar algo en la regulación de una esfera de actividad en la cual participaban poco."

²⁵⁶ Conforme al artículo 162-A, párrafo 2, los gastos de propaganda son los realizados en bandas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria, y otros similares; los gastos operativos de la campaña comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares; los gastos de propaganda en prensa, radio y televisión, se refieren a los realizados en cualquiera de estos medios, como son los mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto.

1.3. Procedimiento y reglas para la presentación y revisión de los informes

El propio Código de la materia establece, en el párrafo 2 del citado artículo 49-A, el procedimiento y las reglas a las que se sujeta la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos.

En principio, corresponde al Consejo General del Instituto Federal Electoral acordar sobre la convocatoria a la comisión encargada de la revisión de los informes, que trataremos más adelante, dentro de los quince días anteriores al período de presentación de los informes para que proceda a su recepción, revisión y dictamen.

Se establece que la comisión contará con sesenta días para revisar los informes anuales y con ciento veinte días tratándose de los informes de campaña presentados por los partidos políticos. Un aspecto importante es que la ley faculta a esta Comisión para solicitar en todo momento, a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes.

Si durante la revisión de los informes la comisión advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, notificará al partido político que hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo de diez días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes.

Una vez vencidos los plazos antes señalados, o en su caso, el concedido para la rectificación de errores u omisiones, la comisión dispone de un plazo de veinte días para elaborar un dictamen consolidado que deberá presentar al

Consejo General dentro de los tres días siguientes a su conclusión.

El contenido mínimo del citado dictamen es el siguiente: El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos; en su caso, la mención de los errores o irregularidades encontradas en los mismos; y el señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos, después de haberles notificado con ese fin.

Posteriormente en el Consejo General se dará a conocer el dictamen que haya formulado la comisión, procediendo a informar, en su caso, a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, de las irregularidades señaladas en el dictamen para los efectos de la aplicación de las sanciones correspondientes.

A su vez, los partidos políticos podrán impugnar ante la Sala Central del Tribunal Federal Electoral el dictamen que emita la comisión del Instituto Federal Electoral, dentro de los tres días contados a partir del día siguiente a aquél en que concluya la sesión respectiva.

El Consejo General del Instituto deberá remitir a la Sala Central del Tribunal, cuando se hubiere interpuesto el recurso de apelación, junto con éste, el dictamen de la comisión y el informe respectivo.

Una vez cumplido el plazo para la interposición del recurso, o presentado éste, habiendo sido resuelto por el Tribunal Federal Electoral, deberá remitir al *Diario Oficial* de la Federación el dictamen y, en su caso, la resolución recaída al recurso, para su publicación.

Finalmente, el Consejo General deberá acordar los mecanismos que considere convenientes para la difusión pública del dictamen y, en su caso, de las resoluciones. En la gaceta del Instituto Federal Electoral deberán publicarse los informes anuales de los partidos. Este aspecto de dar a conocer los informes anuales de los partidos políticos, constituye un aspecto muy positivo, que sólo la práctica nos permitirá evaluar sus resultados.

1.4. Lineamientos y formatos de los informes

En el caso de México, basados en el párrafo 1 del artículo 49-C, la Comisión encargada de la revisión de los informes que deben presentar los partidos políticos, puede proponer al Consejo General, acuerde el establecimiento de lineamientos o formatos para ser utilizados en los informes que presenten los partidos.

Con fundamento en el referido párrafo, la Comisión de Consejeros integrada al efecto, presentó al Consejo General del Instituto Federal, en su sesión del 23 de diciembre de 1993, el proyecto de acuerdo por el que se establecen los lineamientos y se aprueban los formatos,²⁵⁷ que deberán ser aplicados y utilizados en los informes anuales y de campaña que presenten los partidos políticos.

De esta forma, el Consejo acordó,²⁵⁸ en primer término aprobar y establecer los lineamientos para los informes anuales y de campaña que deberán presentar los partidos políticos a la Comisión de Consejeros constituida para revisar los informes de referencia. Asimismo, se aprobaron los formatos e instructivos anexos a dichos lineamientos,

²⁵⁷ Excepto el formato IC-1 y su instructivo.

²⁵⁸ Acuerdo publicado en el *Diario Oficial* de la Federación, el 6 de enero de 1994.

mismos que deberán ser utilizados por los partidos políticos en la presentación de los informes respectivos.²⁵⁹

De igual forma, se acordó que dichos formatos e instructivos, entrarían en vigor a partir del día primero de enero de 1994, además, se estableció la obligación de publicarlos en el *Diario Oficial* de la Federación, situación que se dió el 6 de enero de 1994.

1.4.1. Lineamientos de los ingresos y egresos

Por principio, se estableció que los ingresos que reciban los partidos políticos por cualquiera de las modalidades de financiamiento, deberán tener el debido sustento a través de la documentación correspondiente, conforme a lo establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en los propios lineamientos.

De igual forma, se estableció que los ingresos que perciban los partidos políticos por las cuotas ordinarias y

²⁵⁹ En la sesión del 23 de diciembre de 1994, el Director General propuso que se retirara el formato "IC-1" y su instructivo correspondiente, para ser revisión con los partidos políticos y se presentara posteriormente a consideración del propio Consejo General, moción que fue aceptada. De esta forma, el punto primero del Acuerdo de dicha sesión, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 6 de enero de 1994, estableció en su segundo párrafo: "Asimismo se aprueban los formatos e instructivos anexos a dichos lineamientos que deberán ser utilizados por los partidos políticos en la presentación de los informes respectivos, excepto el formato 'IC-1' y su instructivo."

Posteriormente, previa consulta efectuada con los distintos representantes de los partidos políticos ante el Consejo General y toda vez que se consideró que con el formato "IC" y su instructivo, que ya se encontraban aprobados, se cumplía con las disposiciones legales en materia de informes de campaña, se estimó innecesario incluir el formato "IC-1" con su instructivo, entre los que deberán utilizar los partidos políticos para dichos informes. Y en estos términos se resolvió en la sesión del 26 de febrero de 1994.

extraordinarias de sus militantes, por las aportaciones de sus organizaciones sociales, así como las aportaciones voluntarias de los candidatos para sus campañas, deberán estar respaldadas con copia de los recibos correspondientes, mismos que deberán estar foliados, según el formato que recibió la denominación de "RM", y que se anexó a los lineamientos en comento.

El tercer punto de los lineamientos señala que los ingresos en dinero que perciban por aportaciones de simpatizantes, personas físicas o morales, deberán estar soportados con la copia de los recibos que expidan por este concepto los partidos políticos. Además, se establece que deberán estar foliados y contendrán los datos generales de identificación de los aportantes, conforme al formato "RS", que se anexó a los lineamientos de referencia.

Asimismo, se hace mención expresa de los límites señalados en el Código a las aportaciones anuales en dinero que reciban de cada uno de los simpatizantes, personas físicas o morales, en una o varias exhibiciones. Conforme a ello, en ningún caso dichas donaciones pueden exceder del 1% y 5%, respectivamente, del monto total del financiamiento público otorgado a los partidos políticos en el año de que se trate.

Para tal efecto, se establece que los partidos políticos deberán llevar registro y control de las personas de quienes recibieron más de una aportación en el ejercicio, y el monto acumulado en el año. Respecto a este lineamiento cabría recordar lo antes expresado, en el sentido de que puede volverse una situación muy complicada llevar adecuadamente este control ante un número muy elevado de aportantes, además de que, como ya se expresó, el límite fijado resulta de todas formas muy excesivo.

En lo que se refiere a los ingresos obtenidos mediante colectas públicas, se establece que deberán reportar únicamente en los informes, el monto total obtenido en el año.

En el sexto lineamiento se repite lo establecido al final de la fracción I del inciso b), párrafo 11 del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el sentido de que el monto total de las aportaciones de personas no identificadas, no podrá exceder del 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda. Además, dicho monto deberá ser reportado por los partidos políticos en sus informes.

Respecto a las aportaciones o donativos que reciban los partidos políticos en especie, deberán documentarse en contratos que celebren conforme a los ordenamientos legales aplicables, los que deberán contener los datos de identificación del aportante así como el valor de costo, de mercado o estimado, según el caso, de los bienes aportados o donados, debiendo reportarse en los informes el total correspondiente. Aquí hay un aspecto que tampoco queda muy claro, si bien la ley no hace referencia al valor que puede tener como límite una donación en especie,²⁶⁰ a diferencia de lo que ocurre con las donaciones en dinero, tampoco los lineamientos en comento hacen mención alguna a esta situación.

Por lo que se refiere a los ingresos derivados del autofinanciamiento, los lineamientos establecen que deberán estar apoyados con las copias de los recibos que expidieron, con los recibos de las ventas que efectuaron de sus artículos

²⁶⁰ Al respecto cfr. los comentarios realizados al respecto en el capítulo V, p. 235.

promocionales, boletos y con los contratos que al efecto hayan celebrado.

En cuanto a los ingresos que perciban por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, los mismos deberán estar sustentados con los estados de cuenta que les remitan las instituciones bancarias o financieras, así como por los actos constitutivos o modificatorios de las operaciones financieras de los fondos o de los fideicomisos correspondientes.

Respecto a los egresos, los lineamientos establecen que deberán estar soportados con documentación que expida a nombre del partido o del candidato, la persona a quien se efectuó el pago. Para los efectos de este lineamiento no se considerarán pagos las transferencias internas en el partido que no estén sustentadas con la documentación correspondiente. Es decir, todo gasto que el partido político manifieste haber realizado, deberá estar sustentado

1.4.2. Lineamientos de los informes anuales y de campaña

Por lo que se refiere a los informes anuales y de campaña, el décimoprimer lineamiento establece que los partidos políticos deberán presentar ante la Comisión de Consejeros a que se refiere el artículo 49, párrafo 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,²⁶¹ los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación a través de los informes anuales y de campaña.

Tanto los informes anuales como los de campaña, deberán ser presentados en los formatos que elaboró la referida

²⁶¹ Ver infra pp. 296 y 297.

Comisión de Consejeros, y que se anexaron a los lineamientos en comento.

Dichos lineamientos señalan que los informes anuales deberán ser presentados por los partidos políticos a la Comisión de Consejeros por conducto de la Secretaría Técnica,²⁶² dentro del plazo de noventa días posteriores al 31 de diciembre del año que corresponda. Es decir, para el caso de los informes correspondientes al ejercicio de 1994, el plazo para presentar los informes será el 31 de marzo de 1995.

De igual forma, los informes de campaña serán presentados por el mismo conducto, dentro de los noventa días siguientes contados a partir del día de la jornada electoral. Esto quiere decir que, para las elecciones federales de 1994, el plazo para presentar los informes de campaña es el día 19 de noviembre del mismo año.

Además, los referidos lineamientos establecen que con el propósito de facilitar a los partidos políticos el cumplimiento oportuno en la presentación de los informes, el Secretario Técnico de la Comisión de Consejeros, efectuará el cómputo de los plazos, señalando la fecha de inicio y terminación de los mismos y lo publicará en el *Diario Oficial* de la Federación, cuando menos diez días antes de la iniciación de los plazos.

En los lineamientos en comento se estableció que los informes anuales y de campaña deberán ser presentados a la Comisión de Consejeros debidamente suscritos por el o los responsables del órgano interno del partido encargado de la

²⁶² Conforme a lo dispuesto por el artículo 49-B, párrafo 1, el titular de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, desempeña funciones de Secretario Técnico de la Comisión de Consejeros.

administración del patrimonio y recursos financieros de los partidos políticos, así como de la presentación de los referidos informes, que se establece en la fracción IV del párrafo 1 del artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Para tal efecto, los partidos políticos deben dar a conocer a la Secretaría Técnica de la Comisión de Consejeros, el nombre de o los responsables de dicho órgano.

Asimismo, se establece la obligación a los partidos políticos de notificar a la misma Secretaría Técnica, con la debida antelación, cualquier cambio que se efectúe en la integración del órgano mencionado.

De igual forma se estableció que en los informes anuales serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio, conforme a los formatos "IA", "IA-1", "IA-2", "IA-3", "IA-4" e "IA-5", que se anexaron a los lineamientos en cita.²⁶³

Los mismos lineamientos establecen qué debe entenderse por gastos ordinarios, señalando que son todos aquellos que efectúen los partidos políticos en el ejercicio de que se trate, distintos a sus gastos de campaña señalados en el párrafo 2 del artículo 182-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y que son los gastos de propaganda, operativos de campaña y de propaganda en prensa, radio y televisión.

²⁶³ La publicación de estos formatos en el Diario Oficial de la Federación, fue objeto de correcciones mediante la Aclaración al Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral que presenta la Comisión de Consejeros integrada al efecto, por el que se establecen los lineamientos y se aprueban los formatos, excepto el formato IC-1 y su instructivo, que deberán ser aplicados y utilizados en los informes anuales y de campaña que presenten los partidos políticos, publicado el 6 de enero de 1994; misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero del mismo año.

También señalan que los informes de campaña, deberán de 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 este orden de ideas, los partidos políticos presentarán:

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.

4) Tantos informes como fórmulas de candidatos a miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por el principio de mayoría relativa hayan registrado ante las autoridades electorales.²⁶⁴

En cada informe de campaña será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos, los cuales se referirán exclusivamente a los rubros señalados en el párrafo 2 del artículo 182-A del Código

²⁶⁴ Este punto fue incluido en los lineamientos para los informes anuales y de campaña que deben presentar los partidos políticos, mediante la adición de un inciso 4) al punto décimosexto de los referidos lineamientos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1994. Lo anterior, en virtud de que en esa primera ocasión no se contemplaron los informes de campaña de los partidos políticos respecto de sus candidatos a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de acuerdo al formato "IC",²⁶⁵ que se anexó a los lineamientos.

Por otro lado, se dispone que 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 de la elección, conforme a lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales.

Efectivamente, conforme al artículo 190 del Código, el periodo de las campañas electorales formalmente tiene esa duración, pero esto nos lleva a concluir que no quedan comprendidos dentro de estos informes las erogaciones que los partidos hayan realizado previamente a la fecha de registro de candidaturas, y que en la práctica sí se dan, como lo hemos podido constatar en los últimos meses, en que los candidatos o mejor dicho, precandidatos a la presidencia de la República por las diferentes fuerzas políticas, han realizado giras por diferentes partes del país, reuniones proselitistas y mítines, conferencias de prensa, etc.

Indudablemente todas estas actividades deben haber significado gastos determinados, pero formalmente no pueden ser considerados parte de las campañas electorales. Sin embargo, el propósito al que van encaminados es el mismo, promover las candidaturas y la obtención del voto de la ciudadanía. Por ello, consideramos necesario incluir alguna

²⁶⁵ Este formato fue modificado por el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se adicionan los lineamientos y formatos para los informes anuales y de campaña que deberán presentar los partidos políticos a la Comisión de Consejeros a que se refiere el artículo 49, párrafo 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y se determina no incluir el formato "IC-1" y su instructivo entre los que para tal efecto se establecieron, aprobado en la sesión ordinaria de ese Órgano electoral el 28 de febrero de 1994.

regulación en la legislación electoral, con el propósito de que sea contemplada esta hipótesis y en consecuencia los partidos políticos también tengan la obligación de manifestar los ingresos y egresos que se dieran dentro de ese supuesto.

En otras palabras, cuando un partido determinara la persona sobre la que recaerá la designación de candidato para determinada elección, y esto se empiece a manejar públicamente, el partido debería quedar obligado a informar sobre el manejo financiero de la "precampaña" de esta persona.

En los lineamientos aprobados por el Consejo General, también se estableció que para efectos de que la Comisión de Consejeros pueda, en su caso, comprobar la veracidad de lo reportado en los informes, los partidos políticos deben incluir en su contabilidad, en ingresos, los conceptos de financiamiento público, financiamiento por los militantes, de simpatizantes, autofinanciamiento, financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, y otros ingresos. En cuanto egresos, los rubros de gastos de operación ordinaria y los efectuados en campañas políticas; en el primero de ellos se comprenden los servicios personales, materiales y suministros, servicios generales y la adquisición de bienes muebles e inmuebles; el segundo de los conceptos se integra por los gastos de propaganda, operativos de campaña y de propaganda en prensa, radio y televisión. Todos ellos se encuentran relacionados en el Anexo "C" de los lineamientos

Además, los partidos políticos pueden establecer adicionalmente, las cuentas, subcuentas y registros contables de sus ingresos anuales que estimen necesarios para el mejor control de sus ingresos y egresos anuales y de campaña.

Dentro de las reglas establecidas en los lineamientos, se señala que los partidos políticos determinarán la forma en que se llevará a efecto el control del folio de los recibos que impriman y expidan, de tal manera que permita verificar el número de folio y lugar donde fueron utilizados, así como los números pendientes de utilizarse y lugar donde éstos se destinaron para su uso.

Asimismo, se dispone que el Secretario Técnico de la Comisión de Consejeros dará a conocer, mediante publicación en el *Diario Oficial* de la Federación, dentro de los diez días hábiles posteriores a que el Consejo General determine el total del financiamiento público a otorgarse a los partidos políticos en el año, el monto máximo de aportaciones de personas físicas, morales y no identificadas que podrán recibir los partidos políticos en el año de que se trate.

En este último aspecto cabe hacer un señalamiento: los lineamientos en comento, como ya ha sido mencionado, fueron aprobados por el Consejo General mediante acuerdo de fecha 23 de diciembre de 1993, y publicados en el *Diario Oficial* de la Federación el 6 de enero de 1994; en el punto segundo del acuerdo de referencia se estableció que los lineamientos, formatos e instructivos entrarían en vigor a partir del día primero de enero de 1994. Ahora bien, en su sesión del 7 de enero de 1994, el Consejo General aprobó el *Acuerdo sobre el financiamiento público de los partidos políticos en los términos del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, que apareció publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el lunes 17 de enero de 1994; en donde se encuentran establecidos los montos que recibirán los partidos políticos por concepto de financiamiento público para el año de 1994, y que ascendió a N\$161'924,954.43.

Sin embargo, hay que considerar que respecto al monto de financiamiento público por actividades específicas de los

partidos políticos, se determinó parcialmente. En este orden de ideas, una vez que se venció el plazo para la presentación de la documentación comprobatoria con la cual se determina el monto de financiamiento por el concepto de referencia, el Consejo General del Instituto Federal Electoral definió un incremento de N\$19'383,047.78, en su sesión del 28 de febrero de 1994. El acuerdo respecto a este incremento, fue publicado hasta el 23 de marzo de 1994. De esta forma, el monto del financiamiento total a otorgarse a los partidos políticos en el año de 1994, será por el monto de N\$201'130,800.22 ²⁶⁶

Ahora bien, el Comunicado del Secretario Técnico de la Comisión de Consejeros del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el cual se dan a conocer los montos máximos de aportaciones que podrán recibir los partidos políticos de personas físicas, morales y no identificadas, en el año de 1994, se dio el 3 de marzo de 1994, sin embargo, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de marzo de 1994.

Mediante el mismo se dio a conocer que los montos máximos de aportaciones en dinero que podrán recibir los partidos políticos en el año de 1994, por cada persona física asciende a la cantidad de N\$2'013,080.02; por cada persona moral es de N\$10'065,400.11; y respecto al total aportado por personas no identificadas, el límite es la cantidad de N\$20'130,800.22. Como ya hemos comentado, los montos son sumamente elevados,²⁶⁷ si tomamos en cuenta el nivel de ingresos de los habitantes de nuestro país.

²⁶⁶ Sobre el monto de financiamiento público para 1994, consúltese el capítulo VI de este trabajo, *supra* pp. 233 y 234.

²⁶⁷ Sobre los comentarios al monto alcanzado por estos conceptos, consúltese el capítulo VI de este trabajo, *supra* pp. 234 y 235.

Por otra parte, los lineamientos disponen que la documentación señalada como sustento de los ingresos y gastos, deberán conservarla los partidos políticos, por el lapso de un año, contado apartir de que se publique en el *Diario Oficial* de la Federación el dictamen consolidado y, en su caso, la resolución que recaiga al recurso que llegara a interponerse en su contra.

También se dispone que dicha documentación deberá mantenerse a disposición de la Comisión de Consejeros, a efecto de que pueda solicitarla a los partidos políticos para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes.

Finalmente, se establece que los registros, la documentación, plazos de conservación y requisitos de los mismos, que conforme a los lineamientos en comento, así como sus anexos, lleven, expidan o reciban los partidos políticos, son independientes de lo que al efecto establezcan otras disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias de los propios partidos. Es decir, no son supletorias de lo que las leyes establezcan, ni de las disposiciones normativas que regulen la vida interna de los partidos políticos. Esto es perfectamente comprensible si tomamos en consideración que el propósito los lineamientos es la presentación de los informes que deberán entregarse a la comisión que al efecto se constituya.

2. Límites y controles a los gastos de campaña.

Respecto al tema de los gastos de campaña, podemos afirmar que ha representado en el pasado uno de los aspectos que ha sido objeto de severas críticas y cuestionamientos por parte de los partidos de oposición, hacia el partido hasta ahora mayoritario, pues ante la relativa modestia y limitaciones de los primeros en sus campañas, podemos

observar el gran despliegue de recursos humanos y materiales durante las campañas del partido mayoritario, lo cual a primera vista puede incluso considerarse un derroche.

Sobre el particular José Woldenberg ha señalado: "Casi todos los observadores coinciden en señalar que con los recursos públicos que el PRI recibe oficialmente no se pueden realizar campañas electorales como las suyas. Su gasto resulta incomparablemente mayor al de los miles de millones de pesos que se le asignan a través del IFE. Se presupone aunque por su propia naturaleza difícilmente se puede probar al detalle- que se beneficia de un flujo de recursos estatales que por vías ilegales e informales llegan a él y hacia sus candidatos."²⁶⁸

Esta consideración de Woldenberg contrasta con los datos señalados por Gerardo Román,²⁶⁹ quien proporciona algunos datos sobre la supuesta forma en que se ha venido beneficiando el partido oficial del presupuesto público, indicando que la obtuvo de militantes del PRI, "quienes solicitaron no ser identificados."

La idea de limitar los gastos electorales no es nueva, como ya lo advertimos anteriormente, en donde señalamos que tiene sus antecedentes desde las postrimerías del siglo XIX y comienzos del XX.²⁷⁰

²⁶⁸ WOLDENBERG, José. "El financiamiento de los partidos. Gastos de campaña y regulación de las aportaciones", en Cuaderno de Nexos, número 55, enero 1993. p.V.

²⁶⁹ ROMAN, Gerardo. "Partidas y partidos", en Voz y voto. Política y elecciones. Dinero y partidos, quien paga la política. Núm.2, abril 1993, México, pp. 24 a 27.

²⁷⁰ Cfr. DEL CASTILLO VERA, Pilar. La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales, op. cit., p. 11.

Con las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de septiembre de 1993, se establecen por primera vez en nuestro país, normas relativas a la determinación de los topes máximos de gastos de campaña. Así tenemos que el artículo 82 del Código establece que el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene, entre otras, la atribución de determinar el tope máximo de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con los criterios que trataremos en seguida, así como determinar los valores que serán tomados en cuenta para la fijación del tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados de mayoría relativa, a propuesta del Director General.

Antes de abordar el mecanismo previsto en el artículo 182-A, podemos señalar artículo 182 establece algunos conceptos, como el de campaña electoral, que para los efectos del Código, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

De igual forma, se entienden por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

Por lo que se refiere a la propaganda electoral, se entiende como tal el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Se establece además, que tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

En lo que se refiere a la limitación de gastos de campaña, el artículo 182 establece que los gastos de cada campaña electoral 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 determinen el Consejo General y las Juntas Ejecutivas correspondientes.

Conforme al artículo 100 del Código, corresponde a las Juntas Locales Ejecutivas determinar el tope máximo de gastos que pueden erogar los partidos políticos en las campañas de cada fórmula de senadores de su entidad federativa.

De igual forma a las Juntas Distritales Ejecutivas les corresponde determinar, con fundamento en el artículo 110 del Código, el tope máximo de gastos de campaña que puedan erogar los partidos políticos en la elección de diputados de mayoría relativa en el distrito electoral uninominal.

El propio artículo 182 señala cuáles son los conceptos que quedan comprendidos dentro de los topes de gasto. Así tenemos que los gastos de propaganda comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.

Respecto a los gastos operativos de la campaña, se comprenden los sueldos y salarios del personal eventual,

arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.

Por lo que toca a los gastos de propaganda en prensa, radio y televisión, se comprenden los realizados en cualquiera de estos medios, tales como mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, que tengan como propósito la obtención del voto.

El propio artículo 182-A establece que no se considerarán dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos por concepto de su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y sus organizaciones.

Las reglas que deben aplicar el Consejo General y las Juntas Locales o Distritales, según corresponda, en la determinación de los topes de gastos de campaña, son las que entraremos a analizar a continuación.

2.1. Tope máximo de gastos de campaña para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto a la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General, previo al inicio de la campaña electoral, deberá fijar el tope máximo de gastos para dicha elección, atendiendo a los siguientes criterios:

- I. El valor unitario del voto para diputado 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 del año anterior al de la elección; y

IV. La duración de la campaña.

Conforme a lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo 182-A que nos ocupa, el Consejo General determinará el tope de gastos de campaña para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los valores de las variables por cada distrito electoral, a más tardar el día último de noviembre del año anterior al de la elección. Aquí cabe señalar que conforme a lo establecido en el artículo octavo transitorio del decreto de 23 de septiembre de 1993, para el proceso electoral federal de 1994 deben ajustarse las fechas en dos meses con posterioridad a las establecidas en el Código, por lo que la fecha límite fue el último día del mes de enero de 1994.

Sobre este aspecto es necesario señalar que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en su sesión del 23 de diciembre, tomó un acuerdo para determinar el tope de gastos de campaña para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1994, en el cual se estableció que se tomarían en cuenta los siguientes elementos: El valor unitario del voto de diputado fijado para efectos del financiamiento público por el trienio 1992-1994, que es por la cantidad de N\$6.39; la suma de los índices de inflación señalados por el Banco de México para los meses correspondientes a los años de 1992 y 1993; el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en todo el país al 31 de diciembre de 1993, y el factor de 1.974 correspondiente a la duración de la campaña.

El procedimiento a seguir para determinar el tope consistiría en aplicar la suma de los índices de inflación al valor unitario del voto de diputado de mayoría relativa, y a este resultado multiplicarlo por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en todo el país al 31 de diciembre de 1993. La cantidad resultante debería multiplicarse por el factor 1.974, correspondiente a la duración de las campañas, determinando así el tope máximo de gastos de campaña que podrían erogar cada partido político, coalición y sus candidatos para la elección de Presidente de la República.

Finalmente, en el tercer punto del acuerdo en comento, se designó una comisión integrada por tres Consejeros Magistrados, que tendría como fin realizar conjuntamente las operaciones aritméticas correspondientes y publicar su resultado en el *Diario Oficial* de la Federación.

Este acuerdo fue impugnado por el Partido de la Revolución Democrática el 28 de diciembre de 1993, siendo resuelto por el Tribunal Federal Electoral, en sesión pública de fecha 17 de enero de 1994. El recurso de apelación interpuesto en contra del acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, fue resuelto en el sentido de declararlo fundado, y en consecuencia se revocó la resolución aprobada por ese Consejo, toda vez que carecía de fundamentación legal la delegación de la facultad decisoria que realizó, al designar a una comisión para el efecto de determinar el tope de gastos de campaña de la elección de Presidente.

En consecuencia, el Consejo General del Instituto Federal Electoral volvió a celebrar una sesión el jueves 27 de enero de 1994, y estableció como tope de gastos de campaña para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la cantidad de N\$143'460,156.00. Aquí es

importante resaltar el hecho de que la cifra que se acordó resultó ser muy inferior a la que hubiese sido consecuencia de aplicar el procedimiento fijado en el acuerdo anterior, que hubiese rebasado la cantidad de 700 millones de nuevos pesos.

Lo anterior fue consecuencia de las diversas opiniones que se manifestaron en contra de tal elevado límite. Pero a pesar de ello, no se logró un consenso respecto del nuevo tope, pues incluso el acuerdo fue votado favorablemente solamente por 12 votos, con seis en contra y la abstención de dos partidos.

Los criterios legales que el Consejo General atendió fueron los siguientes:

- a) El valor unitario del voto para diputado de mayoría relativa adoptado para efectos del financiamiento público para las actividades electorales respecto del trienio 1992-1994, que fue del orden de \$6,390 equivalente a N\$6.39;
- b) El índice de inflación, mismo que, considerando el tope de gastos de campaña para la elección de Presidente de la República debió determinarse a más tardar en el mes de enero de 1994 y que el valor unitario del voto de diputado se estableció en enero de 1992 en la cantidad mencionada, por lo que se actualizó aplicándole la suma de los índices de inflación señalados por el Banco de México, para los meses correspondientes a los años de 1992 y 1993.

De esta forma, la inflación acumulada de enero de 1992 a diciembre de 1993 fue de 19.1%. Este porcentaje aplicado al valor unitario del voto de N\$6.39 dio como resultado un valor actualizado del N\$7.61.

c) El valor unitario del voto actualizado conforme al inciso anterior, se multiplicó por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en todo el país al 31 de diciembre de 1993, que fue de 44'172,326 ciudadanos. De acuerdo con los datos proporcionados por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, dicha operación dio como resultado la cantidad de N\$336'151,400.86 (TRESCIENTOS TREINTA Y SEIS MILLONES CIENTO CINCUENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS NUEVOS PESOS 86/100 M.N.

Si bien los anteriores criterios fueron considerados por este Consejo General en el Acuerdo impugnado del 23 de diciembre de 1993, en esa fecha no se pudo determinar el valor actualizado del voto por desconocerse el índice inflacionario por el mes de diciembre de 1993. Tampoco se pudo hacer la multiplicación de valor unitario actualizado del voto por desconocerse éste, así como el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, en todo el país al 31 de diciembre de 1993.

d) Por lo que se refiere a la duración de campaña, el Consejo General del Instituto Federal Electoral señaló que considerando que la resolución del Tribunal Federal Electoral de fecha 17 de enero, estableció que las atribuciones que señala el artículo 182-A párrafo 4, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales constituyen facultades discrecionales del propio Consejo General, y que los distintos representantes de los partidos políticos consideraron que el tope al que se llegaría sería demasiado amplio, se propuso que a este elemento se le asignara convencionalmente el valor de 0.40 para la determinación del tope máximo de gastos de campaña que en el año de 1994 podrá erogar cada partido político, coalición y sus candidatos para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Conforme a lo anterior la aplicación del valor a que se hace referencia a la cantidad de

N\$336'151,400.86, dio como resultado la suma de N\$134'460,560.34.

Por lo que se refiere a las Juntas Distritales y Locales, les corresponde determinar el tope de gastos de campaña, respectivamente, para diputados de mayoría relativa a más tardar el día 15 de enero y para senadores a más tardar el día 30 de enero del año de la elección, si bien conforme al artículo octavo transitorio al que ya nos hemos referido, los plazos son hasta el 15 de marzo y 30 de marzo.

El 23 de diciembre de 1993, el Consejo General del Instituto Federal Electoral tomó el acuerdo por el que se determinan la metodología y los valores de las variables para la fijación del tope máximo de gastos de campaña.

A pesar de la importancia que puede tener el establecer límites a los recursos económicos que los partidos políticos emplean para las campañas electorales, los mecanismos establecidos en la ley necesariamente requerirán de una revisión próxima, una vez que se haya hecho aplicación de las mismas por primera vez.

Lo anterior en virtud de que existen muchos vacíos e imprevistos en el texto vigente que sólo la experiencia cotidiana y real nos irá presentando, y a manera de ejemplo podemos señalar algunos aspectos que no se encuentran muy claros en cómo deberán ser tratados o considerados.

Incluso Jaime F. Cárdenas señaló que "En términos generales la utilidad de la limitación de los gastos electorales ha sido rechazada en la mayoría de los países, por las grandes dificultades que entraña un control efectivo. ... En México, el clamor por la limitación de los gastos electorales obedece a el deseo de controlar el dispendio que el partido dominante realiza por el aporte de recursos

ilegales del Estado. En el momento actual, limitar los gastos electorales puede resultar una medida que beneficie al resto de los partidos nacionales y favorezca el sistema de partidos."²⁷¹

Sobre esta problemática del recientemente aprobado acuerdo en el que se determina el tope máximo de gastos de campaña para la elección de Presidente, Jorge Alcocer reflexionó sobre algunos aspectos que resultan interesantes mencionar.²⁷² Por una parte cabe destacar la poca congruencia con que actúan los partidos políticos al momento de tomar las decisiones, ya que mientras el acuerdo de diciembre de 1993 fue votado en contra solamente por el PRD y el PAN, manifestando su desacuerdo con el elevado monto al que nos hemos referido. Pero en el acuerdo posterior, del 27 de enero de 1994, y pese a haberse hecho una reducción de más del 80%, todos los partidos de la oposición votaron en contra, manifestando en desacuerdo con el límite, que finalmente se aprobó.

Además, no existe un fundamento en la legislación electoral vigente, que permita sostener jurídicamente la pretensión de los partidos políticos de oposición de reducir el tope de gastos de campaña para la elección presidencial, a una cifra aproximada de 70 millones de nuevos pesos, casi la mitad de la cantidad aprobada en el pasado 27 de enero.

Pero lo más grave es que tampoco existe un fundamento legal para que el Consejo General del Instituto Federal Electoral haya determinado "convencionalmente", el valor de

²⁷¹ CARDENAS, Jaime F., "Propuestas para la reforma a la legislación electoral en materia del financiamiento de partidos políticos", en *op.cit.*, p. 192.

²⁷² ALCOZER V., Jorge. "Campañas, entradas en gastos", en *Proceso*, N° 901, 7 de febrero de 1994, pp. 46, 48 y 49.

0.40. Lo que dicho de otra forma, se traduce en el hecho de que el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral se dio al margen de lo dispuesto por la Ley, por lo que no se apega a uno de los principios del derecho electoral, que desde la constitución se señalan, el de que todos los actos se sujeten invariablemente al principio de legalidad, conforme al artículo 41; el cual es retomado en el texto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 69, párrafo 2, en donde se establece que todas las actividades del Instituto se registrarán por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad.

Pero se trata de llegar a situaciones, como la planteada por Alcocer, que expresa "Hay que decir que en el reclamo opositor, más allá de su pertinencia, hay una enorme inconsecuencia. En efecto, la base principal para determinar el tope de gasto en las campañas presidenciales es el llamado costo mínimo de campaña para diputado que sin reclamo ni voto en contra está fijado en 7.56 nuevos pesos por voto y sirve también como base para establecer el financiamiento público a los partidos. Si éstos consideran que la suma es alta, que propongan reducirla y asuman la consecuente disminución en el financiamiento público que reciben; ahí radica la inconsecuencia, para decirlo de manera suave."²⁷³

Pero en lo particular creemos que el problema para determinar el tope de gastos de campaña es la forma y las variables que deben tomarse en consideración, probablemente, sería necesario utilizar un elemento más, que podría ser el número de partidos participantes en la contienda electoral, o bien, la determinación de una media de la votación por partido político, en el anterior proceso electoral federal, y

²⁷³ *Ibidem*, p. 48.

en base a ello obtener un factor, que en este caso resultó totalmente arbitrario.

2.2. Tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados de mayoría relativa y senadores.

En cuanto a la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, conviene recordar que el párrafo 1 del artículo 182-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que los gastos de campaña electoral 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 determinen el Consejo General y las Juntas Ejecutivas correspondientes.

Dentro de este orden de ideas, el inciso b) del párrafo 4 de dicho artículo 182-A dispone que para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, además del valor unitario del voto para diputado fijado para efectos del financiamiento público, los índices de inflación que señale el Banco de México y la duración de la campaña, se tomarán en cuenta las bases que señale, el Consejo General, a propuesta del Director General, previamente al inicio de las campañas. Para ello, el artículo en comento establece variables a considerar por cada Distrito Electoral y que son área geográfica salarial, densidad poblacional y condiciones geográficas.

A cada variable se aplicarán tres valores, que serán fijados por el Consejo General de acuerdo con las condiciones de cada distrito, 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.

Asimismo, se establece que los valores de las variables determinados por el Consejo General, serán comunicados a las Juntas Distritales Ejecutivas, a efecto de que seleccionen, 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 obtendrá un promedio, mismo que serviría como factor para que las Juntas Distritales Ejecutivas procedieran a efectuar la operación señalada en la fracción IV, del inciso b), párrafo 4, del artículo 182-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y su resultado sería el tope de gastos de campaña para la elección de diputados de mayoría relativa en el Distrito que corresponda.

La mencionada operación consiste en multiplicar el valor unitario del voto para diputado por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral correspondiente al distrito de que se trate al día último de octubre del año previo al de la elección correspondiente. En este punto, es necesario tomar en consideración que el artículo octavo transitorio del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan, diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 24 de septiembre de 1993, indica que el proceso electoral federal del año de 1994 para diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, iniciará en la primera semana del mes de enero de ese año, ajustándose las fechas que señala el Código para su desarrollo en dos meses con posterioridad a las señaladas en el mismo ordenamiento, por lo que de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo transitorio, para el proceso electoral federal de 1994, y para los efectos de determinar el tope de gastos de campaña de las elecciones de diputados de mayoría

relativa, las Juntas Distritales Ejecutivas considerarán el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral correspondiente al Distrito, al día último de diciembre de 1993.

Respecto a la elección de senadores, para determinar el tope de gastos de campaña hay que tomar en consideración que las fracciones I y II del inciso c) párrafo 4 del artículo 182-A del Código de la materia, indican que para la elección de senadores, en cada entidad federativa habrá un tope diferente atendiendo a sus condiciones y características y que cada Junta Local sumará la cantidad que se haya fijado como topes de gastos de campaña para diputados de mayoría relativa correspondientes a cada uno de los distritos en que se divida la entidad, cuyo resultado constituirá el tope máximo de gastos de campaña para cada fórmula en la elección de senadores de la entidad de que se trate.

Tomando en consideración el citado artículo octavo transitorio del Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 24 de septiembre de 1993, las Juntas Locales Ejecutivas determinarán el tope de gastos de campaña, para senadores a más tardar el 31 de marzo de 1994.

Por otra parte, atendiendo al referido artículo transitorio, el Consejo General del Instituto debió determinar los valores de las variables a más tardar el 31 de enero de 1994.

De esta forma el 5 de enero de 1994, apareció publicado el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral* por el que se determinan la metodología y los valores de las variables para la fijación del tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados de mayoría relativa y se señala el procedimiento para el establecimiento

del tope máximo de gastos de campaña para la elección de senadores, de fecha 23 de diciembre de 1993.

Conforme a este acuerdo, en cuanto a los criterios legales que las Juntas Distritales Ejecutivas debieron de atender de acuerdo al inciso b) del párrafo 4 del artículo 182-A del Código, se estableció que debería considerarse que el valor unitario de voto para diputado de mayoría relativa para efectos del financiamiento público por actividad electoral respecto del trienio 1992-1994 fue de \$6,390.50, equivalente a N\$6.39, según considerandos 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 y de acuerdo con lo establecido en el artículo 49, ahora párrafo 7, inciso a) fracción II del propio Código.

Considerando que el tope de gastos de campaña para la elección de diputados de mayoría relativa, debió determinarse a más tardar el 15 de marzo de 1994 y que el valor unitario del voto de diputado se estableció en enero de 1992 en la cantidad mencionada, se consideró necesario actualizar dicho valor aplicándole la suma de los índices de inflación que señaló el Banco de México de los meses correspondientes a los años de 1992 y 1993. Así tenemos que la inflación acumulada de enero de 1992 a enero de 1993 fue de 19.1%.

Por lo que se refiere al elemento relativo a la duración de la campaña se consideró que toda vez que el valor unitario del voto para diputado es el elemento a partir del cual se determina el tope máximo de gastos para este tipo de campañas, en consecuencia su duración ya está intrínsecamente considerada.

En cuanto a los valores que debe fijar el Consejo General, se propuso establecer como valor más alto para las distintas variables el de la unidad, el cual se asignaría

para aquellos Distritos con condiciones más complejas en cualquiera de las tres variables que establece el Código y a partir de ese valor, disminuir el mismo para los distritos con condiciones más favorables en cada una de dichas variables.

Respecto al valor aplicable para la variable de área geográfica salarial, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, tomó en consideración la Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que fija los salarios mínimos generales y profesionales vigentes, la cual considera que la República se encuentra dividida en tres áreas geográficas para fines salariales, siendo éstas las marcadas con las letras "A", "B" y "C".

En este orden de ideas, y considerando que la diferencia del salario mínimo entre un área geográfica y otra, de acuerdo con la resolución de la mencionada autoridad laboral, es de 8 puntos porcentuales, convencionalmente se propuso establecer valores para esta variable que reflejaran la misma diferencia; por ello, se determinó el valor de 1 para el área salarial "A", de 0.92 para el área salarial "B" y de 0.84 para el área salarial "C".

Cuando se presentara el caso de que existieran distritos electorales que en su demarcación comprendieran municipios que pertenecen a distintas áreas geográficas salariales, se propuso establecer el criterio de que, en estos casos, se aplicara el valor del área en que se ubique la cabecera del Distrito correspondiente.

Respecto a la variable relativa a densidad poblacional, se consideró que la distribución de la población en los distritos electorales manifiesta una marcada desproporción entre el número de habitantes por Km². Por tal razón, y

partiendo del hecho de que existe más facilidad para la realización de las campañas en áreas donde hay mayor concentración poblacional y se va dificultando en el mismo grado en que la población se dispersa, se propuso considerar esa notoria desproporción, estableciendo valores que la reconocieran. En tal virtud, convencionalmente se propuso establecer un valor de uno para aquellos distritos en que el número de habitantes sea de 1 a 150 por Km²; de 0.66 cuando el número de habitantes sea de 151 a 5,000 por Km² y de 0.33 cuando el número de habitantes por Km² sea superior a 5,000.

Se estableció que para estos efectos se tomarían en consideración los datos contenidos en la publicación denominada "Información básica de los municipios de México 1992" editado por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación, en el mes de marzo de 1992.

En lo que se refiere a la variable de condiciones geográficas, el Consejo General determinó que debía considerarse la extensión territorial y la facilidad o dificultad de acceso a los centros de población. Se consideró que los distintos distritos en que se haya dividido el país presentan un marcado desequilibrio tanto en extensión como en las vías de acceso terrestres con que cuentan los centros de población que los integran.

Por ello, y atendiendo a la diversidad de extensión con que cuentan los 300 distritos electorales, que oscila entre 2.83 y 68,619.75 Km² conforme a los datos publicados en: "Memoria del proceso electoral 1991", editada por el Instituto Federal Electoral; "Imágen de la Gran Capital" editado por Enciclopedia de México, S.A. de C.V. y almacenes para los trabajadores del Departamento del Distrito Federal en noviembre de 1985 y en "Información Básica de los Municipios de México 1992", editado por el Centro Nacional de

Desarrollo Municipal ya referido, convencionalmente se propuso que los distritos con una extensión territorial superior a los 15,000 Km² se les fijara un valor por esta variable de 1, sin que en este caso tuviera relevancia la facilidad o dificultad de acceso a los centros de población.

Asimismo, para aquellos distritos de escasa extensión territorial, de entre 1 y 500 Km². Se consideró que también resultaría irrelevante considerar la facilidad o dificultad de acceso a los centros de población, por lo que convencionalmente se propuso que a los distritos que se ubicaran en tal supuesto, se les estableciera un valor por esta variable del 0.33.

Para los distritos con una extensión territorial de más de 500 y hasta 15,000 Km², se estableció el valor para esta variable, considerando la facilidad o dificultad de acceso a los centros de población. Para ello, convencionalmente se propuso establecer un valor de 1 en aquellos distritos en los cuales las vías de acceso a los centros de población constituidas por carreteras pavimentadas, representasen hasta el 33.33% de las existentes en el Distrito.

También para estos distritos con la misma extensión territorial, se propuso establecer convencionalmente un valor del 0.66 para aquellos en que dichas vías de acceso a los centros de población representasen hasta el 33.34% y el 66.67%. Asimismo, cuando las referidas vías de acceso representaran el 66.67% o más, convencionalmente se propuso establecer un valor del 0.33% para esta variable.

Para el efecto de determinar el porcentaje de vías de acceso a los centros de población, constituidas por carreteras pavimentadas, se estableció que debían tomarse en consideración los datos contenidos en los anuarios estadísticos de cada entidad federativa, publicados por el

Instituto Nacional Estadística, Geografía e Informática en las ediciones más recientes.

Asimismo, se estableció que cuando en las publicaciones de referencia no se encontraran los datos que permitan determinar las variables en algunos distritos electorales federales, se propuso que se facultara al Director General para que por conducto de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y de las respectivas vocalías, realizara los estudios y las estimaciones necesarias.

Igualmente se propuso la conveniencia de que las Juntas Distritales Ejecutivas, una vez que hubieran determinado el tope máximo de los gastos de la campaña para la elección de Diputados de mayoría relativa del Distrito de que se trate, dentro de los tres días siguientes debían remitir copia certificada del acuerdo correspondiente a la Junta Local Ejecutiva de su entidad, así como a la Dirección General del Instituto Federal Electoral, a efecto de que se procediera a la publicación de los topes determinados en el *Diario Oficial* de la Federación.

Las Juntas Locales Ejecutivas, deberían sumar las cantidades que se hayan fijado como topes de gastos de campaña para diputados de mayoría relativa correspondientes a cada uno de los distritos de la entidad, lo cual efectuaron a más tardar el día 31 de marzo de 1994, y el resultado constituiría el tope máximo de gastos de campaña para la elección de senadores por cada fórmula de candidatos en la entidad de que se trate.

Conforme a lo antes expuesto, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, acordó determinar los elementos a que se refieren las fracciones I, II y IV del inciso a) del párrafo 4 del artículo 182-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para efectos de

la determinación de los topes de gastos de campaña para la elección de diputados de mayoría relativa por parte de las Juntas Distritales Ejecutivas del Instituto Federal Electoral, en los siguientes términos:

- 1.- El valor unitario del voto para diputado para efectos del financiamiento público por actividad electoral para el trienio 1992-1994 que es de N\$6.39.
2. La suma de los índices de inflación señalados por el Banco de México para los meses correspondientes a los años de 1992 y 1993, que fue de 19.14
- 3.- No se consideró ningún elemento de ajuste relativo a la duración de la campaña.

Por lo que se refiere a la variable al área geográfica salarial, se determinaron los siguientes valores:

VALOR AREA GEOGRAFICA SALARIAL

1.00	A
0.92	B
0.84	C

En los distritos electorales federales cuya población corresponda a distintas áreas salariales, se determinó aplicar el valor del área en que se ubique la cabecera del Distrito correspondiente.

En cuanto a la variable de densidad poblacional se determinaron los siguientes valores:

VALOR	DISTRITOS CON DENSIDAD POBLACIONAL DE
1.00	1 A 150 habitantes por Km2
0.66	151 a 5,000 habitantes por Km2
0.33	Más de 5,000 habitantes por Km2

Señalándose que para los efectos de esta variable, se considerarán los datos contenidos en la publicación "Información Básica de los Municipios de México, 1992", editado por el Centro Nacional De Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación en el mes de marzo de 1992.

En cuanto a la variable de condiciones geográficas, se determinaron los valores que enseguida se señalan:

VALOR	EXTENSION TERRITORIAL DE LOS DISTRITOS ELECTORALES FEDERALES	VIAS DE ACCESO A LOS CENTROS DE POBLACION DE LOS DISTRITOS ELECTORALES FEDERALES
-------	--	---

I

1.00	a) Más de 15,000 Km ² o b) Más de 500 y hasta 15,000 Km ²	Quando las vías de acceso a los centros de población estén constituidas por carreteras pavimentadas en un porcentaje del 33.33% o menos.
------	--	--

II

0.66	a) Más de 500 y hasta 15,000 Km ²	Quando las vías de acceso a los centros de población estén constituidas por carreteras pavimentadas en un porcentaje de entre el 33.34% y hasta el 66.66%.
------	---	--

III

-
- | | | |
|------|--|---|
| 0.33 | a) Más de 500 y hasta
15,000 Km2
o | Quando las vías de acceso
a los centros de población
estén constituidas por
carreteras pavimentadas en
un porcentaje del 66.67% o
más. |
| | b) 1 a 500 Km2 | |

Para efectos de esta variable, se estableció que debían considerarse los datos contenidos en las memorias del Proceso Electoral de 1991, publicadas por el Instituto Federal Electoral; "Imágen de la Gran Capital", editado por Enciclopedia de México, S.A. de C.V. y Almacenes para los trabajadores del Departamento del Distrito Federal en noviembre de 1985; "Información Básica de los Municipios de México 1992", editado por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación en el mes de marzo de 1992 y el Anuario Estadístico por Estados, publicado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en las ediciones más recientes.

Asimismo, se facultó al Director General del Instituto Federal Electoral, para que por conducto de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y de las respectivas Vocalías, realizara los estudios y las estimaciones necesarias, cuando en las publicaciones que se señalan en los puntos Cuarto y Quinto del presente acuerdo, no se contengan datos que permitieran determinar las variables en algunos distritos electorales federales.

3. Organos de supervisión y fiscalización

En el caso mexicano, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que para la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el

origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, se constituirá en una comisión de Consejeros que designará el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Dicha Comisión de Consejeros contará, por ley, con el apoyo y soporte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, cuyo titular fungirá como secretario técnico de la propia Comisión. Asimismo, se establece que para su desempeño, eficaz e imparcial, podrá contar con el personal técnico que autorice el Consejo General.

La Comisión que nos ocupa fue constituída por Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, durante su sesión del 8 de noviembre de 1993, y apareció publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 12 del mismo mes y año.

Dentro de los Considerandos de dicho Acuerdo se estableció que resultaba muy conveniente la integración de la Comisión de Consejeros con el propósito de que dentro de sus primeras actividades propusiera al propio Consejo General el establecimiento de lineamientos o formatos para ser utilizados en los informes que presenten los partidos políticos, así como el diseño conceptual de los sistemas y su desarrollo metodológico para el adecuado control de la información que se genere en esta materia.

Se consideró además el próximo inicio formal del proceso electoral de 1994 por lo que una vez integrada la Comisión se estimó pertinente proceder a convocarla para que elaborara y propusiera al Consejo General los sistemas, lineamientos y formatos que deberán ser usados y aplicados en los informes que presenten los partidos políticos toda vez que conforme al artículo Séptimo Transitorio del Decreto de reformas y adiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos

Electorales, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 24 de septiembre de 1993, los partidos políticos deberán presentar los informes correspondientes por las campañas de 1994 y el informe anual a partir de ese mismo año, por lo que se hacía necesario que desde el inicio de dicho periodo se establecieran las bases a que se sujetaría la presentación de los informes respectivos.

Un aspecto que se puede considerar altamente elogiable es el hecho de que la Comisión que nos ocupa haya sido integrada solamente con los Consejeros Magistrados. Esto puede garantizar en principio que las decisiones y acuerdos a los que llegue la referida Comisión, no se encuentren determinados o hasta en cierta forma sean resultado de las presiones que un partido político pudieran ejercer hacia el interior de la Comisión. Sobre este aspecto, el acuerdo de creación de la misma estableció que "Toda vez que la función de colaboración y vigilancia que desempeñan los Consejeros Magistrados se orienta a mantener las condiciones que aseguren la imparcialidad y objetividad en la función electoral, se estima conveniente que la Comisión de Consejeros que habrá de encargarse de la recepción, revisión y dictamen de los informes anuales y de campaña de los partidos políticos, se integre precisamente con los miembros del cuerpo de Consejeros Magistrados, sin demérito de que los integrantes de este cuerpo colegiado puedan, en todo momento, coadyuvar con dicha Comisión aportando sugerencias o presentando las observaciones que estimen oportunas para su mejor funcionamiento."

Finalmente, se acordó que la Comisión de Consejeros para la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, se integrará con los seis Consejeros Magistrados del Consejo General, fungiendo el Director Ejecutivo de

Prerrogativas y Partidos Políticos como Secretario Técnico de la propia Comisión.

Asimismo, se acordó convocar a la citada Comisión para que, en su caso, elaborara los proyectos de lineamientos y formatos que deberían ser utilizados en los informes anuales y de campaña que presentarán los partidos políticos y los propusiera al Consejo General del Instituto Federal Electoral a la brevedad, mismos que hemos referido en este trabajo.²⁷⁴

De igual forma, se encomendó a la Comisión el proceder de inmediato al planteamiento y desarrollo conceptual de un sistema integral de información del control del financiamiento de los partidos políticos y de sus informes anuales y de campaña.

Dentro del Acuerdo se previó la autorización para que la Comisión pudiera contar con el personal técnico que requiriera para el mejor cumplimiento de las actividades antes mencionadas.

Además, se dispuso que tanto la Dirección como la Secretaría General del Instituto Federal Electoral apoyaran a la Comisión para el adecuado cumplimiento de sus responsabilidades, conforme a las facultades y atribuciones de cada una de ellas.

La Comisión deberá recibir por conducto de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral, las quejas que se presenten sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos, a efecto de que las analice previamente a que rinda su dictamen.

²⁷⁴ Cfr. pp. 266 y siguientes.

4. Faltas administrativas y sanciones

El artículo 341, párrafo 1 inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el Instituto Federal Electoral informará a la Secretaría de Gobernación de los casos en los que ministros de culto, asociaciones, Iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta, realicen aportaciones económicas a un partido político o candidato.

Por otra parte, el artículo 342 establece las sanciones a que se hacen acreedores los partidos políticos, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, las cuales pueden ser:

- a) Multa de 50 a 5 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;
- b) Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;
- c) Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;
- d) Suspensión de su registro como partido político; y
- e) Cancelación de su registro como partido político.

Esta sanciones podrán serles impuestas a los partidos políticos cuando:

- a) Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables del propio Código;
- b) Incumplan con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral o del Tribunal Federal Electoral;
- c) Acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, en contravención a lo dispuesto por el artículo 49, párrafos 2 y 3 de la ley de la materia;
- d) Acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en el artículo 49 párrafo 11, inciso b) fracción III del Código;
- e) No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en el artículo 49-A del Código;
- f) Sobrepasen durante una campaña electoral los topes a los gastos señalados en el artículo 182-A de este Código; y
- g) Cuando incurran en cualquier otra falta de las previstas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Quando la pérdida de registro obedezca a alguna de las causales previstas en el artículo 66, es decir, por no participar en un proceso electoral federal ordinario; no obtener en dos elecciones federales ordinarias consecutivas, 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, si tiene registro definitivo, en los términos de los párrafos 2 y 3 del artículo 35 del Código; no obtener por lo menos el 1.5% de la votación

emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado o si tiene registro condicionado; acordar la no participación de sus diputados cuando la Cámara se erija en Colegio Electoral para calificar la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro; incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral las obligaciones que le señala el Código; haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos; y por haberse fusionado con otro partido político, se estará a lo dispuesto en el artículo 67 del Código.

Dicho artículo 67 establece que para la pérdida del registro en los tres primeros supuestos, la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral emitirá la declaratoria correspondiente, misma que deberá fundarse en los resultados de los cómputos y declaraciones de validez respectivas de los Consejos del Instituto, así como en las resoluciones del Tribunal Federal Electoral, debiéndola publicar en el *Diario Oficial* de la Federación.

En los demás casos la resolución del Consejo General del Instituto sobre la pérdida del registro de un partido político, se publicará en el *Diario Oficial* de la Federación. En el tercero, cuarto y quinto de los supuestos, no puede resolverse sobre la pérdida del registro sin que previamente se oiga en defensa al partido político interesado.

El artículo 343 dispone que para los efectos del artículo anterior, el Instituto Federal Electoral comunicará a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral las irregularidades en que haya incurrido un partido político.

Una vez recibida dicha comunicación, la Sala Central emplazará al partido político para que en el plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que sólo se recibirán las pruebas autorizadas por su artículo 327 y, a juicio de la Sala, la pericial contable. Si la Sala pidiere la pericial, ésta será con cargo al partido político.

Finalmente, se señala que en todos los casos en que se solicite la intervención de la Sala Central, el Consejo General del Instituto deberá remitirle la información y documentación que obre en su poder.

Concluido el plazo para que el partido político manifieste lo que a su derecho convenga, la Sala resolverá dentro de los quince días siguientes, salvo que por la naturaleza de las pruebas se requiera de una prórroga.

Asimismo, se dispone que la Sala Central tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta al resolver y de ser procedente, para fijar la sanción correspondiente. En caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa. Además, se señala que las resoluciones de la Sala serán definitivas e inatacables.

Por lo que se refiere a las multas que fije la Sala Central del Tribunal, las mismas deberán 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 podrá solicitar a la autoridad competente la aplicación del procedimiento económico coactivo.

Las sanciones que se encuentran previstas en los incisos b) al e) del párrafo 1 del artículo 342, serán notificadas al Consejo General del Instituto Federal Electoral para su ejecución, es decir, las que se refieren a: reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución; supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución; suspensión de su registro como partido político; y cancelación de su registro como partido político.

El artículo 343-A del Código dispone que a 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. En la determinación y, en su caso, aplicación de la multa, se seguirá en lo conducente el procedimiento señalado en el artículo 343 del Código.

5. Controles, registros y mecanismos de fiscalización y/o verificación en el derecho comparado

Es en 1988 que se expide en Francia una legislación sobre el financiamiento de la vida política y en 1990 el sistema creado en esa época se modifica y complementa. Esta legislación tuvo como finalidad dirigir y aclarar los principales aspectos relativos al financiamiento de la vida política.²⁷⁵

²⁷⁵ Loi organique No. 89-226 du 11 mars 1988 relative a la transparence financière de la vida política; loi No. 89-227 du 11 mars 1988 relative a la transparence financière de la vida política.

En Francia el límite de los gastos electorales para las elecciones presidenciales se coloca en 120 millones de francos por candidato y en 160 millones para cada uno de los candidatos presentes en la segunda vuelta.

Por lo que respecta a las elecciones de diputados el límite de gastos electorales está en 500,000 francos por candidato, reducidos a 400,000 en las circunscripciones en las que la población sea inferior a 80,000 habitantes. Respecto a las elecciones europeas el límite es de 80,000 millones de francos para cada lista de candidatos.

En Francia existe la denominada Comisión Nacional de las Cuentas de Campaña y de Financiamientos Políticos (*Commission national des comptes de campagne et de financements politiques*) fue instalada el 19 de junio de 1990. Se encuentra formada por dos miembros designados por el vicepresidente del Consejo de Estado, dos por el Primer Presidente de la Corte de Casación, y dos por el Primer Presidente de la Corte de Cuentas. El mandato de sus miembros dura cinco años y eligen entre sí a su presidente.

Hay que tomar en cuenta que en el caso del sistema francés la transparencia se da en relación a la autoridad pública; mientras que la información que llega al público es restringida, pues este último solamente recibe una forma simplificada o sumario de la información que elabora la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y de Financiamientos Políticos, sobre las cuentas de campañas y de las cuentas campañas y de las cuentas de los partidos, que candidatos y partidos deben hacer llegar tras cada elección junto con sus anexos. No se publican las cuentas íntegramente ni existe para el público el derecho de examinar los anexos .

Se preve en la legislación electoral francesa la obligación de presentar las cuentas de campaña. Estas deben contener todos los gastos efectuados por el candidato mismo y por su cuenta. Los aportes de los partidos son incluidos en la cuenta de sus candidato. Los partidos que reciben ayuda de fondos públicos deben presentar su contabilidad a la Comisión a que hemos hecho referencia.

Las cuentas deben enviarse a la Comisión en un plazo de dos meses, teniendo la Comisión un plazo de seis meses para pronunciarse sobre el mismo. Si no lo hace en este plazo, se entiende que es aprobada la cuenta. La aprobación de la cuenta condiciona los reembolsos previstos para las elecciones legislativas y presidenciales.

La Comisión tiene facultades para ordenar investigaciones mediante los oficiales de la policía judicial e imponer multas. Si de ello se desprende que existen delitos, debe comunicarlo al juez penal, y si encuentra que se han cometido infracciones que afecten el resultado de los comicios, debe informarlo al juez de la elección.²⁷⁶

Los partidos que reciben fondos públicos deben hacer llegar a la Comisión su contabilidad, en la que deben incluir los resultados financieros de los organismos, sociedades y empresas vinculados. Los intermediarios de los partidos deben comunicar anualmente las donaciones que hayan recibido de personas morales.

²⁷⁶ Estas facultades de la Comisión que nos ocupa, conferidas por la ley, deben ser interpretadas muy estrictamente; según lo estableció el Consejo Constitucional francés, que consideró a esta Comisión como una autoridad administrativa independiente, en su Decisión 89-271 D.C., del 11 de enero de 1990.

Sus facultades sancionadoras sobre los partidos son directas, a diferencia de lo que ocurre con los candidatos, en que debe recurrir al juez de la elección o al juez penal.

En materia penal la comisión tiene competencia para dirigirse al ministerio público para iniciar persecuciones penales cuando constata posibles irregularidades. Las condenas podrán alcanzar a los candidatos, a los donantes personas físicas y a los dirigentes de las personas morales. Las infracciones previstas en la ley son numerosas. Muchas de ellas coinciden con los posibles motivos de rechazo de las cuentas electorales, y deberán ser motivo de conocimiento por el juez con competencia electoral; así, haber sobrepasado los límites de aportes privados permitidos o recurrir a formas de publicidad prohibidas. Otras no acarrear el rechazo sino la reformulación de las cuentas, como la contabilidad falsa. Para los donantes una de las penas previstas es la exclusión de los contratos públicos por un periodo de hasta cinco años. La sanción de inelegibilidad afecta a los candidatos hayan o no resultado vencedores en la elección: la elección será anulada.

En el caso de España, es la Junta Electoral Central y las Provinciales las que tienen facultades de fiscalización respecto de las cuentas que deben abrirse para ingresar los fondos que se reciban para cubrir los gastos electorales.

Entre los mecanismos previstos por la legislación electoral francesa para garantizar el respeto a las disposiciones sobre gastos de campaña podemos mencionar los siguientes:

Durante el año anterior al primer día del mes de las elecciones y hasta la fecha de la vuelta del escrutinio, el candidato de unas elecciones no puede ajustar los gastos originados por su campaña electoral, con excepción del monto

de la fianza eventual y de los gastos que se encarga el partido o la agrupación política, que por medio del mandatario nominalmente designado por él y que es, ya una asociación de financiación o bien, una persona física denominada "mandatario financiero".

El establecimiento por cada candidato o por cada candidato cabeza de lista, de una cuenta de campaña en la que se describa, según su origen, el conjunto de los ingresos recibidos y por otra parte, de acuerdo a su naturaleza el conjunto de gastos realizados con vistas a la elección por él mismo o por cuenta suya.

La transmisión de las cuentas de la campaña a una autoridad administrativa, denominada comisión nacional de cuentas de campaña y de financiaciones políticas, excepto en el caso de las elecciones presidenciales, en las cuales el juez de la elecciones, es decir, el *Conseil Constitutionnel*, es el que aprueba, rechaza o reforma la cuenta de campaña y el que en caso de infracción de carácter penal, presentará la demanda ante el ministerio fiscal.

La facultad que tiene el juez de elecciones para pronunciar la inelegibilidad de un candidato, ya sea a petición de la comisión o bien de un demandante.

Cuando la cuenta de la campaña no haya sido depositada en los plazos previstos, en cuyo supuesto el juez de elecciones está obligado a pronunciar la inelegibilidad durante un año del candidato y si el mismo hubiere sido elegido, debe declarar la dimisión de oficio;

Si la Comisión ha rechazado la cuenta de campaña tal apreciación no obliga al juez de elecciones en razón de que éste conserva su libertad para apreciar, llegado el caso por vía de excepción, si la campaña ha sido justamente rechazada.

No obstante lo anterior, si confirma el análisis de la Comisión, está obligado a pronunciar la inelegibilidad durante un año del candidato en cuestión, y en el caso de que el candidato hubiere sido elegido, tendrá que declarar la dimisión de oficio.

Cuando la Comisión hubiese estimado que en la cuenta de campaña, llegado el caso después de una reforma, aparece un exceso en los gastos electorales, tal apreciación tampoco obliga al juez de elecciones, quien podrá considerar que no se ha excedido el límite de gastos; en caso contrario, si confirma la posición de la Comisión estará posibilitado, aunque no obligado, para pronunciar la inelegibilidad durante un año del candidato, o en su caso, la dimisión de oficio, si éste hubiere sido elegido.

A mayor abundamiento, respecto al financiamiento de los gastos electorales, es conveniente señalar que la obligación que tiene el candidato de abrir una cuenta de campaña permite comprobar que el límite de los gastos no sea excedido así como también el conocer la forma en que dichos gastos han sido financiados, ya que esa cuenta debe precisar, según el origen, el conjunto de ingresos recibidos por un candidato.

Otro caso es el del recientemente promulgado Código Electoral de Panamá, establece en su artículo 88, que "Los partidos políticos son autónomos e independientes y no podrán ser intervenidos, ni fiscalizados en su régimen interno por ningún órgano y dependencia del Estado, excepto por el Tribunal Electoral en el manejo de los fondos que provea el Estado para sus gastos en los procesos electorales...". Relacionado con esto, el artículo 95 dispone como obligación de los partidos políticos, el llevar libros de contabilidad, que deberán estar registrados ante el Tribunal Electoral y conservar todos los comprobantes que respalden los ingresos

recibidos de la subvención estatal y los gastos ejecutados con cargo a la citada subvención.

Como puede apreciarse, los mecanismos y medios de control establecidos en cada país, tienen sus características y particularidades propias, que concuerdan con lo que hemos sostenido desde el principio de este trabajo, y que es en el sentido de que cada país debe buscar sus soluciones, si bien aprendiendo y tomando en cuenta las experiencias, errores y aciertos de otros sistemas, pero jamás pretender copiarlos, puesto que las características de cada uno de los sistemas políticos que podemos encontrar condicionará definitivamente el sistema de financiamiento de los partidos políticos y sus consecuentes efectos. Por ello, consideramos que si bien se ha dado un gran avance en la regulación de este tema en nuestro país, aún falta mucho que hacer.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Algunos de los autores que han tratado el tema de los partidos políticos, han abordado el concepto de partido político muchas de las veces atendiendo a los elementos históricos en que se han encontrado, sin embargo, otros han atendido más alguno de sus elementos característicos y funciones en la sociedad actual, que les han asignado un papel primordial para su funcionamiento. En este orden de ideas, atendiendo a los criterios que pueden considerarse indispensables para hablar de partidos políticos, podríamos definir a los partidos políticos en los siguientes términos: Se trata de un grupo de individuos con una organización estable y una estructura a diferentes niveles, que tiene como propósito principal ejercer directamente el poder o influenciar en él, obteniendo para ello legitimación por parte de la sociedad, mediante el apoyo expresado en votos durante los procesos electorales.

SEGUNDA. Sobre el surgimiento de los partidos políticos, dependiendo de su concepción doctrinal se podrá hablar de ellos y de ahí fijar su origen, si bien otras formas de agrupación, como las asambleas, los grupos parlamentarios, los clubs, sindicatos, grupos ideológicos, pueden ser consideradas como antecedentes. De esta forma, se pueden aludir a orígenes interiores y exteriores; en el primer caso se trata de los grupos parlamentarios e ideológicos que se dieron al interior de los órganos de representación. Respecto al origen externo, tenemos a los grupos sociales que surgen representando los intereses de algún sector de la comunidad, y que en consecuencia van buscando acceso al órgano de representación y gobierno. Esta consideración resulta válida tratándose de los partidos políticos que surgen en países con un marco político nacional bien establecido, generalmente en países desarrollados; ya que el surgimiento de partidos políticos en países subdesarrollados, responde a situaciones

sociales y económicas diversas a las que se dieron en los Estados desarrollados.

TERCERA. En el desarrollo histórico de los partidos políticos encontramos que en primer término se presentaron los partidos de cuadros y posteriormente los de masas, que resultan de gran interés por las implicaciones que sobre el financiamiento tienen. Los partidos de cuadros por lo general se formaron alrededor de una figura determinada, que además de ser el jefe, era el que sostenía económicamente la organización. Por su parte los partidos de masas, surgen como consecuencia de la masificación de las sociedades, y su sostenimiento económico en un sistema de cotizaciones populares.

CUARTA. Los partidos políticos se han convertido en un elemento esencial del Estado democrático de derecho. Esto es, a pesar de todas las críticas y cuestionamientos que en los últimos años han recibido los partidos políticos, lo cierto es que toda sociedad que se considere democrática requiere de ellos para poder dar plena vigencia a la teoría de la representatividad y el mandato popular de sus gobernantes.

QUINTA. En la actualidad los partidos políticos tienen las siguientes funciones: ideológica, que consiste en la formulación de una política que unifiquen la diversidad de ideas, intereses y voluntades, dentro del partido y que surja la síntesis doctrinaria y de acción que se presenta como programa de gobierno que se ofrece; la segunda función es la educativa, y reside en que el partido tiene el deber de educar al pueblo en la actividad política, y estimular el ejercicio responsable de la actividad política y de los cargos públicos, al igual que divulgar tanto su doctrina como sus principios y las soluciones a los problemas nacionales; la siguiente función es la de ser un canal de comunicación entre el pueblo y el poder, debe encauzar el apoyo y la

crítica del pueblo al gobierno, y debe asumir una posición de apoyo o de crítica al poder y formar así opinión pública del pueblo hacia el poder; y finalmente, la más importantes, es la política, función que radica en la formación del grupo gobernante, así como proponer a los candidatos a ocupar los cargos de elección popular a través del voto.

SEXTA. Los integrantes de un partido político se pueden clasificar en tres categorías: *simpatizantes*, son aquellos individuos que no estando afiliados a un partido, muestran un acuerdo permanente con él, con su línea política, votan por sus candidatos y expresan públicamente su voto, concurren a sus manifestaciones y reuniones públicas y, a veces, colaboran económicamente a su sostenimiento; *miembros* del partido son aquellas personas que se han adherido formalmente al partido y se encuentran unidos a él por vínculos disciplinarios y observan una participación mayor que la del grupo de los *simpatizantes*; y los *militantes*, que son los miembros activos del partido, participan en las tareas propias del partido y su vinculación disciplinaria con el mismo es mayor que la de las otras dos categorías. Los *militantes* acuden regularmente a las reuniones, colaboran en la difusión de las consignas y en la organización de la propaganda, así como en la preparación de las campañas electorales.

SEPTIMA. En la evolución de los partidos políticos se pueden distinguir varias etapas que son: la de una prohibición, establecida en las leyes, de fundar y pertenecer a ellos; después pasan a una etapa de tolerancia, en que se omitía referencia alguna a los partidos, ya fuese en forma negativa o positiva; posteriormente se les da un reconocimiento indirecto, cuando se hacen las primeras referencias jurídicas de los partidos en los reglamento internos del órgano legislativo y en la reglamentación de los procesos electorales; finalmente, los partidos políticos alcanzan el

CONCLUSIONES

reconocimiento a nivel constitucional, en principio en una forma indirecta, al amparo del derecho de asociación, que dichos ordenamientos fundamentales consagraron en sus textos, y posteriormente la constitucionalización directa, que va desde una simple mención del vocablo partido, sin entrar en un desarrollo conceptual, hasta el extremo opuesto, en que se hace un tratamiento detallado de estas agrupaciones.

OCTAVA. En México, pese a todos los antecedentes que podemos localizar sobre las ideas políticas en el siglo XIX y principios del XX, así como de los grupos que las sustentaron y disposiciones legales que los contemplaron, no podemos afirmar que esto haya derivado en la existencia de un auténtico sistema pluripartidista. Esto a pesar de que la legislación llegó a contemplar la existencia de los partidos políticos, y de que se fundaron varios de ellos. Ha sido hasta fechas recientes en que se dado una participación más activa de diferentes corrientes políticas, a través de diversos partidos políticos. Consecuentemente con esto, podemos afirmar que nuestro sistema de partidos se encuentra en pleno desarrollo y consolidación, por lo que el mismo requiere brindarle el suficiente apoyo para que pueda quedar debidamente constituido.

NOVENA. La llamada "reforma política" de 1977, constituyó un gran avance en la regulación de los partidos políticos, al incorporarseles plenamente al derecho constitucional mexicano, determinando su naturaleza jurídica, sus fines, así como los derechos y obligaciones de las que gozarían, disposiciones que continúan vigentes hasta el momento, y constituyen el fundamento constitucional de su reglamentación en la legislación electoral actual.

DECIMA. Debemos entender por financiamiento de los partidos políticos a los mecanismos o medios por los cuales estas instituciones reciben recursos, tanto materiales como

CONCLUSIONES

económicos, además de servicios, tendientes todos ellos a cubrir los gastos que implica la actuación y el cumplimiento de los fines que tengan asignados en una sociedad democrática.

DECIMA PRIMERA. Las formas de financiamiento de los partidos políticos son el privado y el público, este último subdividido en directo e indirecto. La primera de las formas, el financiamiento privado, podemos considerar que es el que deriva de fuentes diferentes a las de carácter público. El financiamiento público es el que realiza el Estado con cargo a los fondos públicos, y tiene como fin asegurar los principios de igualdad, independencia y participación democrática de los partidos. El financiamiento público indirecto consiste en los diversos apoyos que pueden recibir los partidos políticos por parte de las instituciones y organismos estatales, para realizar actividades u obtener servicios por los cuales deberían en principio cubrir su costo, pero que en virtud de esta ayuda no tienen que erogar el monto de los mismos. Por lo general se otorgan tanto en etapas electorales como en periodos no electorales, lo cual hace variar el grado de colaboración otorgado. El financiamiento público directo consiste en la ayuda económica que el Estado brinda a los partidos políticos de manera directa, es decir, a través de la entrega de una cantidad en efectivo de dinero, proveniente del presupuesto público, de conformidad con las reglas y disposiciones establecidas en la legislación electoral vigente.

DECIMOSEGUNDA. Sería conveniente que la regulación de todos los tipos de financiamiento público indirecto que tiene regulados el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales quedaran ubicadas en su Título Tercero del Libro Segundo, y no como ocurre actualmente, que lo referente a espacios públicos para la exhibición de propaganda y préstamo de locales y espacios públicos, están contemplados en el

CONCLUSIONES

Capítulo Segundo (De las campañas electorales) del Título Segundo en el Libro Quinto del Código. Respecto a estos dos tipos de financiamiento público indirecto, se considera que debería contemplarse como una obligación puntual del Estado proporcionarlos a los partidos políticos, y en consecuencia establecer una regulación más precisa al respecto.

DECIMOTERCERA. El derecho de los partidos políticos a contratar tiempos en radio y televisión, debería encontrarse regulado como un capítulo del Título Segundo del propio Libro Segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que se trata de un derecho, sujeto a una regulación muy precisa y limitaciones por parte de la ley, pero que no debería quedar comprendido dentro de las prerrogativas que concede el Estado a los partidos políticos, lo anterior a fin de distinguirlas de éstas, y que no obstante que no se reconocen formalmente como financiamiento público indirecto, en los términos de la doctrina que ya hemos tratado, sí lo son.

DECIMOCUARTA. Los cinco rubros de financiamiento público directo previstos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (por actividad electoral, por actividades generales como entidades de interés público, por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, por actividades específicas como entidades de interés público, y para el desarrollo de los partidos políticos) parecen cubrir en principio los aspectos más importantes de la actividad y apoyo a los partidos políticos, si bien se considera importante realizar una evaluación objetiva sobre sus resultados en la práctica, a efecto de determinar si realmente ha cumplido con sus propósito de otorgar las condiciones mínimas de competitividad a los partidos políticos.

CONCLUSIONES

DECIMOQUINTA. Respecto al financiamiento para el desarrollo de los partidos políticos puede considerarse un gran avance para fortalecer un régimen de partidos, que como ya hemos señalado se encuentra en pleno desarrollo y consolidación. Si bien, habría que hacer una evaluación posterior a que su aplicación haya tenido efecto, a fin de determinar si ese 5% resultó apropiado, o es necesario pensar en un porcentaje mayor. Relacionado con esto último, consideramos muy atinado establecer que ningún partido podrá recibir más de la quinta parte de dicho porcentaje.

Dentro del mismo orden de ideas la limitación de que tampoco podrá recibirlo ningún partido por más de tres años, contribuye a que no se pretenda sostener artificialmente a partidos políticos que no cuenten con el suficiente apoyo por parte del electorado, no obstante ello, consideramos que el plazo señalado de tres años resulta muy reducido, si tomamos en cuenta que es el comprendido entre dos elecciones federales ordinarias, el cual resulta muy limitado si partimos de que nuestro país cuenta con un pluripartidismo en pleno desarrollo y que no se ha consolidado aún. A ello puede agregarse que nuestra cultura política deja aún mucho que desear, y las elecciones en que no hay renovación del titular del Poder Ejecutivo, suelen ser menos concurridas, lo que podría incidir desfavorablemente en los porcentajes de votos de los partidos pequeños.

DECIMOSEXTA. El límite a las aportaciones en dinero que pueden realizar una persona física o moral, señalados en la fracción III, inciso b), párrafo 11 del artículo 49 del Código, resulta bastante elevada, pues si consideramos que el monto total del financiamiento por los cinco rubros de financiamiento público es N\$N\$201'308,002.21, el límite del 1% que una persona física podría aportar individualmente en el año de 1994 es N\$ 2'013,080.02, cantidad que representa más de 131 mil salarios mínimos diarios en el área A, y en el

CONCLUSIONES

caso de una persona moral, cuyo límite es el 5%, sería un monto de N\$10'065,400.11. Ambas son sumas que indudablemente muy pocas personas podrían alcanzar, por lo que cabría preguntarse si realmente se cumplirá el propósito de que los partidos políticos no queden comprometidos con quienes los apoyen financieramente con grandes cantidades de dinero.

DECIMOSEPTIMA. Respecto a las aportaciones en especie, se considera que el Código de la materia incurre en una omisión, al no establecer límite en cuanto al valor que aquellas pudieran tener. También sería conveniente establecer que los partidos políticos deben rechazar la aportación, cuando el bien que se pretenda donarles no pueda ser destinado al objeto del partido.

DECIMOCTAVA. El párrafo 4 del artículo 182-A del actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el cual se establecen las reglas para determinar los topes de campaña, requiere de una modificación, agregando un elemento más a tomar en consideración, que bien podría ser el número de partidos políticos nacionales que participarán en las elecciones, o los resultados de la anterior elección federal (tomando en consideración la distribución de la votación total entre los diferentes partidos políticos, podría obtenerse un factor a partir de la media de la votación por partido). Esto permitiría que la cantidad a determinar fuese menor. Lo anterior, en razón de que en los términos en que actualmente se encuentra regulada la fijación de los topes de gastos de campaña electoral, arroja como resultado un límite que ha sido considerado excesivo.

DECIMONOVENA. El acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el lunes 7 de febrero de 1994, por el que se determinó el tope máximo de gastos de campaña para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,

CONCLUSIONES

pareciera ser que fue resultado más de una voluntad política, una especie de acuerdo o pacto de civilidad entre los partidos políticos, que no deriva de una puntual aplicación de la ley, puesto que el haber asignado "convencionalmente" el valor de 0.40 al elemento de duración de la campaña carece de fundamentación legal, ya que las facultades discrecionales no implican arbitrariedad para establecer determinados valores.

VIGESIMA. Para que exista una verdadera transparencia en cuanto a los ingresos y gastos de los partidos políticos, sería conveniente que además de los informes anuales y de campaña que tienen obligación de presentar los partidos políticos, se estableciera la obligación de presentar un balance general de sus finanzas actuales, así como una declaración patrimonial sobre toda su organización nacional.

BIBLIOGRAFIA

- ALCOCER V., Jorge. "Campañas, entrados en gastos", en *Proceso*, N° 901, 7 de febrero de 1994, pp. 46, 48 y 49.
- ALVAREZ DIAZ, Angel Eduardo. "Los contenidos de la propaganda electoral y la protección de la racionalidad política del elector", en *Propaganda Política Partidos y Sistema Electoral*. Caracas, Venezuela, Consejo Supremo Electoral, 1987, Colección del Cincuentenario N° 2, pp. 63-103.
- ANDRADE MARTINEZ, Virgilio. "El nuevo régimen jurídico del financiamiento de los partidos políticos", en *Elector*, año I, núm. 1, noviembre 1993, México, Foro de Política Constructiva, pp. 38 a 48.
- ANLEM LOPEZ, Jesús. "Antecedentes de los partidos políticos en México", en: *Obra Jurídica Mexicana*, 2a. Ed., México, Procuraduría General de la República, 1987, pp. 2999 y ss.
- ARREDONDO RAMIREZ, Pablo. "Los noticieros de televisión y la sucesión presidencial de 1988", en *Medios, democracia y fines*. UNAM-Fundación Friedrich Naumann-NOTIMEX, 1990, pp. 47 a 79.
- ASSEMBLÉE NATIONALE. Neuvième Législature, Première session ordinaire de 1991-1992. *Rapport de la Commission d'enquête sur le financement des partis et des campagnes électorales sous la V^e République*. Rapport remis à M. le Président de l'Assemblée nationale le 14 novembre 1991. Dépôt au Journal Officiel du 15 novembre 1991. Paris, France. Tome I, 185 pp. Tome II, 444 pp.
- AVRIL, Pierre. "La législation fédérale sur le financement des campagnes électorales et de la jurisprudence de la Cour suprême des Etats-Unis", en *Campagnes électorales principe d'égalité et transparence financière. L'encadrement juridique de la vie politique. Journée d'études du 21 mars 1988*. Collection Droit Public Positif. Paris, Presses Universitaires D'Aix-Marseille - Économica, 1989. pp. 43 a 55.
- B. GUNLICKS, Arthur (Ed.). *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Boulder, San Francisco, Oxford, Westview Press, 1993, 278 pp.
- BAILEY, John. "Perspectivas comparadas del financiamiento de las campañas y democratización", en *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 11 a 19.

BIBLIOGRAFIA

BARQUIN ALVAREZ, Manuel, "Una propuesta razonada e imparcial en torno al financiamiento a los partidos políticos en México", en *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 131 a 160.

_____. "La regulación del registro de partidos (control del acceso al sistema electoral)". Ponencia presentada en el I Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, Xalapa, 1991.

_____. "Reflexiones en torno a una reforma de la legislación electoral federal", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo: Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México, Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993, pp. 465 a 480.

BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. "La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos", en *Derecho de Partidos*. Madrid, Espasa-Calpe, pp. 67 a 92.

BERLIN VALENZUELA, Francisco. "Financiamiento de los Partidos Políticos", en *Reformas constitucionales de la renovación nacional*, México, Porrúa, 1987, pp. 473 a 491.

_____. "La crisis de los partidos políticos en el mundo contemporáneo", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo: Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México, Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993, pp. 481 a 488.

_____. voz "Financiamiento de partidos políticos", en *Diccionario Electoral*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, 1989, pp. 303 a 319.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Derecho Constitucional*. Trad. por Pablo Lucas Verdú, 3ª ed. Madrid, TECNOS, 1987, 795 pp. (pp. 772 a 795).

BLANCO VALDES, Roberto L. "Democracia de partidos y democracia en los partidos", en *Derecho de Partidos*. Madrid, Espasa-Calpe, pp. 41 a 65.

_____. *Los partidos políticos*. Colección Temas clave de la Constitución española. Madrid, TECNOS, 1990, 207 pp.

BIBLIOGRAFIA

Boletín Judicial, Organó del Poder Judicial, N° 119, año XVII, San José, Costa Rica, martes 25 de junio de 1991, pp. 1 a 8.

BON, Pierre. "Aspectos recientes del control de las campañas electorales en Francia", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo: Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México, Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993, pp. 579 a 611.

BORJA, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*. 2ª ed. México, Fondo de Cultura Económica, 1991, 365 pp. (pp. 187 a 235)

BOURRICAUD, François. "Sobre la noción de comunicación sociopolítica", en *Teoría política y comunicación*. Trad. Alcira Bixio. Barcelona, Gedisa, 1992, pp. 265 a 274.

BRENES C., Gonzalo. "La organización electoral de Costa Rica", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo: Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México, Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993, pp. 613 a 633.

BREWER-CARIAS, Allan. "Consideraciones sobre el financiamiento de los partidos políticos en Venezuela", en *Memorias del IV curso anual interamericano de elecciones. Volumen II Financiación y democratización interna de partidos políticos*. Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1991, pp. 121 a 154.

BRITO GONZALEZ, José. "El financiamiento estatal de los partidos", en *Visión General de las Reformas Financiamiento de los Partidos Clientelismo e Ideología*. Caracas, Venezuela, Consejo Supremo Electoral, 1988, Colección del Cincuentenario N° 5, pp. 83 a 104.

BURGOA, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*. 8ª ed. México, Porrúa, 1991, 1048 pp.

CACIAGLI, Mario. *Elecciones y partidos en la transición española*. Madrid, Siglo XXI de España, 1986, 292 pp.

CARDENAS, Jaime F., "Propuestas para la reforma a la legislación electoral en materia del financiamiento de partidos políticos", en *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 173 a 197.

BIBLIOGRAFIA

CARPIZO, Jorge. "Derecho constitucional II", en *Estudios Constitucionales*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, La Gran Enciclopedia Mexicana, 1983, pp. 423 a 461.

----- . "La reforma política mexicana de 1977", en *Estudios Constitucionales*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, La Gran Enciclopedia Mexicana, 1983, pp. 343 a 396.

CASCAJO CASTRO, José Luis. "Controles sobre los partidos políticos", en *Derecho de Partidos*. Madrid, Espasa-Calpe, pp. 171 a 200.

CASTILLO MILLA, Félix. "Sistema electoral y partidos políticos", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo: Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México, Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993, pp. 225 a 252.

CASTILLO PERAZA, Carlos. "Información y procesos electorales", en *Medios, democracia y fines*. UNAM-Fundación Friedrich Naumann-NOTIMEX, 1990, pp. 81 a 86.

Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, S.C. (CEPNA), "Instituto Federal Electoral. Buscando patrocinio", en *Voz y voto. Política y Elecciones*. Número 12, México, febrero de 1994, pp. 43 y 44.

CHARLOT, Jean. *Los partidos políticos*. México, Hispánicas, 1987, 246 pp.

CIMA, Aldo José y Luis David CARBALLO. "Los partidos políticos", en *Anuario Jurídico IX. 1982. Memoria del II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Primera Parte. Partidos Políticos y Sistemas Electorales*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982, pp. 217 a 241.

CORTES, Cecilia. "Financiamiento de partidos políticos", en *Diccionario Electoral*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, 1989, p. 320 a 328.

COTARELO, Ramón, "Partidos políticos y democracia", en *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 21 a 32.

CREMOUX, Raúl. *La legislación mexicana en radio y televisión*. México, UAM, 1989, 191 pp.

DAVARA, F.J. et. al. *Introducción a los medios de comunicación*. Madrid, Ediciones Paulinas, 1990, 470 pp.

BIBLIOGRAFIA

DE ANDREA SANCHEZ, Francisco J. "Partidos políticos", en *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, pp. 145 a 180.

_____. "Los partidos políticos y el Poder Ejecutivo en México", en *El sistema presidencial mexicano (Algunas reflexiones)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, pp. 347 a 375.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel. *Elementos de Derecho Constitucional*, 1a. Ed., México, ICAP, 1982.

DE SOLA POOL, Ithiel. "Los efectos de la comunicación sobre la conducta de los votantes en las urnas", en *La ciencia de la comunicación humana*. Trad. Rogelio Carvajal. México, Grijalbo, 1982, pp. 153 a 165.

DEBBASCH, Charles. "Le principe d'égalité dans les médias audiovisuels et la campagne présidentielle", en *Campagnes électorales principe d'égalité et transparence financière. L'encadrement juridique de la vie politique. Journée d'études du 21 mars 1988*. Collection Droit Public Positif. Paris, Presses Universitaires D'Aix-Marseille - Économica, 1989. pp. 73 a 82.

DEL CASTILLO VERA, Pilar. "La financiación de los partidos políticos: propuestas para una reforma", en *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 79 a 103.

_____. "La financiación de los partidos políticos en las democracias europeas", en *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, Volúmen II, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1990, p.101 a 120.

_____. "La financiación pública de los partidos políticos y su impacto en las instituciones representativas", en *El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988)*. Madrid, Tecnos, 1990, pp. 80 a 92.

_____. *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI de España, 1985, 306 pp.

_____. "Financiación de los partidos políticos: la reforma necesaria", en *Derecho de Partidos*. Madrid, Espasa-Calpe, pp. 149 a 169.

..... "La financiación de los partidos políticos en las democracias europeas", en *Memorias del IV curso anual interamericano de elecciones. Volumen II Financiación y democratización interna de partidos políticos*. Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1991, pp. 101 a 120.

DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*, trad. Julieta Campos y Enrique González Pedrero, 13ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, 461 pp.

ELIAS CALLES, Fernando. "La legislación electoral federal contemporánea -Estudio comparativo (1951-1987)", en *Obra Jurídica Mexicana*, 2ª ed., México, Procuraduría General de la República, 1987, pp. 3105 a 3141.

FAVOREU, Louis. "Inventario provisional para considerar las restricciones constitucionales de la reforma al modo de elección de los diputados de la Asamblea Nacional", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo: Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México, Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993, pp. 269 a 289.

FEMAT RAMIREZ, Roberto. *Los partidos políticos, Antecedentes*, México, Joaquín Porrúa Editor, 1985.

FERNANDEZ CHRISTLIEB, Fátima. "El derecho a la información y los medios de difusión masiva", en *México, hoy*. 14ª ed. México, Siglo XXI, 1991, pp. 329 a 347.

GARCIA COTARELLO, Ramón. "La financiación de los partidos políticos", en *Cuadernos Electorales*, N° 1, Partido Revolucionario Institucional, Comité Ejecutivo Nacional, p.7. Tomado de *Los partidos políticos*, Madrid, Sistema, 1985, pp. 189 a 232.

GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario. "Régimen constitucional de los partidos políticos", en *Sistemas Electorales, Acceso al Sistema Político y Sistema de Partidos*. Caracas, Venezuela, Consejo Supremo Electoral, 1987, Colección del Cincuentenario N° 3, pp. 181 a 195.

GARCIA OROZCO, Antonio. *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, 3ª ed., México, Diario Oficial de la Federación-Secretaría de Gobernación, 1988, 363 pp.

GARCIA PELAYO, Manuel. *El Estado de partidos*. Madrid, Alianza Editorial, 1986, 217 pp.

..... *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, 636 pp.

GARRORENA MORALES, Ángel. "Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación", en *El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988)*. Madrid, Tecnos, 1990, pp. 27 a 63.

GONZALEZ CASANOVA, Pablo. *El Estado y los partidos políticos en México: ensayos*. México, Era, 1986, 257 pp.

GONZALEZ ENCINAR, José Juan. "Constitución y partidos políticos, el caso de España", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo: Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México, Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993, pp. 869 a 892.

..... "Democracia de partidos 'versus' Estado de partidos", en *Derecho de Partidos*. Madrid, Espasa-Calpe, pp. 17 a 39.

..... "Representación y partidos políticos", en *El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988)*. Madrid, Tecnos, 1990, pp. 75 a 79.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel. "Hacia una nueva ley de partidos políticos en México", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo: Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México, Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993, pp. 489 a 496.

..... "El sistema federal", en *Derechos del Pueblo Mexicano*, 3a. Ed., México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1985.

HAURIUO, André. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Barcelona, Ariel, 1980, 1100 pp.

HERREROS ARCONADA, Mario. *Teoría y técnica de la propaganda electoral (formas publicitarias)*. Barcelona, Escuela Superior de Relaciones Públicas, Promociones y Publicaciones Universitarias, 1989, 408 pp.

HIRIART, Pablo. "La pluralidad en la comunicación social", en *Medios, democracia y fines*. UNAM-Fundación Friedrich Naumann-NOTIMEX, 1990, pp. 87 a 92.

HORN, Hans-Rudolf, "Reflexiones comparativas sobre consenso real y partidos políticos", en *Anuario Jurídico IX*. 1982. Memoria del II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Primera Parte. Partidos Políticos y Sistemas Electorales. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982, pp. 117 a 138.

..... "Vías alemanas a un financiamiento de los partidos políticos indicadas por el antagonismo entre la legislación y jurisdicción", en *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 59 a 77.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. "Financiamiento público a los partidos", en *Foro Electoral. Organó del Instituto Federal Electoral*, año II, número 7, 1992, pp. 43 a 57.

JIMENEZ CAMPO, Javier. "Los partidos políticos en la jurisprudencia constitucional", en *Derecho de Partidos*. Madrid, Espasa-Calpe, pp. 201 a 244.

KELSEN, Hans. *Teoría general del Derecho y del Estado*. 2ª ed. 4ª reimp., trad. Eduardo García Máynez. México, UNAM, 1988, 478 pp. (pp. 347 a 356)

LAZZARINI, José Luis, "Reafirmación de los partidos políticos", en *Anuario Jurídico IX*. 1982. Memoria del II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Primera Parte. Partidos Políticos y Sistemas Electorales. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982, pp. 139 a 150.

LOAEZA, Soledad. "Los partidos y el cambio político en México", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*. N° 74. Octubre-Diciembre 1991. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 389 a 403.

LUGONES, Narciso J., DUGO, Sergio O. y CORCUERA, Santiago H. "Financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales. (A propósito de la reciente experiencia francesa)", en *La Ley*, año LVII, N° 20, viernes 29 de enero de 1993, Buenos Aires, Argentina, pp. 1 y 2.

MACGREGOR G, Josefina, "La XXVI Legislatura: una experiencia democrática", en *Así fue la Revolución Mexicana*, Tomo 3, México, Consejo Nacional de Fomento Educativo, SEP, 1985, pp. 333 y ss.

MARTINEZ GIL, José de Jesús. *Los grupos de presión y los partidos políticos en México*, México, Editorial Porrúa, pp. 257 y ss.

MARTINEZ, Pedro José. "Propaganda política y libertad de expresión", en *Propaganda Política Partidos y Sistema Electoral*. Caracas, Venezuela, Consejo Supremo Electoral, 1987, Colección del Cincuentenario N° 2, pp. 7 a 23.

MATUTE A., Alvaro. "Elecciones: Problemas y triunfos": en *Así fue la Revolución Mexicana*, Tomo 3, Madero y el Nuevo Tiempo, México, Consejo Nacional de Fomento Educativo, SEP., pp. 319 y ss.

MAUS, Didier. "La nouvelle législation française sur la transparence financière de la vie politique", en *Campagnes électorales principe d'égalité et transparence financière. L'encadrement juridique de la vie politique. Journée d'études du 21 mars 1988*. Collection Droit Public Positif. Paris, Presses Universitaires D'Aix-Marseille - Économica, 1989. pp. 57 a 72.

MENDIETA NUÑEZ, Lucio. *Los partidos políticos*. México, Porrúa, 1985, 155 pp.

MIJANGOS BORJA, María de la Luz. "Comentarios sobre el financiamiento de los partidos políticos", en *Elector*, año I, núm. 1, noviembre 1993, México, Foro de Política Constructiva. pp. 54 a 58.

MONTERO ZENDEJAS, Daniel. *Derecho político mexicano*, México, Trillas, 1991.

MOR, Gianfranco. "La disciplina giuridica dei partiti in Italia", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo: Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México, Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993, pp. 497 a 546.

MORALES PAUL, Isidro. "Los partidos políticos y la democracia", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo: Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México, Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993, pp. 547 a 564.

NJAIM, Humberto, "Financiamiento público de campañas electorales y de partidos políticos", en *Sistema Político Venezolano, Clubes Franceses y Tendencias Electorales*. Caracas, Venezuela, Consejo supremo Electoral, 1989, Colección del Cincuentenario N° 8, pp. 147 a 177.

NOHLEN, Dieter. *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, 162 pp.

- NUÑEZ JIMENEZ, Arturo. *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- PAESE GARCIA, Henry. "El financiamiento de la campaña electoral en el Perú (1989-1990)", en *Memorias del IV curso anual interamericano de elecciones. Volumen II Financiación y democratización interna de partidos políticos*. Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1991, pp. 141 a 154.
- OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús. "Comentario al artículo 41 constitucional", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*. 5ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Rectoría, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Procuraduría General de la República, 1994, p. 187.
- PAOLI BOLIO, Francisco José. "El régimen presidencialista de partido de Estado y su cambio", en *Sociológica, Transición y Democracia en México. El sistema político hacia el fin de siglo*. Año 4, número 11. México, Universidad Autónoma Metropolitana, septiembre-diciembre 1989.
- Partidos Políticos, (voz) en *Enciclopedia Hispánica*, 1ª reimposición, Estados Unidos de América, Encyclopaedia Britannica Publishers, Inc., 1991, Macropaedia, Vol. 11 Nube-Platón, pp. 15 y 16.
- PELLEGRINI, Ornela. "Funciones de los partidos políticos y necesidad de su financiamiento", en *Sistema Político Venezolano, Clubes Franceses y Tendencias Electorales*. Caracas, Venezuela, Consejo supremo Electoral, 1989, Colección del Cincuentenario N° 8, pp. 107 a 146.
- PEREZ BARBOSA, Raúl. *El financiamiento de campañas políticas*. México, AYESA, 1981, 156 pp.
- PHILIP, Loïc. "La multiplicité des contrôles de la régularité de l'élection présidentielle", en *Campagnes électorales principe d'égalité et transparence financière. L'encadrement juridique de la vie politique. Journée d'études du 21 mars 1988*. Collection Droit Public Positif. Paris, Presses Universitaires D'Aix-Marseille - Économica, 1989. pp. 97 a 114.
- PORTERO MOLINA, José Antonio. "Elecciones, partidos y representación política", en *Derecho de Partidos*. Madrid, Espasa-Calpe, pp. 133 a 148.
- PRUD'HOMME, Jean François y MORALES M., Rodrigo. "Los fondos de la política", en *Voz y voto. Política y elecciones*. N° 2, abril 1993, Dinero y Partidos. Quien paga la política. México, pp. 16 a 23.

PUNSET, Ramón. "Prohibición de mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos", en *Derecho de Partidos*. Madrid, Espasa-Calpe, pp. 119 a 131.

QUIROGA LAVIE, Humberto. *Derecho constitucional*. Buenos Aires, Depalma, 1987, 1040 pp. (pp. 292 a 303)

RACINE, Pierre-François. "Les aspects juridiques des deux recommandations de la C.N.C.L. aux chaînes de télévision sur la campagne présidentielle et de la décision sur la campagne présidentielle", en *Campagnes électorales principe d'égalité et transparence financière. L'encadrement juridique de la vie politique. Journée d'études du 21 mars 1988*. Collection Droit Public Positif. Paris, Presses Universitaires D'Aix-Marseille - Économica, 1989. pp. 83 a 95.

ROCHA DIAZ, Salvador. "El financiamiento de los partidos políticos", en *Examen*, año 5 número 49, junio de 1993.

ROMAN, Gerardo. "Partidas y partidos", en *Voz y voto. Política y elecciones. Dinero y partidos, quien paga la política*. Núm.2, abril 1993, México, pp. 24 a 27.

SANCHEZ BRINGAS, Enrique. "Instituciones electorales: 1812-1918", en *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1987.

SANCHEZ GUTIERREZ, Arturo. "El financiamiento público de los partidos", en *Foro para la reforma electoral. Memoria 1993*. México, Instituto Federal Electoral, 1993.

SANTAOLALLA LOPEZ, Fernando. "Partido político, Grupo Parlamentario y Diputado", en *Derecho de Partidos*. Madrid, Espasa-Calpe, pp. 93 a 118.

SEGUNDO GROSCORS, Julio. "Comunicación y Sociedad", en *Mandato Político. Evolución Electoral. Comunicación y Sociedad*. Caracas, Venezuela, Consejo Supremo Electoral, 1990, Colección del Cincuentenario N° 9, pp. 89 a 156.

_____. "La comunicación, derecho del hombre", en *Tiempo de Páez. Social Democracia y Régimen de Coaliciones*. Caracas, Venezuela, Consejo Supremo Electoral, 1990, Colección del Cincuentenario N° 10, pp. 133 a 163.

TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes fundamentales de México. 1808-1991*, 16a. ed., México, Porrúa, 1991, 1102 pp.

TORRES DEL MORAL, Antonio. "Representación y sistemas electorales", en *El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988)*. Madrid, Tecnos, 1990, pp. 64 a 74.

TREJO DELARBRE, Raúl. "¿Cultura política?: De los medios a las mediatizaciones", en *Medios, democracia y fines*. UNAM-Fundación Friedrich Naumann-NOTIMEX, 1990, pp. 95 a 109.

TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL. *Memoria 1991*. México, Tribunal Federal Electoral, 1993.

TRNKA, Hervé. "Droit comparé du financement des partis politiques, des campagnes électorales et de la transparence des patrimoines des hommes politiques", en *Campagnes électorales principe d'égalité et transparence financière. L'encadrement juridique de la vie politique. Journée d'études du 21 mars 1988*. Collection Droit Public Positif. Paris, Presses Universitaires D'Aix-Marseille - Économica, 1989. pp. 7 a 41.

VON DER GABLENTZ, Otto Heinrich. *Introducción a la Ciencia Política*. Barcelona, Herder, 1974.

WOLDENBERG, José. "De la pluralidad en los medios", en *Medios, democracia y fines*. UNAM-Fundación Friedrich Naumann-NOTIMEX, 1990, pp. 15 a 23.

_____. "El financiamiento a los partidos y su supervisión, en búsqueda de la equidad", en *Foro para la reforma electoral. Memoria 1993*. México, Instituto Federal Electoral, 1993.

_____. "El financiamiento de los partidos. Gastos de campaña y regulación de las aportaciones", en *Cuaderno de Nexos*, número 55, enero 1993. p.V y VI.

LEGISLACION

Code Electoral, commenté et anoté par Jean-Yves VINCENT et Michel de VILLIERS, édition 1991, Paris, France, LITEC, 1991, 715 pp.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Instituto Federal Electoral, 1991, 300 pp.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Secretaría de Gobernación, 1993, 319 pp.

Constitución Española, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1979.

Constitución Política de la República de Costa Rica, 6ª Reimp., Costa Rica, LEHMAN, 1987, 100 PP.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, SISTA, 1993, 124 pp.

Constitution. Lois organiques et ordonnances relatives aux pouvoirs publics. Journal Officiel de la République Française. Pouvoirs Publics N° 1119, 1986.

Costituzione della Repubblica Italiana, Milano, Italia, Editore Ulrico Hoepli, 1992.

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, trad. Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal, Bonn, República Federal de Alemania, 1988.

Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil. Código Electoral y otras disposiciones conexas, San José, Costa Rica, Imprenta Nacional, 1993, 194 pp.

Ley sobre partidos políticos, 3ª ed., Bonn, Alemania, INTER NATIONES, 1987, 40 pp.

Partidos políticos y régimen electoral. Normativa básica. Madrid, España, Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica, 1990, 147 pp.