



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

---

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**“PROPUESTA Y ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS REGÍMENES JURÍDICOS  
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA Y MÉXICO”**

**TESIS PROFESIONAL**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADA EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**MÓNICA GARRIDO MARTÍNEZ**

**ASESOR: LIC. RAFAEL ELIZONDO GASPERÍN**

**MÉXICO, D.F.**

**2010**



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 esta 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.

***El agradecimiento es la memoria del corazón.***

A mi Papá Dios por sacarme siempre adelante, solamente con Él mi vida tiene sentido. Quiero hacer una mención especial al Espíritu Santo que siempre trató de iluminarme en la elaboración de este trabajo, pese a mi resistencia.

A mi papá y mamá porque siempre se preocuparon por educarme y formarme, gracias por su amor.

A mis hermanas, por su gran cariño, comprensión y solidaridad. A mis sobrinos que no entienden de tiempo para estudiar, pero que irradian alegría sin igual. A mis tíos, tías y primos porque siempre estuvieron motivándome a realizar mi tesis. A mi abue por contagiarme su pasión por vivir. A todos los que ya no están...siguen presentes en mi corazón.

A mis amigas de la prepa y mis amigos de la UNAM, por su apoyo y porque siempre aprendí de ustedes lo importante que es la amistad. A mis demás cuates porque han marcado mi vida. A las personas maravillosas que he conocido fuera de mi país, por enseñarme que la amistad trasciende fronteras.

A todos mis compañeros de trabajo, con quienes siempre platicaba de la historia sin fin...  
Mi tesis.

A mi Universidad, por darme la oportunidad de acercarme al conocimiento y a la verdad. Es un honor poder pronunciar "Por mi raza hablará el espíritu".

A todos los que desde diferentes trincheras buscan el bien común de la sociedad. Especialmente a los políticos de buena voluntad, para que tengan la fortaleza y los principios para servir a México.

Al Profesor Rafael Elizondo por su paciencia, apoyo y comprensión para que este trabajo sea una realidad.

# ÍNDICE

---

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>I</b>
---------------------	----------

## **CAPÍTULO I CONCEPTOS BÁSICOS**

1.1 Partidos Políticos	1
1.2 Creación y Registro	6
1.3 Estatutos	9
1.4 Dirigencias u Órganos Directivos	11
1.5 Militantes o Afiliados	13
1.6 Financiamiento	16
1.7 Fiscalización	21
1.8 Democracia Interna	23
1.9 Control Jurisdiccional	28
1.10 Precampañas y Campañas	30

## **CAPÍTULO II LEGISLACION Y DEMOCRACIA, ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

2.1 <i>Constituciones</i>	37
2.1.1 España	37
2.1.1.1 Constitución de Cádiz 1812	39
2.1.1.2 Periodo 1834-1868.	45
2.1.1.3 Periodo 1869-1923.	51

2.1.1.4	La Constitución de 1931	56
2.1.1.5	La Constitución de 1978	66
2.1.2	México	73
2.1.2.1	Constitución de Cádiz	76
2.1.2.2	Periodo 1814-1847	78
2.1.2.3	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857	83
2.1.2.4	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	85
2.2	<i>Leyes</i>	96
2.2.1	España	96
2.2.1.1	Ley 21/1976, sobre el Derecho de Asociación Política	98
2.2.1.2	Ley 54/1978, de Partidos Políticos	104
2.2.1.3	Ley 6/ 2002, de Partidos Políticos	108
2.2.1.4	Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General	115
2.2.1.5	Ley Orgánica 3/1987, sobre Financiación de los Partidos Políticos	125
2.2.2	México	129
2.2.2.1	Leyes Electorales 1911-1973	131
2.2.2.2	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977	139
2.2.2.3	Código Federal Electoral de 1987	144
2.2.2.4	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990	147
2.2.2.5	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Vigente	153
2.2.2.6	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación	

en Materia Electoral	154
----------------------	-----

### **CAPÍTULO III**

#### **MARCO JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

3.1	<i>España</i>	157
3.1.1	Naturaleza Jurídica de los Partidos Políticos	157
3.1.2	Creación y Registro	163
3.1.3	Derechos y Obligaciones	170
	a) Estatutos	173
3.1.4	Mecanismos de Control Interno	175
	a) Partido Popular	179
	b) Partido Socialista Obrero Español	187
3.1.5	Control Jurisdiccional	194
	a) Jurisprudencia	198
3.1.6	Financiamiento	201
	a) Acceso a Medios de Comunicación	206
3.1.7	Fiscalización	211
3.1.8	Federaciones, Coaliciones, Agrupaciones y Candidaturas Independientes	214
3.1.9	Disolución o Suspensión Judicial de los Partidos Políticos	217
3.2	<i>México</i>	224
3.2.1	Naturaleza Jurídica de los Partidos Políticos	224
3.2.2	Creación y Registro	227
3.2.3	Derechos y Obligaciones	233
	a) Declaración de Principios	242
	b) Programa de Acción	244
	c) Estatutos	246

3.2.4	Mecanismos de Control Interno	249
	a) Partido Acción Nacional	256
	b) Partido Revolucionario Institucional	268
	c) Partido de la Revolución Democrática	279
3.2.5	Control Jurisdiccional Federal	287
	a) Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano	301
	b) Jurisprudencia	313
3.2.6	Financiamiento	319
	a) Acceso a Medios de Comunicación	335
3.2.7	Fiscalización	348
3.2.8	Coaliciones y Fusiones	354
3.2.9	Pérdida del Registro	361

## **CAPÍTULO IV**

### **PROPUESTA DE REGULACION A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO**

4.1	Ley de Partidos Políticos	366
4.2	Registro Escalonado de Partidos	373
4.3	Regulación de Coaliciones y Candidaturas Comunes	382
4.4	Democracia al Interior de los Partidos Políticos	386
	a) Estatutos	389
	b) Elecciones Internas	392
	b.1 Candidatos	394
	b.2 Dirigentes	398
	b.3 Financiamiento Precampañas	400
	b.4 Mecanismo Jurisdiccional	404
4.5	Financiamiento	407
4.6	Fiscalización	413

**CONCLUSIONES**

417

**ANEXOS**

**BIBLIOGRAFÍA**

A



## INTRODUCCIÓN

---

Los partidos políticos mexicanos son los conductos exclusivos para que los ciudadanos puedan participar como candidatos a cargos públicos de elección popular a nivel federal; donde, en caso de resultar electos, deberán representar los intereses de sus electores y procurar el bien común de la sociedad.

La formación de un partido político fuerte e institucionalizado permitió durante el siglo XX, la renovación del poder político sin la necesidad de recurrir a los tradicionales cuartelazos, golpes de Estado o guerras características del siglo XIX. La sociedad mexicana de principios y mediados del siglo XX, pareció conformarse con este gran avance, sin embargo al paso de los sexenios, los métodos que utilizaba este partido político para perpetuarse en el poder fueron duramente cuestionados por la sociedad. Se fraguaba el despertar de una ciudadanía participativa, que ya no se conformaba con elecciones estables para la sucesión en el poder, exigía democracia.

El reclamo de condiciones democráticas forzó a que los legisladores del partido en el gobierno, poco a poco fueran cediendo a tales peticiones a través de la formulación de leyes electorales que promovían condiciones medianamente equitativas y democráticas.

Después de la transición democrática y pacífica del partido en el gobierno acaecida en el año 2000, la sociedad mexicana no cesó sus reclamos a los partidos políticos, sino todo lo contrario, éstos se intensificaron. Parecía que la sociedad mexicana ya no estaba conforme sólo con las elecciones pacíficas y democráticas, pasó a una tercera fase en la que la principal exigencia se transformó en rendición de cuentas a todos los partidos políticos.

Actualmente, el desempeño de los partidos políticos mexicanos se somete continuamente al escrutinio de la sociedad en general. Cada ciudadano, en base al análisis de la información que recibe, se forma un juicio sobre éstos, lamentablemente la mayoría de las veces no muy favorable. La incipiente falta de representatividad de los partidos políticos mexicanos puede llevar en una situación límite, a una crisis dentro de nuestro sistema representativo para ejercer el gobierno.

Con la intención de poder proponer mejoras al respecto, se presenta como trabajo final de tesis un análisis de los partidos políticos nacionales desde un punto de vista jurídico, añadiendo diversas propuestas. Sin embargo quise agregar una variable dentro del estudio al compararlo con el régimen jurídico que regula a los partidos políticos en España. La razón de seleccionar a España como punto de referencia, se basa en las novedades que aporta su Ley de Partidos Políticos así como en la oportunidad que tuve de familiarizarme con su sistema político al desarrollar estudios de ciencias políticas en ese país.

Un análisis comparativo de los partidos políticos españoles permite abordar el tema de estudio desde otra perspectiva, pues muchos son los estudios y propuestas que se elaboran en torno a los partidos políticos mexicanos, pero son pocos los que ven más allá de nuestras fronteras y se atreven a romper con los esquemas mexicanos preestablecidos para realizar propuestas profundas y novedosas, que puedan traducirse en beneficios para nuestro sistema democrático.

En el presente trabajo se pretende demostrar como las mejoras regulatorias en materia de partidos políticos, pueden tener una gran influencia en la construcción de una República representativa y democrática. Concretamente se propone la formulación de una Ley Federal de Partidos Políticos, la cual se caracterice principalmente por dotar a éstos de mayor representatividad, por

reforzar la transparencia y promover la democracia al interior de éstos, así como por otorgar recursos públicos de una forma prudente y mesurada.

Para la elaboración de esta investigación se han consultado fuentes históricas –antecedentes legales–, fuentes formales –legislación vigente y jurisprudencia–, fuentes reales –necesidades económicas y sociales reflejadas en encuestas y factores estadísticos– y la doctrina; todas las anteriores por partida doble, es decir, tanto de México como de España.

Para alcanzar los objetivos de la investigación se utilizaron diversos métodos:

- a) En el primer capítulo se utilizó el método sintético al tratar de exponer de manera clara y breve los conceptos básicos a tratar durante el desarrollo de la tesis.
- b) En el segundo capítulo se emplea el método histórico, a través del cual se consultan fuentes primarias -legislación que en cierta época fue vigente- que constituyen el cimiento de nuestra legislación actual, acompañadas de breves comentarios sobre el contexto político que las envolvió y que en muchos casos determinó su nacimiento.
- c) A lo largo del tercer capítulo se estudia intensivamente el régimen jurídico de los partidos políticos vigente. Se utiliza el método analítico pues se descompone en sus partes el régimen jurídico de los partidos políticos, se estudia pormenorizadamente las leyes que los regulan y a su vez los artículos que contienen los elementos jurídicos de mayor relevancia durante la existencia de un partido político.
- d) En el cuarto y último capítulo se parte de lo observado en los capítulos anteriores, a fin de elaborar una propuesta válida y concreta, utilizando

el método deductivo. También se utiliza el método empírico puesto que se relacionan las experiencias pasadas o de otros lugares para poder llegar a afirmaciones.

A través de los cuatro capítulos corre como eje transversal la continua comparación con el régimen jurídico de los partidos políticos en España, a fin de que el lector pueda identificar las semejanzas y diferencias con el régimen jurídico mexicano y descubrir que aportaciones del régimen español podrían ser provechosas para el mexicano.

Como se observa el trabajo está estructurado en 4 capítulos:

- a) En el primero se elabora un marco conceptual, en el que se examinan los principales conceptos del trabajo de investigación a la luz de la doctrina, la ley y la jurisprudencia. Conceptos como partidos políticos, dirigencias, democracia interna, precampañas y otros, son expuestos y estudiados críticamente desde muy diferentes puntos de vista.
- b) El segundo capítulo introduce al lector en un vuelo panorámico a través de la historia, desde donde puede percatarse de que la historia democrática tanto de México como de España es muy reciente. Se puede observar, como dos pueblos que habían compartido su forma de gobierno y parte de su legislación durante casi 300 años, después de la Independencia mexicana y la Constitución de Cádiz de 1812 toman rumbos totalmente diferentes, pero muy semejantes en cuanto a su inestabilidad política y constitucional, así como en la búsqueda continua de una forma de gobernar que garantizara el progreso y la conformidad de los factores de poder. A través del desarrollo de este capítulo se puede percibir la ausencia de la participación de la ciudadanía en la elección de sus gobernantes, la maduración de las primeras leyes

electorales, así como la falta de interés por regular la actuación de los partidos políticos.

- c) El capítulo tercero es un análisis exhaustivo del marco jurídico vigente en los partidos políticos mexicanos y españoles. Se analiza su regularización a través de la constitución, normas generales, los criterios vertidos por los tribunales y los estatutos que norman las actividades internas de los partidos. En este capítulo se logran apreciar de manera más contundente las principales diferencias ente ambos regímenes comenzando por la apertura a registrar partidos políticos en España y los obstáculos legales para hacerlo en México, y terminando por los contrastes en las causas que motivan la pérdida del registro.
  
- d) En el cuarto capítulo se esgrimen las razones por la cuales se considera necesaria una Ley Federal de Partidos Políticos en México. Se analizan las principales reformas electorales del 2007-2008, se elogian las que se consideran benéficas pero se critica y se propone sobre diversos temas que han quedado sobre el tintero. Se apuesta por reformas legales novedosas tomando como ejemplo el derecho comparado, pero siempre conscientes de las diferencias políticas y sociales entre ambos países, que obligan a una adaptación de las propuestas. Finalmente se plantea que forzosamente se deben de abordar ciertos tópicos que promuevan la participación auténtica de la ciudadanía y que doten de mayor representatividad a los partidos políticos, si es que realmente se pretende que los partidos políticos gocen de la legitimidad necesaria para ser los conductos exclusivos para que los ciudadanos puedan participar como candidatos a cargos públicos de elección popular.

# CAPÍTULO

## I

### CONCEPTOS BÁSICOS

1.1 Partidos Políticos; 1.2 Creación y Registro; 1.3 Estatutos; 1.4 Dirigencias u Órganos Directivos; 1.5 Militantes o Afiliados; 1.6 Financiamiento; 1.7 Fiscalización; 1.8 Democracia Interna; 1.9 Control Jurisdiccional; 1.10 Precampañas y Campañas.

#### 1.1 Partidos Políticos.

Definitivamente, el principal concepto alrededor del cual gira el presente trabajo de investigación, es el referente a los partidos políticos. Los partidos políticos, son hoy en día, elementos esenciales a nivel global, sin los cuales, no se puede hablar de democracia.

Los partidos políticos tienen sus antecedentes históricos en las sociedades humanas, ya que éstas, siempre han sufrido divisiones internas de carácter político, las cuales han originado agrupaciones en clanes o bandos enfrentados acerca de cuestiones políticas. En los casos anteriores, determinados hombres asumieron el liderazgo; estos líderes se identificaban social y políticamente con el grupo, dentro del cual se manifestaban los intereses de la comunidad.

Lo anterior, se observó en las polis griegas, en el imperio romano y tiempo después, en las ciudades italianas donde surgen las facciones, las cuales fueron estimadas negativamente por crear conflictos en la sociedad, pues se encargaban de dividirla. Comenta Sartori<sup>1</sup>, que se consideraba que su misma existencia atentaba contra el bien común. Gradualmente, el término partido fue sustituyendo al de facción, cuando se fue imponiendo la idea de que un partido político no es necesariamente un mal.

---

<sup>1</sup> SARTORI, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 2002, p. 21.

Fue el destacado politólogo Duverger<sup>2</sup>, quien afirmó que los auténticos partidos surgieron en el marco del liberalismo, concretamente, marca el autor la mitad del siglo XIX como la fecha en que comienzan a tener relevancia en los asuntos de gobierno.

Entre las distintas definiciones de partidos políticos, se encuentra, primero la más sencilla dada por la Real Academia Española, quien los define como el “conjunto o agregado de personas que siguen y defienden una misma opinión o causa”<sup>3</sup>. De manera semejante define, el catedrático Jaime Cárdenas, la concepción amplia de partido como “cualquier grupo de personas unidas por un mismo interés”, sin embargo en la concepción restringida, añade más elementos al expresar que un partido político es “una agrupación con ánimo de permanencia temporal, que media entre los grupos de la sociedad y el Estado, y participa en la lucha por el poder político y en la formación de la voluntad política del pueblo, principalmente a través de los procesos electorales”<sup>4</sup>. El autor español, Fermín Echarri, menciona que “los partidos políticos, son entes privados de base asociativa”<sup>5</sup>, tomando como fundamento, al Tribunal Constitucional español, quien los considera como “creaciones libres”, fruto del derecho de asociación y negándoles la consideración de órganos del Estado:

Los partidos políticos no son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen se legítima sólo en virtud de la libre aceptación de sus estatutos, y en consecuencia sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, forman parte del partido...<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> DUVERGER, Maurice, *Los Partidos Políticos*, 14ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 15.

<sup>3</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, 22ª edición, Madrid, Editorial Espasa, 2001, p. 1688.

<sup>4</sup> CÁRDENAS, Jaime, *Partidos políticos y Democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2001, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática número 8, p. 4.

<sup>5</sup> ECHARRI CASI, Fermín Javier, *Disolución y suspensión judicial de partidos políticos*, Cuadernos “Luis Jiménez de Asúa”, Madrid, Ed. Dykinson, 2003, p. 23.

<sup>6</sup> STC 10/1983, Boletín Oficial del Estado núm. 70 de veintitrés de marzo de 1983.

Para el jurista español Jiménez Campo los partidos son “asociaciones cualificadas, según la Constitución, por un objetivo determinado –convertir sus programas en Derecho– y también, inseparablemente, por un concreto ámbito de actuación para la consecución de aquel objetivo –la competencia a través de procedimientos públicos–”<sup>7</sup>.

La definición legal de los partidos políticos, se encuentra en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, en lo sucesivo) y en el 6 de la Constitución Española (CE en lo sucesivo). La legislación mexicana los define como “entidades de interés público”, en tanto la constitución española los define como un “instrumento fundamental para la participación política”.

De lo anterior se puede deducir que en términos generales, los partidos políticos, se caracterizan por tener una conducción grupal organizada, por su participación en la lucha por el poder y en la formación de la voluntad política del pueblo, es decir, la participación en los procesos decisorios de la política y su función de intermediación entre los grupos sociales de interés y el Estado.

Una vez delimitado, el concepto de partido político, se debe tener conciencia de que un partido político es una mera herramienta para aglutinar intereses sociales y competir en los procedimientos electorales, la cual debe ser utilizada con cautela, pues un partido político al que se le permita desarrollarse espontáneamente, sin ninguna clase de control político y jurídico, puede ser tan benéfico para la democracia como perjudicial, dependiendo del fin que se propongan sus dirigentes.

En la doctrina, se ha plasmado la importancia que han adquirido los partidos políticos en los últimos tiempos, ya que anteriormente se hablaba de un

---

<sup>7</sup> JIMÉNEZ CAMPO, J., “Régimen Jurídico de los partidos políticos y Constitución”, *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, febrero de 1994, p. 37.



Estado liberal, el cual se caracterizaba por la contraposición entre el Estado y la sociedad, promovía el individualismo y la idea de un Estado mínimo. En el antiguo Estado liberal, el voto era censitario; sin embargo tiempo después la ampliación del sufragio, trajo consigo a los partidos de masas y consecuentemente al Estado de partidos.

La noción de Estado de partidos es de origen alemán y hace referencia a la crisis parlamentaria debida a la dependencia del diputado respecto de su partido mediante el mandato imperativo, el cual exige una fuerte disciplina a las decisiones tomadas en la cúpula del partido. El Estado de partidos es un tema controvertido, ya que posee tanto elementos positivos como negativos. Quienes lo defienden indican que da estabilidad al sistema político, al no someterlo al capricho de múltiples líderes políticos e impedir numerosas fragmentaciones, además un Estado de partidos democrático se opone a un Estado de privilegios, y trata de conciliar los intereses de los distintos partidos. Incluso se ha llegado a afirmar, que la democracia real no se compone de individuos sino de partidos, y que sin la mediación de partidos sería imposible la formación de la opinión y la voluntad colectivas. Del otro lado de la moneda, se puede apreciar como un vicio del Estado de partidos, el hecho de que, las principales decisiones políticas son tomadas en los órganos parlamentarios, sin el ejercicio de la razón de los legisladores, sino más bien por los dirigentes de los partidos.

Ahora bien, si se desea investigar las coordenadas en las que se encuentran ubicados los partidos en el mundo actual, basta con saber que a nivel global, la mayoría de los gobiernos son respaldados por partidos políticos.

En el caso de México, el artículo 41 de la Carta magna indica el método para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo a nivel federal, el cual es mediante elecciones libres, auténticas y periódicas a través de los partidos

políticos<sup>8</sup>. Sin embargo, la percepción que se tiene sobre el desempeño de los partidos políticos en México, es mala y muchas veces coincide más con los vicios de la partidocracia<sup>9</sup>, que con las virtudes de la democracia. Como muestra de ello, estudios de opinión<sup>10</sup> muestran que en México los partidos políticos tienen una mala imagen pero aún son votados, lo que hace que los mexicanos confíen en los partidos políticos 5.6 puntos en una escala del 1 al 10, en contraste con las instituciones que obtuvieron la mejor calificación, que en este caso fueron las universidades y la iglesia con 7.9 puntos.

En el caso de España, el artículo 44 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, establece que pueden concurrir a los procesos electorales formaciones distintas a los partidos políticos, tales como federaciones de partidos, coaliciones electorales y agrupaciones de electores. Sin embargo la fuerza de los partidos políticos en España, es innegable, en las últimas elecciones nacionales<sup>11</sup>, los dos principales partidos se hicieron acreedores al 92% de los escaños en el Congreso de los Diputados. En cuanto a credibilidad en los partidos políticos, estudios de opinión<sup>12</sup> reflejan que es mucha la desconfianza que se tiene en ellos, siendo que el 38.6% de los españoles confía poco en los partidos políticos y el 31.1% nada.

Pese a la poca credibilidad que poseen los partidos, éstos desempeñan funciones sociales y políticas imprescindibles en una democracia, además de sustentar muchas instituciones del Estado. No hay ninguna entidad capaz de

---

<sup>8</sup> Pese a ello, varios ciudadanos han pretendido, contender en las elecciones federales sin el respaldo de un partido político, dando lugar al debate en torno a las candidaturas independientes. La CPEUM en su artículo 41 no prohíbe ni prevé las candidaturas independientes. La postura del actual sistema jurídico mexicano, es la de cerrar la contienda exclusivamente a los partidos políticos a nivel federal, tal como se puede observar en el artículo 218 de la ley reglamentaria. Lo anterior, a pesar de que otros organismos internacionales recomienden lo contrario, entre ellos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>9</sup> La *partidocracia*, que consiste en fomentar prácticas clientelares, destinar recursos de los ciudadanos a finalidades distintas de las previstas, aliarse con sectores contrarios a los principios democráticos y encabezar la construcción de regímenes violatorios de los derechos humanos.

<sup>10</sup> Vid. Encuesta confianza en las instituciones, Consulta Mitofsky, octubre 2008.

<http://www.consulta.com.mx/>

<sup>11</sup> Elecciones celebradas el 9 de marzo de 2008.

<sup>12</sup> Vid. Latinobarómetro 2007, Centro de Investigaciones Sociológicas.

[http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=8240](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=8240)

sustituirlos, los partidos al día de hoy, son las herramientas por excelencia que nos pueden vincular más directamente con la democracia. Es por ello, que se ha puesto especial interés en poner de manifiesto la percepción de los ciudadanos respecto de los partidos políticos, ya que son éstos los que legitiman un sistema de partidos, y los que exigen una mayor transparencia y control de los mismos.

## **1.2 Creación y Registro.**

La palabra creación significa acción y efecto de crear, y por crear entendemos “producir algo de la nada, establecer, fundar, introducir por vez primera algo”<sup>13</sup>. Cualquier partido político que desee ser reconocido ante las autoridades del Estado y, por ende, tener la oportunidad de participar en una contienda electoral, debe forzosamente estar registrado.

La palabra registro, según la Real Academia Española significa, acción y efecto de registrar. Registrar es “mirar, examinar algo con cuidado y diligencia”; otro significado de la palabra registrar es “transcribir o extractar en los libros de un registro público las resoluciones de la autoridad o los actos jurídicos de los particulares”<sup>14</sup>.

El registro, es el requisito que la ley exige a toda organización política para poder ostentarse como partido político, para ejercer los derechos y prerrogativas que le son propias y que se lleva a cabo mediante un procedimiento específico previsto en la propia ley así como ante un organismo político-electoral, debiéndose comprobar que se cuenta con todos los elementos constitutivos exigidos.

---

<sup>13</sup> *Diccionario de la Lengua Española, op. cit.*, p. 459.

<sup>14</sup> *Ibídem*, p. 1310.

El requisito de registrar un partido político para que éste pueda participar en los procesos electorales y ser sujeto de los demás derechos y obligaciones, no surge en nuestra legislación electoral sino hasta la ley del 7 de marzo de 1946. El registro de un partido político surge como respuesta a la necesidad del gobierno de controlar, desde su inicio, a cualquier organización política de carácter nacional<sup>15</sup>.

Desde la constitucionalización de los partidos políticos en 1977, el reconocimiento de los partidos se torna funcionalista, ya que los requisitos que se solicitan están orientados a que la ley garantice que en un futuro el partido este en posibilidades de cumplir con las funciones públicas que le corresponden como entidad de interés público, esto es, promover la participación del pueblo 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<sup>16</sup>.

En México, los requisitos para formar un partido político y consecuentemente, obtener su registro, son demasiados y de difícil consecución, a diferencia de España, esto debido a la generosa cantidad que reciben los partidos mexicanos para su financiamiento, con el simple hecho de estar registrados. Según el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF en lo sucesivo) el registro tiene carácter constitutivo, en tanto que “quienes se constituyan como partidos políticos nacionales, obteniendo el referido registro, adquieren la correspondiente personalidad jurídica que además les permite gozar de los derechos y prerrogativas electorales, a la vez que quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y el Código”<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Cfr. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 15ª edición, México, Editorial Porrúa, 2001, tomo P-Z, p. 2741.

<sup>16</sup> Cfr. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Editorial Porrúa, 2002, t. 9, p.173.

<sup>17</sup> S3EL 036/99, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997/2005, pp. 757-758.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE, en lo sucesivo) regula todo lo relativo al registro de los partidos políticos en los artículos que van del 22 al 32<sup>18</sup>. A grandes rasgos, son dos los requisitos fundamentales para obtener el registro: el cualitativo, consistente en presentar los documentos básicos –declaración de principios, programa de acción y estatutos–; y el cuantitativo, en el cual se debe acreditar contar con un mínimo de afiliados que no podrá ser menor al 0.26% del padrón electoral.

Por lo pronto, se resalta la importancia del registro a nivel federal en la legislación mexicana, ya que a partir de ese momento es cuando se le reconoce personalidad jurídica como partido político, y por ende en virtud de ese registro se hace acreedor a derechos, entre los que encontramos: el acceso a los medios de comunicación, recibir financiamiento público, derecho a postular candidatos en elecciones federales, etc.; y obligaciones tales como: conducir sus actividades dentro de los causes legales, sostener por lo menos un centro de formación política, etc. En caso de incumplimiento de las obligaciones del partido político, el Instituto Federal Electoral (IFE en lo sucesivo) puede incluso cancelar su registro de conformidad con el artículo 354 del COFIPE.

En la legislación española, encontramos regulado el registro de los partidos políticos, dentro de la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos (LOPP en adelante), en el capítulo I denominado “De la creación de los partidos políticos”, donde en términos generales, sólo se solicitan requisitos cualitativos para poder obtener el registro, tales como formalizar el acuerdo de constitución mediante acta que conste en documento público, la cual deberá de contener la identificación personal de los promotores, la denominación del partido, los integrantes de los órganos directivos provisionales, el domicilio y los estatutos.

---

<sup>18</sup> Más adelante en el capítulo concerniente al marco jurídico de los partidos políticos se analizará con mayor detenimiento, los requisitos que exige la legislación mexicana.

A través de la inscripción de los partidos políticos en el Registro de Partidos Políticos, éstos adquieren personalidad jurídica. De igual forma se contemplan determinadas obligaciones para los promotores de partidos no inscritos, como responder personal y solidariamente de las obligaciones contraídas con terceros. Otro aspecto sobre el que hace hincapié este ordenamiento, es el respectivo a la inscripción de un partido que pretenda continuar o suceder la actividad de otro declarado ilegal y disuelto, en cuyo caso, no procederá el registro.

### 1.3 Estatutos.

Estatuto (del latín *statutum*, de *statuere*, estatuir.) significa “regla que tiene fuerza de ley para el gobierno de un cuerpo”<sup>19</sup>. Se denomina estatuto a una “ley, ordenanza o reglamento y también al conjunto de leyes o reglas relativas a una materia jurídica determinada”<sup>20</sup>.

Los ordenamientos constitucionales de México y España, prevén determinadas bases y pautas generales a seguir por los partidos políticos, delegando en los órganos de los propios partidos la facultad de establecer en sus estatutos las normas relativas a su estructura y funcionamiento democrático interno, dichos estatutos así como sus modificaciones, deben ser registrados ante la autoridad, quien verificará que sean conforme a derecho.

En caso de existir controversia en cuanto a la constitucionalidad o legalidad de los estatutos de un partido político, en ambos países se encuentra regulada, la opción de acudir ante una instancia superior. En el caso de México se acude ante el TEPJF, quien es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia<sup>21</sup>, mientras que en España le corresponde a la autoridad civil ordinaria, si se trata de

---

<sup>19</sup> *Diccionario de la Lengua Española, op. cit.*, p. 673.

<sup>20</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano, ob. cit.*, p. 1353.

<sup>21</sup> Es la máxima autoridad con excepción a lo concerniente a la acción de inconstitucionalidad

impugnaciones directas de los afiliados en contra del acto del partido o bien, la jurisdicción contenciosa administrativa si lo que se combate es el acto de registro por la autoridad administrativa; siendo procedente contra la respectiva sentencia el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional<sup>22</sup>.

En la legislación mexicana, se exige como un requisito para obtener el registro como partido político, contar con estatutos que normen sus actividades. Los estatutos son los documentos básicos para regular la vida interna del partido político, y en los que se contiene: la denominación del propio partido, emblema y color que los caractericen, así como los procedimientos para su afiliación, integración y renovación de sus órganos directivos. Subrayando que éstos dos últimos, conforme a la ley, deberán ser procedimientos democráticos. Respecto de dichos procedimientos el TEPJF ha precisado las características que éstos deben observar:

El artículo 27, apartado 1, incisos c) y g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, impone a los partidos políticos la obligación de establecer en sus estatutos, procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos; sin embargo, no define este concepto, ni proporciona elementos suficientes para integrarlo jurídicamente, por lo que es necesario acudir a otras fuentes para precisar los elementos mínimos que deben concurrir en la democracia; los que no se pueden obtener de su uso lingüístico, que comúnmente se refiere a la democracia como un sistema o forma de gobierno o doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, por lo que es necesario acudir a la doctrina de mayor aceptación, conforme a la cual, es posible desprender, como elementos comunes característicos de la democracia a los siguientes: 1. La deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, para que respondan lo más fielmente posible a la voluntad popular; 2. Igualdad, para que cada ciudadano participe con igual peso respecto de otro; 3. Garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación, y 4. Control de órganos electos, que implica la posibilidad real y efectiva de que los

---

<sup>22</sup>Cfr. OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, colección Cuadernos de Divulgación sobre Aspectos Doctrinarios de la Justicia Electoral, p. 22.

ciudadanos puedan elegir a los titulares del gobierno, y de removerlos en los casos que la gravedad de sus acciones lo amerite...<sup>23</sup>.

Por su parte la ley española 6/2002, menciona que los estatutos contendrán los derechos y obligaciones de los afiliados y que los órganos directivos de los partidos se determinarán en los estatutos, los cuales, deberán ser provistos mediante sufragio libre y secreto, asimismo, éstos deberán incluir procedimientos para el control democrático de los dirigentes elegidos. Con lo anterior, se persigue conjugar el respeto a la capacidad organizativa y funcional de los partidos, con la exigencia de algunos elementos esenciales que aseguren la aplicación de principios democráticos en su organización interna. Tal como se observa en el criterio del Tribunal Constitucional español que a continuación se cita:

El derecho de asociación en partidos políticos es, esencialmente, un derecho frente a los poderes públicos en el que sobresale el derecho a la autoorganización sin injerencias públicas; sin embargo, a diferencia de lo que suele suceder en otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos y dada su especial posición constitucional, ese derecho de autoorganización tiene un límite en el derecho de los propios afiliados a la participación en su organización y funcionamiento<sup>24</sup>.

#### **1.4 Dirigencias u Órganos Directivos.**

Por dirigencia se entiende el conjunto de dirigentes, entendiendo por éstos, a las personas que enderezan o llevan rectamente algo hacia un término o lugar señalado. Dirigir es “gobernar, regir, dar reglas para el manejo de una dependencia, empresa o pretensión”<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> S3ELJ 03/2005, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997/2005, pp. 120-122

<sup>24</sup> STC 56/1995, Boletín Oficial del Estado núm. 77 de treinta y uno de marzo de 1995.

<sup>25</sup> *Diccionario de la Lengua Española, ob. cit.*, p. 561.



Un órgano es la parte de un cuerpo que desempeña funciones específicas relacionadas con las demás del todo, George Jellinek expone la importancia de la voluntad de los dirigentes al equipararlas con las funciones de los órganos cuando dice: “Toda asociación necesita de una voluntad que la unifique, que no pueda ser otra que la del individuo humano. Un individuo cuya voluntad valga como voluntad de una asociación, debe ser considerado, en tanto que subsista esta relación con la asociación, como instrumento de la voluntad de ésta, es decir, como órgano de la misma”<sup>26</sup>. Evidentemente, en torno a los partidos políticos existen diferentes niveles organizativos, siendo lo ideal según lo han señalado varios politólogos que éstos sean grandes, unidos, dinámicos y democráticos<sup>27</sup>.

Respecto a las dirigencias de los partidos políticos, la mayoría de los juristas y politólogos ponen el acento en la ausencia de democracia para la elección de éstas. Duverger menciona que en toda comunidad humana, la estructura del poder es el resultado de un par de fuerzas antagónicas: las creencias, por una parte; las necesidades prácticas, por otra<sup>28</sup>. En consecuencia la dirección de los partidos presenta un doble carácter, el de una apariencia democrática y el de una realidad oligárquica.

Hoy como nunca, se ha experimentado una reverencia sin igual a la democracia, ya que este es el método que goza de mayor legitimidad entre los electores. Dado lo anterior, las dirigencias de los partidos políticos se esfuerzan por dar una apariencia de democracia en su seno, aunque la eficacia práctica los orilla fuertemente al polo opuesto, pues mientras existan más puestos de elección democrática y éstos se renueven en periodos más breves de tiempo, más débil será la autoridad dentro del partido.

---

<sup>26</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano, ob. cit.*, p. 2292.

<sup>27</sup> *Cfr.* BLONDEL, JEAN, *Political parties. A Genuine case of discontent?*, London, Wildwood House, 1978, p.137.

<sup>28</sup> DUVERGER, Maurice, *ob. cit.*, p.163.

Si bien con frecuencia se deja a los partidos políticos en ejercicio de su derecho de autorregulación, éstos deben velar porque en sus estatutos se incluyan procedimientos democráticos para la selección de sus dirigentes o candidatos a cargos de elección popular. Sin embargo, esta “apariencia de democracia”, ha ido permeando poco a poco en las bases de algunos partidos políticos, dando como resultado que sus afiliados ante el incumplimiento de los estatutos que obligan a elecciones democráticas para desempeñar determinados cargos dentro del partido o ser candidato a un puesto de elección popular, no dudan en recurrir a las dirigencias exigiendo sus derechos e inclusive exigiendo a los tribunales del Estado, el cumplimiento de tales estatutos como se verá más adelante.

La ley electoral mexicana en su artículo 27 alude a la obligatoriedad de procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, así como a las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Por su parte, el artículo 7 de la Ley 6/2002 española, menciona que la estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos, asimismo establece que los partidos deberán tener una asamblea general del conjunto de sus miembros, a la que corresponderá como órgano superior de gobierno del partido, la adopción de los acuerdos más importantes del mismo.

## **1.5 Militantes o Afiliados.**

Militar viene de “servir en la guerra”, otras acepciones de esta palabra son “figurar en un partido o en una colectividad; haber o concurrir en una cosa alguna razón o circunstancia particular que favorece o apoya cierta pretensión o

determinado proyecto”.<sup>29</sup> Afiliar es “incorporar o inscribir a alguien en una organización o en un grupo”.<sup>30</sup>

Dentro de cada partido podemos encontrar diferentes categorías de miembros, distinguiéndose y, en ocasiones, confundiéndose. Duverger<sup>31</sup> enfatiza que en el lenguaje corriente la noción de “miembro” de un partido coincide con la de “adherente”, al menos en Europa, distinguiéndose a éste del “simpatizante”, el cual se declara favorable a las doctrinas del partido y le aporta a veces su apoyo, pero permanece fuera de su organización y de su comunidad.

La importancia de los miembros, dentro de un partido político, vino con la aparición de los partidos socialistas, ya que anteriormente los partidos utilizaban el voto censitario. La estructura de los partidos con respecto a sus miembros, ha dado lugar a la clasificación de los partidos de masas y los partidos de cuadros. La diferencia entre éstos radica no tanto en lo cuantitativo sino en su estructura; en los partidos de masas el reclutamiento de los miembros es esencial, los miembros del partido son los principales clientes, es a ellos a quienes van dirigidas todas las acciones de capacitación política, encaminadas a prepararlos para desempeñar puestos en el gobierno y la administración pública; en cuanto al financiamiento, los partidos de masas procuran financiarse de las cuotas de sus miembros, de ahí la importancia de incrementar la membresía, pues aunque las cuotas sean pequeñas cantidades de dinero, la suma de éstas dará una cantidad considerable. Los partidos de cuadros, se caracterizan por reunir personas notables e influyentes que pueden con su prestigio personal atraer votos hacia el partido, así como realizar fuertes donativos. Esta división entre partidos de masas y de cuadros, era más evidente hacia la primera mitad del siglo XX, los partidos que observamos en la actualidad, no conservan un estado puro sino que son una mezcla de ambos, conservando siempre una tendencia hacia uno u otro polo.

---

<sup>29</sup> *Diccionario de la Lengua Española, op. cit.*, p. 1020.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>31</sup> DUVERGER, Maurice, *op. cit.*, p.92.

Curiosamente en la ley española de partidos políticos, no se utiliza la palabra militante, se les llama miembros o afiliados, aunque en la doctrina si se utiliza este término.

El afiliado es aquel ciudadano cuya preferencia política es lo suficientemente intensa para llevarle a la formalización de la condición de miembro del partido, pero cuyo grado de actividad es bajo y su participación en las actividades partidarias es esporádica y discontinua. Los afiliados integran redes de solidaridad que pueden operar como mecanismos mediadores en la obtención de incentivos selectivos y suponen la clientela principal de los servicios colaterales que el partido puede prestar. Se considera militante o activista a aquél que vive con mayor intensidad su preferencia política, participa de modo regular en las actividades del partido, se postula como candidato en las elecciones internas y cubre las plazas de los órganos del partido y de los funcionarios del mismo. Sobre ellos descansa el partido, proveen de cuadros y personal directivo a la organización y actúan de facto como motor de los demás miembros<sup>32</sup>.

En el COFIPE se menciona sin distinción alguna, tanto la palabra militante como afiliado, mientras que el Tribunal Electoral los define de la siguiente manera:

**MILITANTE O AFILIADO PARTIDISTA. CONCEPTO.**

La acepción militante o afiliado contenida en los artículos 26, 27, 28 y 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se refiere a los ciudadanos mexicanos que formalmente pertenecen a un partido político, quienes participan en las actividades propias del mismo instituto ya sea en su organización o funcionamiento, y que estatutariamente cuentan con derechos, como el de ser designados candidatos a un puesto de elección popular, y obligaciones, como la de aportar cuotas<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Cfr. MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, *Introducción a los partidos políticos*, 1ª edición, Barcelona, Ariel, 1996, pp. 47 y 48

<sup>33</sup> S3EL 121/2001, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997/2005, p. 701.

## 1.6 Financiamiento.

Financiamiento quiere decir, “acción y efecto de financiar; aportar el dinero necesario para una empresa”<sup>34</sup>. 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<sup>35</sup>.

Sin lugar a dudas, el financiamiento es uno de los elementos más importantes para llevar a cabo casi cualquier “empresa”, y en el caso de los partidos políticos, no es la excepción. Como se mencionó anteriormente, uno de los objetivos de los partidos políticos es participar en la lucha por el poder político y en la formación de la voluntad política del pueblo, principalmente a través de los procesos electorales. Así las cosas, la contienda por el poder político tiene un costo, y este es financiado principalmente por el Estado, dentro de los países que se están analizando.

Los partidos políticos necesitan de financiamiento de manera permanente, y más aun cuando hay elecciones. Tanto en México como en España el financiamiento público prevalece sobre el privado.

Se puede establecer que son tres las formas de financiamiento a los partidos políticos<sup>36</sup>:

A Financiamiento privado.- Esta forma de financiamiento proviene de los miembros del propio partido y de los particulares. Las variantes en esta forma son muchas, destacando las siguientes:

---

<sup>34</sup> *Diccionario de la Lengua Española, op. cit.*, p. 718.

<sup>35</sup> *Enciclopedia Jurídica Mexicana, op. cit.*, p. 303.

<sup>36</sup> *Cfr. Enciclopedia Jurídica Mexicana, op. cit.*, p. 304 y ss.

- a) Financiamiento con cuotas de afiliados.
- b) Financiamiento con donativos.
- c) Financiamiento con préstamos y créditos.
- d) Financiamiento por administración del patrimonio propio y realización de actividades.

B Financiamiento público.- Este tipo de financiamiento a los partidos políticos 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 principal puente entre la sociedad y el Estado.

La justificación del financiamiento estatal de 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.

Al lograr su incorporación en diversas constituciones, los partidos políticos, lograron ser considerados como instrumentos fundamentales para la participación política o como entidades de interés público, tal como lo consagra el artículo 6 de la constitución española y el artículo 41 de la mexicana, respectivamente. Debido a su reconocimiento en los máximos ordenamientos jurídicos, se ideó el financiamiento estatal de los partidos como una forma de corregir o subsanar las deficiencias del financiamiento privado.

La financiación por parte del Estado responde a tres tipos de problemas:

- 1 Nivelar, al menos de partida, las desigualdades económicas entre las distintas opciones políticas;
- 2 Permitir una mayor independencia de las fuerzas políticas en su actuación legislativa y de gobierno; y

- 3 Garantizar que los partidos puedan cumplir las funciones que le son reconocidas por la Constitución<sup>37</sup>.

El financiamiento estatal o público puede revestir dos formas a saber:

- a) Financiamiento público indirecto.- Esta forma de financiamiento consiste en los diversos apoyos que reciben los partidos, para realizar actividades que ellos deben de pagar y que no implican una colaboración fiscal directa.

- 1 Préstamo de locales y espacios públicos;
- 2 Cesión de espacios públicos para exhibición y propaganda;
- 3 Franquicias para el uso de comunicaciones;
- 4 Acceso de candidatos y partidos a los medios de comunicación social; y
- 5 Exenciones fiscales a los partidos

- b) Financiamiento público directo.- Consiste en la ayuda financiera que el Estado otorga a los partidos directamente con cargo a su presupuesto general. Surgió como consecuencia de los altos costos que las campañas electorales sufrieron a partir de la década de los cincuenta, debido entre otras razones, al empleo de los medios de comunicación social modernos de propaganda y publicidad de los candidatos y partidos, lo cual provocaba una situación de desigualdad entre los contendientes.

- C Financiamiento mixto.- Es el resultado de la existencia tanto del financiamiento privado como del público, en virtud de que la tendencia de los sistemas políticos contemporáneos va siendo la de integrarlos para lograr una

---

<sup>37</sup> Cfr. CASTILLO VERA, Pilar, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Siglo Veintiuno de España, 1985, p. 66.

complementación de ambos financiamientos, a fin de que los partidos políticos puedan cumplir suficiente y adecuadamente sus funciones.

### ***México.***

En el caso mexicano, el financiamiento es mixto, sin embargo, el artículo 41 constitucional, en su segunda fracción, establece que la ley deberá garantizar que prevalezcan los recursos públicos sobre los de origen privado tanto para el financiamiento ordinario de los partidos políticos, como para el de sus campañas electorales.

El financiamiento que reciben los partidos políticos mexicanos, que no proviene del erario público, se clasifica en: financiamiento de la militancia, financiamiento de simpatizantes (cuyas aportaciones en dinero, no podrán exceder anualmente, para cada partido al 10% del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial), las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas, autofinanciamiento y financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. De igual forma se establecen lineamientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos políticos.

A diferencia de España, los partidos políticos mexicanos, que obtuvieron su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado el registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, tienen derecho a recibir financiamiento público, el cual será equivalente al 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para sus actividades ordinarias y en año de elección, una cantidad adicional equivalente al 50% de lo que recibió por actividades ordinarias tratándose de la renovación del Poder Ejecutivo y las dos Cámaras; en caso que sea sólo la renovación de la Cámara de Diputados se les otorgará un 30% adicional.



## **España.**

En España el financiamiento es mixto y se encuentra regulado por la Ley Orgánica 8/2007, sobre Financiación de los Partidos Políticos. En esta ley se establece que el financiamiento público comprende:

- 1 Las subvenciones públicas por gastos electorales;
- 2 Las subvenciones estatales anuales para gastos de funcionamiento;
- 3 Las subvenciones anuales que las Comunidades Autónomas establezcan para gastos de funcionamiento en el ámbito autonómico correspondiente;
- 4 Las subvenciones extraordinarias para realizar campañas de propaganda; y
- 5 Las aportaciones que en su caso los partidos políticos puedan recibir de los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales o de las Comunidades Autónomas.

El Estado otorga a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados subvenciones anuales no condicionadas, las cuales se distribuyen en función del número de escaños y votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones del Congreso de los Diputados. Sin embargo, no existen en la ley disposiciones donde se especifique como determinar el monto de las subvenciones, las cuales se realizan a propuesta del Ministerio de Interior, y se somete a la aprobación del Congreso de los Diputados.

En cuanto al financiamiento privado este se divide en:

- 1 Cuotas o aportaciones de sus afiliados;
- 2 Productos de las actividades propias del partido político y rendimientos procedentes de su propio patrimonio;

- 3 Donaciones en dinero o en especie;
- 4 Préstamos o créditos que concierten; y
- 5 Herencias o legados que reciban.

## **1.7 Fiscalización.**

Fiscalización, significa “acción y efecto de fiscalizar; criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien”<sup>38</sup>. Los partidos políticos deben transparentar sus ingresos y gastos a través de mecanismos de fiscalización de sus finanzas, acompañados de sanciones en caso de infracción. El control y fiscalización sobre los ingresos y gastos de los partidos políticos permiten sustentar uno de los pilares democráticos dentro de las relaciones que se dan entre los ciudadanos, los partidos políticos y el gobierno.

La fiscalización la debe realizar un órgano independiente del Poder Ejecutivo y de los partidos, dicha autoridad, debe contar con los recursos legales, económicos y profesionales para tener un sistema eficaz que pueda imponer sanciones y hacerlas cumplir.

Los partidos políticos mexicanos, como entidades de interés público cuyo financiamiento es preponderantemente público, están obligados según el principio de publicidad, a informar a la autoridad electoral acerca del origen, monto, empleo y aplicación de todos los recursos que se reciban a través de cualquiera de las modalidades de financiamiento<sup>39</sup>. Los partidos políticos están obligados a presentar los siguientes informes: informes trimestrales de avance del ejercicio, informes anuales, informes de precampaña e informes de campaña. El órgano encargado de revisar dichos informes es la Unidad de Fiscalización de los

---

<sup>38</sup> *Diccionario de la Lengua Española, op. cit.*, p. 719.

<sup>39</sup> *Cfr. Enciclopedia Jurídica Mexicana, op. cit.*, p. 214.

Recursos de los Partidos Políticos. De conformidad al COFIPE, las principales atribuciones de esta Unidad son:

**Artículo 81.** La Unidad tendrá las siguientes facultades:

- b) Emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos;
- c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en este Código;
- d) Recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así los demás informes de ingresos y gastos establecidos por este Código;
- e) Revisar los informes señalados en el inciso anterior;
- g) Ordenar la práctica de auditorías, directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos;
- h) Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.

Es importante mencionar que esta Unidad no estará limitada por los secretos bancarios, fiscal o fiduciario establecido por otras leyes. Incluso está habilitada para facilitar la superación de dichas limitaciones a las entidades federativas:

**Artículo 81.** La Unidad tendrá las siguientes facultades:

- p) Celebrar convenios de coordinación con las autoridades competentes en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos en las entidades federativas, con la aprobación del Consejo General;
- q) Prestar y recibir los apoyos establecidos en los convenios a que se refiere el inciso anterior;
- r) Ser conducto para que las autoridades locales a que se refiere el inciso q) superen las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario o fiscal, en los términos que señale el Reglamento.

En el caso español, la Ley Orgánica 8/2007, sobre Financiación de los Partidos Políticos establece que los partidos políticos deben llevar registros

contables detallados, que permitan conocer su situación financiera y el cumplimiento de sus obligaciones, previstas en la ley, correspondiendo al Tribunal de Cuentas fiscalizar la actividad financiera de los partidos, quienes en el caso de haber recibido subvenciones estatales, presentarán ante el Tribunal de Cuentas, las cuentas anuales correspondientes a cada ejercicio económico, en las que se detallarán y documentarán sus ingresos y egresos, antes del 30 de junio del año siguiente al que aquéllas se refieran. Las cuentas anuales comprenderán el balance, la cuenta de resultados y una memoria explicativa de ambas.

### **1.8 Democracia Interna.**

Democracia proviene del griego *demos* pueblo y *kratos* fuerza, poder, autoridad. Su definición más sencilla y general es la que entiende la democracia como una doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de los ciudadanos. Otra definición sobre democracia es “régimen político caracterizado, por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio”<sup>40</sup>.

¿Por qué es necesario introducir la democracia al interior de un partido? La respuesta es sencilla, una democracia difícilmente podrá garantizar una representación política efectiva de los principales grupos sociales, si cuenta con partidos poco democráticos, incapaces de representar o articular adecuadamente las diferentes voces e intereses que coexisten al interior de los mismos. Trasladar los elementos de la democracia a los partidos políticos, implica un reajuste de éstos, pues son muy diferentes las dimensiones y finalidades del Estado y de un partido político.

---

<sup>40</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit.*, p. 892.

La exigencia de una democracia interna en los partidos políticos, tiene por objeto impedir que un eventual déficit democrático o funcionamiento autocrático de estas organizaciones, se traduzca en una consecuente merma en el mecanismo de la representación política y ponga en peligro el correcto funcionamiento del Estado democrático<sup>41</sup>.

En términos generales, en México la democracia interna de los partidos políticos y su protección jurisdiccional, en los últimos años no había sido objeto de una adecuada regulación legislativa ni jurisprudencial, lo cual obligaba a jueces y legisladores a tratar de ofrecer soluciones, sobre la marcha, a las tan numerosas y socorridas quejas e impugnaciones de los militantes.

En México se carecía de un medio de control jurisdiccional federal específico para regular los procesos de selección interna de los partidos políticos, pues no existía disposición expresa al efecto.

El TEPJF en un inicio se pronunció en el sentido de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano no admitía como sujetos pasivos del mismo a los partidos políticos, por lo que los actos u omisiones de los partidos, no encontraban eco en los tribunales electorales<sup>42</sup>. Posteriormente el mismo Tribunal Electoral modificó dicho criterio, para ampliar la procedencia del juicio contra actos y resoluciones de los órganos de las estructuras partidistas<sup>43</sup>.

Sin embargo, al correr de unos pocos años tanto jueces como legisladores, estaban conscientes de que había que reforzar la interpretación jurídica vertida en la S3ELJ 03/2003, la cual era sustento jurídico para cientos de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Dicho reforzamiento

---

<sup>41</sup> Cfr. NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, *La aportación de la justicia constitucional a la definición de modelo de partido en España*, Valencia, Cortes de Castilla-La Mancha y Tirant lo Blanch, 2000, p 312.

<sup>42</sup> Vid. S3ELJ 15/2001, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997/2002*, pp. 118-119.

<sup>43</sup> Vid. S3ELJ 03/2003, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997/2005*, pp. 161-164.

tuvo lugar dentro del paquete de reformas que se dieron en enero de 2008<sup>44</sup> al COFIPE, en el que se menciona:

**Artículo 46.**

4. Todas las controversias relacionadas con los asuntos internos de los partidos políticos serán resueltas por los órganos establecidos en sus estatutos para tales efectos, debiendo resolver en tiempo para garantizar los derechos de los militantes. Sólo una vez que se agoten los medios partidistas de defensa los militantes tendrán derecho de acudir ante el Tribunal Electoral.

Asimismo se modificó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME en lo sucesivo) en su artículo 80, añadiendo que el juicio para la protección de los derechos político-electorales, podrá ser promovido por el ciudadano cuando éste considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales, siendo aplicable a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular aún cuando no estén afiliados al partido.

En España, la Constitución expresa de manera explícita (a diferencia de nuestra Constitución, donde se encuentra de manera implícita) en su artículo 6, que “la estructura interna así como el funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos”. La norma constitucional se encuentra reforzada por el Tribunal Constitucional y su jurisprudencia:

La exigencia constitucional de organización y funcionamiento democráticos no sólo encierra una carga impuesta a los partidos, sino que al mismo tiempo se traduce en un derecho o un conjunto de derechos subjetivos y de facultades atribuidos a los afiliados respecto o frente al propio partido, tendentes a asegurar su participación en la toma de las decisiones y en el control del funcionamiento interno de los mismos. Se trata, sin duda, de derechos de configuración legal. Es más, debe reconocerse que el precepto constitucional que consagra de modo genérico el principio de democracia interna admite muy diversas concreciones, ya que los modelos de

---

<sup>44</sup> Publicadas el 14 de enero de 2008 en el Diario Oficial de la Federación.

organización partidista democrática que caben dentro del mencionado principio constitucional son muy diversos, tanto como dispares pueden ser, en contenido e intensidad, los derechos y, en general, el estatuto jurídico que puede atribuirse a los afiliados en orden a garantizar su participación democrática. La concreción del legislador resulta, por tanto, absolutamente necesaria y en la realización de esta tarea goza de un amplio margen de libertad de configuración.

El derecho de asociación en partidos políticos es, esencialmente, un derecho frente a los poderes públicos en el que sobresale el derecho a la autoorganización sin injerencias públicas; sin embargo, a diferencia de lo que suele suceder en otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos y dada su especial posición constitucional, ese derecho de autoorganización tiene un límite en el derecho de los propios afiliados a la participación en su organización y funcionamiento<sup>45</sup>.

La anterior jurisprudencia trata de equilibrar y poner en armonía dos derechos constitucionales, el derecho de libertad de asociación y su consecuente autorregulación, así como el derecho de participación de los ciudadanos en los partidos políticos, a través de mecanismos democráticos.

En España, es la jurisdicción civil ordinaria, la encargada de conocer de las impugnaciones de los afiliados en contra de los actos o resoluciones de los partidos políticos.

Los elementos para una definición mínima de democracia interna de los partidos políticos, se divide en dos:<sup>46</sup>

- a) Aspecto organizativo: Se refiere a aquellos elementos que determinan cómo se estructura internamente el partido, cuál es el proceso de gestación de las decisiones y qué papel tienen los afiliados en éste ámbito. Esta categoría a su vez se subdivide en dos: en primer lugar, aquellas exigencias que permiten un grado razonable de participación posible a los afiliados en el proceso de la toma de decisiones y en

---

<sup>45</sup> STC 56/1995, Boletín Oficial del Estado núm. 77 de treinta y uno de marzo de 1995.

<sup>46</sup> Vid. NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, *Partidos políticos y democracia interna*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 75 y ss.

segundo lugar, las que determinan un cierto grado de control político de los afiliados sobre las decisiones adoptadas por los dirigentes.

La exigencia de la participación de los afiliados en el proceso interno de toma de decisiones tiene como objetivo que éstas emanen de un proceso que vaya de abajo hacia arriba, es decir, de las bases del partido a los órganos dirigentes y no al revés.

b) Derechos fundamentales de los afiliados en el interior del partido. Deberán ser respetados los siguientes derechos:

- 1 Libertad de expresión, crítica y opinión, en relación con manifestaciones realizadas al interior y exterior del partido.
- 2 Libertad de creación y organización de corrientes dentro del propio partido.
- 3 Acceso a los cargos del partido y a formar parte de las listas electorales, con carácter de igualdad.
- 4 Respeto de ciertos principios procesales básicos en los procedimientos disciplinarios partidistas.
- 5 Libre acceso al partido político y salida del mismo. No cabría negarse al acceso cuando la causa de inadmisión se base en circunstancias discriminatorias, tales como sexo, raza, religión, etc. La decisión sobre la admisión o rechazo debe estar debidamente motivada, y encomendarse siempre a un órgano imparcial.

Un campo que ha sido desarrollado ampliamente por los académicos, son los derechos de la militancia, y todo aquél análisis enfocado a la descentralización del poder en los partidos políticos. Este análisis se encuentra justificado sin embargo, se minimiza el hecho de que a los militantes también se les tiene el derecho a exigir más, asimismo se debe buscar dar claridad al conjunto de sus obligaciones, pues pareciera que forzosamente los dirigentes de un partido serán



los causantes de todas las vicisitudes, cuando precisamente, son los militantes los que conforman las dirigencias.

Otro aspecto que no puede pasar por alto es la necesidad de democratizar a los partidos, pero sin sacrificar aquellas facultades específicas, necesarias para toda aquella empresa que pretenda tener un orden y llevar a cabo los objetivos que se ha trazado, esto es, una autoridad con capacidad de decisión para los asuntos de mayor trascendencia, capaz de resolver los problemas en los que no se puede consultar a las bases del partido, pues es importante el no caer en la ingobernabilidad del partido.

### **1.9 Control Jurisdiccional.**

Control significa “comprobación, inspección, fiscalización, intervención; dominio, mando, preponderancia”<sup>47</sup>. La acepción que se utiliza en este caso, es la correspondiente a fiscalización o intervención.

Jurisdiccional, es perteneciente o relativo a la jurisdicción. Por su parte jurisdicción significa “poder o autoridad que tiene alguien para gobernar; poder que tienen los jueces y tribunales para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado”<sup>48</sup>.

La jurisdicción según Fernando Flores, puede concebirse como “una potestad-deber atribuida e impuesta a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales por un oficio objetivamente competente y un agente imparcial”<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> *Diccionario de la Lengua Española, op. cit.*, p. 437.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 901.

<sup>49</sup> *Enciclopedia Jurídica Mexicana, op. cit.*, t. 4, p. 784.

El control jurisdiccional se puede definir como la intervención que por mandato de la ley, realizan los órganos del Estado, jueces y tribunales, para dirimir litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales. El derecho electoral en tanto parte del orden jurídico de la conducta humana, asegura el cumplimiento de sus normas mediante el establecimiento de un sistema que corrige, y/o reprime cualquier trasgresión a las mismas.

El control de la juridicidad en materia electoral en México, se estructura a través del régimen de medios de impugnación en la materia, en virtud de los cuales se puede acudir a un órgano jurisdiccional –Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial, tribunales electorales locales, o en su caso autoridades administrativas federales o locales– a hacer de su conocimiento el conflicto que hubiere surgido por alguna presunta irregularidad jurídica –ya sea norma general o acto de autoridad que se estime contrario a la Constitución o a la ley–, con objeto de que aquel órgano ponga fin al conflicto, declarando el derecho aplicable al caso –y, al efecto valida o invalida la norma general impugnada, o bien confirma, revoca o modifica el acto impugnado y, en su caso, declara la nulidad de cierta votación o elección, a la vez que provee lo necesario a fin de reparar la violación cometida o restituir al promovente en el uso o goce del derecho político-electoral que le haya sido violado–; por tal razón se considera que este régimen tiene un carácter correctivo y, en esta medida, se trata de un control directo de la juridicidad o regularidad electoral<sup>50</sup>.

El régimen jurídico que regula a los partidos políticos se encuentra en la CPEUM, en su artículo 41, y de manera más detallada en el COFIPE<sup>51</sup>. Concretamente es el libro segundo, el que describe toda la normativa relativa a los partidos políticos, siendo el Instituto Federal Electoral el organismo encargado de vigilar que sus actividades sean acordes a la ley.

---

<sup>50</sup> Cfr. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, op. cit., p. 234.

<sup>51</sup> Vid. SUP-RAP-043/2000.

La ley que se encarga de regular las impugnaciones electorales es la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME en adelante), dicha ley contempla los medios de impugnación en materia electoral los cuales, como se analizará más adelante, compete conocer y resolver al Instituto Federal Electoral o al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sólo en caso de acción de inconstitucionalidad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por su parte, en España es la Administración Electoral la encargada de vigilar la transparencia y objetividad del proceso electoral. No existen tribunales electorales especializados, la jurisdicción civil ordinaria, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia local, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional son los encargados de conocer y resolver, según sus competencias.

### **1.10 Precampañas y Campañas.**

La palabra campaña, viene de campo, sin embargo la acepción de la palabra que se busca, es la relativa al “período de tiempo en el que se realizan diversas actividades encaminadas a un fin determinado”<sup>52</sup>.

Curiosamente la palabra precampaña no se encuentra en el diccionario, sin embargo en el argot político, es el período de tiempo en el que el precandidato a asumir determinado puesto de elección popular o en algún órgano de gobierno del partido, realiza las actividades conducentes a la obtención del voto que le darán la calidad de candidato.

### **México.**

---

<sup>52</sup> *Diccionario de la Lengua Española, op. cit.*, p. 282.

En cuanto a la duración y regulación de las precampañas, en México, hasta las reformas de enero del 2008 cada partido era libre de establecer sus propias normas<sup>53</sup>, lo cual se prestaba a la disparidad del tiempo, publicidad y financiamiento entre precandidatos del mismo o de diferente partido político.

Es importante mencionar, que los precandidatos podían y pueden realizar actividades incluso de carácter público, trascendiendo las barreras del partido para darse a conocer entre sus electores internos; sin embargo en algunas ocasiones se había abusado de esta prerrogativa, simulando una elección interna, con el simple fin de dar a conocer al público, de manera anticipada, al futuro candidato.

#### **ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. NO LO SON LOS RELATIVOS AL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN INTERNA DE CANDIDATOS.**

En los actos de selección interna de los candidatos de los partidos políticos, los dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes de los mismos, realizan de acuerdo con sus estatutos, actividades que no obstante tener el carácter de actos internos, son susceptibles de trascender al conocimiento de toda una comunidad en la que se encuentran inmersas sus bases partidarias, sin que constituyan actos anticipados de campaña, al no tener como fin la difusión de plataforma electoral alguna ni pretender la obtención del voto ciudadano para acceder a un cargo de elección popular<sup>54</sup>.

De las enormes lagunas jurídicas que giraban en torno a las precampañas mexicanas, se paso a su regulación en el COFIPE e incluso a nivel constitucional. El artículo 41 de la CPEUM establece como límite de tiempo para las precampañas 60 días<sup>55</sup> para el caso de que sea elección para Presidente de la República, senadores y diputados federales; en el caso de que sólo se elijan diputados federales el límite serán 40 días<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> Sin embargo el TEPJF, puede conocer y resolver sobre los casos en el que el militante considere afectados sus derechos políticos-electorales por actos o resoluciones de los partidos políticos. *Vid.* SUP-JDC-084/2003.

<sup>54</sup> S3EL 023/98, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997/2005, p. 327.

<sup>55</sup> Dando inicio la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección.

<sup>56</sup> Dando inicio la cuarta semana de enero del año de la elección.

En el COFIPE encontramos todo un capítulo concerniente a las precampañas electorales, a las que se les define de la siguiente manera:

**Artículo 212**

1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

Dentro de la legislación electoral también se delimitan los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular. Cada partido tiene el deber de comunicar al Consejo General del IFE, los métodos que serán empleados para expedir la convocatoria, los plazos del proceso interno, los órganos de dirección responsables y la fecha de realización de la asamblea. También encontramos regulado en el apartado de precampañas cuestiones relativas a su financiamiento, al acceso a medios de comunicación y su fiscalización. En términos generales se puede afirmar que todas estas normas van encausadas a controlar las distintas disparidades que se encontraban con anterioridad en la etapa de las precampañas, obligando ahora a un estricto control en cuanto a los topes de gasto de precampaña, rendición de informes de ingresos y gastos, tiempos para acceder a radio y televisión, así como los plazos para los medios de impugnación al interior del partido.

En un sistema político auténticamente democrático, las campañas electorales son fenómenos a la vez necesarios y problemáticos. Para que el ciudadano pueda formarse una opinión política es indispensable que exista el debate de las ideas, pues es precisamente durante dicho debate que los candidatos hacen del conocimiento de los electores su persona, su programa de gobierno, y confrontan ideas con sus adversarios a fin de procurarse la mayor cantidad de sufragios. Por otro lado, las campañas deben ser enmarcadas por reglas precisas que propicien “cierta” igualdad entre los contendientes.

El artículo 228 del COFIPE, define campaña como “el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto”. Se consideran actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en los que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas. A partir del día siguiente al de la sesión de registro<sup>57</sup> de los respectivos candidatos, se inician las campañas electorales, las cuales han disminuido su duración, a partir de la última reforma, pasando de 5 meses (aproximadamente) a 90 días ó 60 días según el tipo de elección<sup>58</sup>.

Durante las campañas electorales, ciudadanos, candidatos, partidos políticos y coaliciones, ejercen sus correspondientes derechos de libre expresión y difusión de ideas, de reunión, de acceso al financiamiento público y a los medios de comunicación, y de acceso a la información los cuales se analizarán más adelante. La configuración a los referidos derechos siempre debe estar determinada por la búsqueda de un equilibrio armónico entre la libertad y la equidad, que debe haber en toda competencia electoral democrática<sup>59</sup>. La ley indica que las actividades de campaña deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos, particularmente en la plataforma electoral que hubieren registrado.

A fin de dotar de equidad la contienda, las campañas electorales se encuentran controladas por la autoridad electoral. A los partidos políticos registrados se les otorga financiamiento público para gastos de campaña, con la

---

<sup>57</sup> Las sesiones de registro acorde al artículo 223 del COFIPE son:

1. En el año de la elección en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, todos los candidatos serán registrados entre el 15 al 22 de marzo.
2. En el año de la elección en que solamente se renueve la Cámara de Diputados, los candidatos por ambos principios serán registrados entre el 22 al 29 de abril.

La jornada electoral se lleva a cabo el primer domingo de julio del año de la elección.

<sup>58</sup> Serán 90 días tratándose de campañas electorales para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados. Serán 60 días en el caso de las campañas electorales para diputados, en el año en que solamente se renueve dicha Cámara.

<sup>59</sup> *Cfr. Enciclopedia Jurídica Mexicana, op. cit.*, pp. 189 y 190.

intención de que siempre prevalezca el financiamiento público sobre el privado; durante el periodo de campaña, a los mismos, se les brindan espacios gratuitos en radio y televisión; durante y al término de la campaña son estrictamente fiscalizados sus ingresos y gastos.

### ***España.***

En España ni la Constitución ni la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG en lo sucesivo) hacen referencia a las precampañas de los partidos políticos. La Constitución simplemente establece que la estructura interna de los partidos y su funcionamiento serán democráticos.

La ley deja en libertad de los partidos políticos realizar sus propias normas sobre las precampañas. Cabe mencionar que el fenómeno de las precampañas no es tan dinámico, intenso, costoso y público, como en México, ya que los dos partidos mayoritarios españoles (Partido Social Obrero Español –PSOE– y Partido Popular –PP–) se reservan a organizar sus elecciones internas tomando en consideración sólo a sus afiliados. En el caso de haber elecciones internas para candidato a la Presidencia del Gobierno, tanto en el PSOE como en el PP el mecanismo es a través del Comité Federal o Junta Directiva respectivamente.

El artículo 50 de la LOREG determina que por campaña electoral, se entiende “el conjunto de actividades lícitas, llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios”. La legislación señala como inicio de campaña el día trigésimo octavo posterior a la convocatoria, la campaña tiene una duración de quince días y termina en todo caso, a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación. Sin embargo, es costumbre que con anterioridad al inicio formal de la campaña los institutos políticos intensifiquen sus actividades así como sus declaraciones públicas, acciones que son toleradas por la Junta Electoral Central, siempre y cuando no pidan el voto de manera expresa. En cuanto al fin de la

campaña electoral, éste debe respetarse de manera rigurosa, ya que la ley sanciona a aquellas entidades políticas que realicen campaña el día anterior al de la votación comúnmente llamado “día de reflexión” o el día de la votación.

En cuanto a los medios lícitos para hacer campaña Ramón Entrena menciona que: “cabe considerar lícitos cualesquiera medios amparados por las libertades públicas reconocidas en general en la Constitución y, en particular, por las libertades de expresión y de reunión (...).No obstante, si contiene la Ley alusión específica a algunos medios y actividades concretas tales como la celebración de actos públicos, remitiéndose a la legislación reguladora del derecho de reunión, con la salvedad de que las atribuciones encomendadas en esta materia a la autoridad gubernativa se entienden asumidas por la Juntas Electorales Provinciales”<sup>60</sup>.

Los ayuntamientos son los encargados de reservar los locales oficiales y lugares públicos de uso gratuito para la celebración de actos de campaña. También éstos tienen la obligación de reservar lugares para la colocación de carteles, pancartas, etc. en espacios que se otorgan gratuitamente. Los partidos, coaliciones, federaciones y las candidaturas también pueden contratar otras formas de propaganda electoral en espacios comerciales autorizados, siempre y cuando esta publicidad no exceda del 25% del límite de gastos previstos en los artículos 175.2, 193.2 y 227.2 de la LOREG, según del proceso electoral del que se trate.

Respecto al uso de medios de comunicación, en España es permitido a los candidatos contratar publicidad en la prensa, así como en las emisoras de radio de titularidad privada siempre y cuando los gastos realizados en esta publicidad no superen el 20% del límite de gasto previsto para los partidos, agrupaciones, coaliciones o federaciones y las candidaturas. Durante la campaña les es

---

<sup>60</sup>ENTRENA, Ramón, *Las Campañas Electorales ante la Junta Electoral Central Española*, en ARNALDO ALCUBILLA, Enrique *et al.* (coord.), *Memoria del II Curso de Formación Judicial Electoral: Elecciones y Justicia en España y México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, p. 31.



asignado a éstos, a través de la Junta Central Electoral, espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública. La distribución de dichos espacios se hace atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes.

La ley obliga a toda candidatura a tener un administrador electoral responsable de sus ingresos y gastos. En caso de que los partidos, federaciones o coaliciones presenten candidaturas en más de una provincia deben tener, además, un administrador general.

# CAPÍTULO

## II

### LEGISLACIÓN Y DEMOCRACIA, ANTECEDENTES HISTÓRICOS

**2.1 Constituciones;** 2.1.1 *España*; 2.1.1.1 Constitución de Cádiz 1812; 2.1.1.2 Periodo 1834-1868; 2.1.1.3 Periodo 1869-1923; 2.1.1.4 La Constitución de 1931; 2.1.1.5 La Constitución de 1978; 2.1.2 *México*; 2.1.2.1 Constitución de Cádiz; 2.1.2.2 Periodo 1814-1847; 2.1.2.3 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857; 2.1.2.4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917; **2.2 Leyes;** 2.2.1 *España*; 2.2.1.1 Ley 21/1976, sobre el Derecho de Asociación Política; 2.2.1.2 Ley 54/1978, de Partidos Políticos; 2.2.1.3 Ley 6/ 2002, de Partidos Políticos; 2.2.1.4 Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General; 2.2.1.5 Ley Orgánica 3/1987, sobre Financiación de los Partidos Políticos; 2.2.2 *México*; 2.2.2.1 Leyes Electorales 1911-1973; 2.2.2.2 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977; 2.2.2.3 Código Federal Electoral de 1987; 2.2.2.4 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990; 2.2.2.5 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente; 2.2.2.6 Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

## 2.1 Constituciones.

### 2.1.1 España.

Hablar del constitucionalismo español, es hablar de la historia de España, de constantes disputas a lo largo del siglo XIX y XX, es observar como distintas y contrarias ideas se van sucediendo en el articulado constitucional en un sinnúmero de constituciones. Apunta el constitucionalista Villarroya que “España después de Francia, es posiblemente el país europeo que ha hecho, rehecho y deshecho mayor número de constituciones: entre nosotros ha tenido vigencia y aplicación las de 1812, 1834, 1837, 1845, 1869, 1876 y 1931, las Leyes Fundamentales y la actual de 1978”<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> VILLARROYA, Joaquín, *Breve Historia del Constitucionalismo Español*, 6ª edición, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p. 9.

Esta abundante cosecha constitucional es reflejo de la inestabilidad política que aquejó a España en los dos últimos siglos, caracterizada por la pugna entre las dos principales fuerzas políticas, los conservadores y los liberales; los cuales divergen en el reconocimiento de los derechos y libertades, el origen de la soberanía, la amplitud o restricción del sufragio, los poderes que se adjudican al monarca, la forma de gobierno, el reconocimiento de la división de poderes, la relación entre ellos y la función de las cámaras, la relación Iglesia- Estado y la reforma de la Constitución.

Son dos las principales causas de esta inestabilidad constitucional, en opinión de Villarroya: la frecuente pretensión de cada partido político de convertir puntos de su programa en artículos constitucionales, con la consiguiente negativa o reticencia de los demás partidos a aceptar como ley fundamental común la que, con razón o sin ella, consideran elaborada por aquél y para aquél. De otra parte, la creencia y sentimiento, seguramente equivocados, de pensar que una determinada Constitución o la introducción en ella de una determinada institución, eran capaces de producir resultados benéficos ciertos en nuestra vida política; e inversamente, que los defectos de nuestra vida política eran atribuibles a la existencia, a la falta o a la especial configuración de una determinada institución.<sup>62</sup>

En cuanto al reconocimiento constitucional de los partidos políticos, se puede afirmar que éste es reciente, según Cotarelo, “el motivo se ha debido más que a la lentitud del derecho y a su demora en establecer una normativa para fenómenos surgidos espontánea o casi espontáneamente, a una cierta hostilidad a regular jurídicamente realidades que no estaban muy bien definidas como la de los partidos políticos”<sup>63</sup>. Fue necesario que los partidos políticos se convirtieran en eje fundamental del funcionamiento del Estado, para que éstos fueran reconocidos constitucionalmente. Fenómeno que se inicia en la mayoría de los países occidentales al terminar la Segunda Guerra Mundial.

---

<sup>62</sup> Cfr. *Ibidem*, p.10.

<sup>63</sup> Citado en GARCÍA GIRALDEZ, Teresa, *Curso de Partidos Políticos*, Madrid, Ediciones Akal, 2003, p. 141.

Los españoles conscientes de sus precedentes históricos-constitucionales, buscaron en la configuración de la actual Constitución de 1978, el pluralismo político. Una Constitución pactada que representara a los principales actores políticos, para que de esta manera se pudiera asegurar la estabilidad del texto constitucional. Se buscó un texto que a diferencia de las anteriores constituciones no fuera factor de división sino de unión y, en el que ante todo, se establecieran mecanismos democráticos.

#### **2.1.1.1 Constitución de Cádiz 1812.**

La Constitución de Cádiz, en la historia constitucional española, se ve precedida, por la “Constitución de Bayona” de 1808, la cual debido a las circunstancias históricas en que se otorgó, es conocida como “Carta de Bayona”, ya que no fue elaborada estrictamente, por los representantes de la nación española. La Carta de Bayona fue jurada por José I, hermano de Napoleón Bonaparte, quien era proclamado como rey, en la misma, en dicha Carta se establece un cambio en el gobierno español, pasando de la monarquía absoluta a la monarquía constitucional, en la cual queda asentada la división de poderes, aunque el papel del monarca seguía siendo predominante. Las Cortes se dividían en tres estamentos: alto clero, nobleza y pueblo; su capacidad para legislar era muy reducida y se veía acotada por el monarca. En la práctica la actividad de las Cortes bajo esta ley no tuvo efectividad.

Los españoles, ante la situación que produjo la abdicación de Fernando VII a favor de Napoleón, y de éste a su vez en su hermano José, se encontraban ante la disyuntiva de seguir al nuevo gobierno francés o desconocerlo y elaborar su propia constitución. Los españoles se resistieron a obedecer al gobierno impuesto por los franceses y se organizaron en juntas locales y provinciales, las cuales

tenían como cabeza a la Junta Central, la cual se encargó de convocar a las Cortes quienes tendrían como misión elaborar una nueva constitución. Fue así, como surgió la Constitución de Cádiz, la cual fue elaborada en esa ciudad precisamente por ser de las pocas ciudades españolas que se encontraban fuera del dominio francés.

La Constitución de Bayona no logró influenciar de manera alguna en la formación del constitucionalismo español, ni siquiera en la de 1812, ya que se basaron en un mejor modelo francés: la Constitución de 1791<sup>64</sup>.

La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812 – festividad de San José–, motivo por el cual se le puso el sobrenombre de “La Pepa”, estuvo vigente seis años y por períodos interrumpidos, sin embargo tuvo una gran trascendencia ya que transmitía la soberanía al pueblo, otorgaba mayores facultades al poder legislativo y limitaba el poder del monarca, estableciéndose como forma de gobierno una monarquía hereditaria “moderada”. La Constitución de Cádiz, constituye la “obra maestra” de la superación del absolutismo por un Estado de Derecho<sup>65</sup>. Evidentemente, en ese entonces no existían partidos políticos legalmente constituidos, sin embargo existían fuertes ideologías con las cuales se identificaban los diputados, las cuales se dividían en aquellas que propugnaban por que el monarca siguiera teniendo un poder absoluto, y las que buscaban descentralizar su poder, cada una de estas corrientes poseía desde luego sus respectivos matices.

“La Pepa” fue un texto de trescientos ochenta y cuatro artículos, donde se describe de manera detallada el sistema electoral para elegir a los diputados de las Cortes. Los electores que estaban calificados para elegir a los diputados de las Cortes que formaban el padrón electoral, debían ser ciudadanos españoles:

---

<sup>64</sup>Cfr. CLAVERO, Bartolomé, *Evolución Histórica del Constitucionalismo Español*, 1ª edición, 2ª reimpresión, Madrid, Editorial Tecnos, 1986, p. 32.

<sup>65</sup>Cfr. ATTARD, Emilio, *Constitucionalismo Español: 1808-1978*, Valencia, Quiles, Artes Gráficas, 1988, p. 70.

**Artículo 27.** Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá.

**Artículo 28.** La base para la representación nacional es la misma en ambos hemisferios.

**Artículo 29.** Esta base es la población compuesta de los naturales que por ambas líneas sean originarios de los dominios españoles, y de aquellos que hayan obtenido en las Cortes carta de ciudadano, como también de los comprendidos en el artículo 21<sup>66</sup>.

La representación sería en la siguiente escala: por cada setenta mil personas (de las que especifica el artículo 29) habría un diputado para las Cortes. Para elegir diputados se tenía que pasar por 3 distintos niveles: juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

Las juntas electorales de parroquia se componían de la siguiente manera:

**Artículo 38.** En las juntas de parroquia se nombrará por cada doscientos vecinos un elector parroquial.

**Artículo 41.** La junta parroquial elegirá a pluralidad de votos once compromisarios, para que éstos nombren el elector parroquial.

**Artículo 45.** Para ser nombrado elector parroquial se requiere ser ciudadano, mayor de veinte y cinco años, vecino y residente en la parroquia<sup>67</sup>.

Las juntas electorales, se encontraban presididas por las autoridades locales y en las mismas eran seleccionados los demás funcionarios de casilla:

**Artículo 46.** Las juntas de parroquia serán presididas por el jefe político, o el alcalde de la ciudad, villa o aldea en que se congregaren, con asistencia del cura párroco para mayor solemnidad del acto; y si en un mismo pueblo por razón del número de sus parroquias se tuvieren dos o más juntas, presidirá una el jefe político o el alcalde, otro el otro alcalde y los regidores por suerte presidirán las demás.

---

<sup>66</sup> HERVADA, Javier, *Textos constitucionales españoles 1808-1978*, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, S.A., 1980. p 47.

<sup>67</sup> *Ibidem*, pp. 49 y 50.

**Artículo 48.** Concluida la misa, volverán al lugar de donde salieron, y en él se dará principio a la junta, nombrando dos escrutadores y un secretario de entre los ciudadanos presentes, todo a puerta abierta<sup>68</sup>.

En caso de duda, respecto a soborno o cohecho, para que la elección beneficiara a determinada persona, existía una especie de juicio sumario, que se realizaba en la misma junta parroquial. También se utilizaba este recurso si se dudaba, sobre los requisitos que debía reunir determinada persona para poder tener la calidad de elector. Es de llamar la atención que las dudas se disipaban en el acto mismo de la elección y contra esta resolución no había recurso alguno.

**Artículo 49.** En seguida preguntará el presidente si algún ciudadano tiene que exponer alguna queja relativa a cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona; y si la hubiere deberá hacerse justificación pública y verbal en el mismo acto. Siendo cierta la acusación, serán privados de voz activa y pasiva los que hubieren cometido el delito. Los calumniadores sufrirán la misma pena; y de este juicio no se admitirá recurso alguno.

**Artículo 50.** Si se suscitasen dudas sobre si en alguno de los presentes concurren las calidades requeridas para poder votar, la misma junta decidirá en el acto lo que le parezca; y lo que decidiere se ejecutará sin recurso alguno por esta vez y para este solo efecto.<sup>69</sup>

Una vez, esclarecidas las dudas, se procedía a la votación de compromisarios y posteriormente de electores de parroquia.

**Artículo 52.** Concluido este acto, el presidente, escrutadores, y secretario reconocerán las listas, y aquél publicará en alta voz los nombres de los ciudadanos que hayan sido elegidos compromisarios por haber reunido mayor número de votos.

**Artículo 53.** Los compromisarios nombrados se retirarán a un lugar separado antes de disolverse la junta, y conferenciando entre sí, procederán a nombrar al elector o electores de aquella parroquia, y quedarán elegidas la persona o personas que

---

<sup>68</sup> *Íd.*

<sup>69</sup> *Ibídem*, p. 51.

reúnan más de la mitad de votos. En seguida se publicará en la junta el nombramiento<sup>70</sup>.

Nombrados los electores de parroquia, éstos, debían acudir a la junta de partido, en la cual se nombrarían a los electores de partido que acudirían a la capital de la provincia para elegir a los diputados de las Cortes. El sistema para elegir a los electores de partido era el siguiente:

**Artículo 62.** Para venir en conocimiento del número de electores que haya de nombrar cada partido, se tendrán presentes las siguientes reglas.

**Artículo 63.** El número de electores de partido será triple al de los diputados que se han de elegir.

**Artículo 64.** Si el número de partidos de la provincia fuere mayor que el de los electores que se requieren por el artículo precedente para el nombramiento de los diputados que le correspondan, se nombrará, sin embargo, un elector por cada partido<sup>71</sup>.

Consecuentemente, los electores de partido acudían a la capital de la provincia donde elegían a los diputados.

**Artículo 88.** Se procederá en seguida por los electores, que se hallen presentes, a la elección del diputado o diputados, y se elegirán de uno en uno, acercándose a la mesa donde se hallen el presidente, los escrutadores y secretario, y éste escribirá en una lista a su presencia el nombre de la persona que cada uno elige. El secretario y los escrutadores serán los primeros que voten.

**Artículo 89.** Concluida la votación, el presidente, secretario y escrutadores harán la regulación de los votos, y quedará elegido aquel que haya reunido a lo menos la mitad de los votos, y uno más. Si ninguno hubiera reunido la pluralidad absoluta de votos, los dos que hayan tenido el mayor número entrarán en segundo escrutinio, y quedará elegido el que reúna la pluralidad. En caso de empate decidirá la suerte; y hecha la elección de cada uno, la publicará el presidente.

**Artículo 90.** Después de la elección de diputados se procederá a la de suplentes por el mismo método y forma, y su número será en cada provincia la tercera parte de los diputados que le correspondan. Si a alguna provincia no le tocara elegir más que

---

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 53.



uno o dos diputados, elegirá, sin embargo, un diputado suplente. Estos concurrirán a las Cortes, siempre que se verifique la muerte del propietario, o su imposibilidad a juicio de las mismas, en cualquier tiempo que uno u otro accidente se verifique después de la elección<sup>72</sup>.

Finalmente los requisitos que establecía la Constitución para ser diputado eran:

**Artículo 91.** Para ser diputado de Cortes se requiere ser ciudadano que esté en el ejercicio de sus derecho, mayor de veinticinco años, y que haya nacido en la provincia o esté vecindado en ella con residencia a lo menos de siete años, bien sea del estado seglar, o del eclesiástico secular; pudiendo recaer la elección en los ciudadanos que componen la junta, o en los de fuera de ella.

**Artículo 92.** Se requiere además, para ser elegido diputado de Cortes, tener una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios<sup>73</sup>.

Los diputados duraban en su periodo dos años y no podía haber reelección sino mediante otra diputación.

**Artículo 108.** Los diputados se renovarán en su totalidad cada dos años.

**Artículo 110.** Los diputados no podrán volver a ser elegidos, sino mediante otra diputación<sup>74</sup>.

La Constitución de Cádiz se caracteriza por su extensión y por su rigidez, ya que el artículo 375, establecía que hasta pasados ocho años después de su entrada en vigor no se podría proponer modificación o alteración alguna a sus artículos. Sin embargo, la Constitución de Cádiz fue suspendida mediante el Decreto de 4 de mayo de 1814, por el Rey Fernando VII, aunque volvió a entrar en vigor de 1820 a 1823 durante el Trienio Liberal y posteriormente de 1836 a 1837. Un elemento importante a resaltar es que esta Constitución estuvo vigente en la

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>73</sup> *Íd.*

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 62

Nueva España (México) y que sirvió de base para la elaboración de posteriores constituciones del México independiente.

### **2.1.1.2 Periodo 1834-1868.**

Este periodo se caracteriza por una gran inestabilidad jurídica, producto de los reacomodos en la línea de sucesión monárquica española y de la confrontación entre las ideologías liberales y conservadoras, que buscaban impregnar los textos legales y la forma de gobierno de acuerdo a su pensamiento. En poco más de treinta años, encontramos un Estatuto Real, dos Constituciones que entraron en vigor, y otras dos que no lo hicieron.

La Constitución de Cádiz tuvo una corta vida, ya que tan sólo dos años después de ser promulgada, es derogada por Fernando VII, por decreto de 4 de mayo de 1814. Siendo restablecida la legislación que estuvo vigente durante el régimen absolutista, esto es, se vuelve a centralizar el poder en el monarca.

A la muerte de Fernando VII en 1833, la Corona española se transmite a su hija Isabel II, quien en ese entonces era menor de edad, por lo que es nombrada Regente, María Cristina, esposa del Rey. Sin embargo, María Cristina se ve en la necesidad de buscar el apoyo de los liberales, ya que se ve amenazada por las pretensiones a la corona de Carlos de Borbón, hermano de Fernando VII, quien no reconoce como sucesora de la Corona a Isabel II. Los liberales buscan regresar a la Constitución de Cádiz, pero finalmente es elaborado un documento por Francisco Martínez de la Rosa, que es considerado como Carta Otorgada<sup>75</sup>, pues tuvo su origen en el Decreto Real firmado por María Cristina.

---

<sup>75</sup> Se entiende por Carta Otorgada aquel texto por el cual “el monarca en virtud de su potestad soberana, se desprende de determinados poderes que transfiere a otros órganos que ya existen o se crean por el mismo texto constitucional. VILLARROYA, Joaquín, *op. cit.*, p. 33.

El Estatuto Real de 1834 es un documento de cincuenta artículos, incompleto y que regula solamente la organización de las Cortes, estableciendo el bicameralismo, no hay una declaración de derechos, ni se establecen las funciones del monarca, la regencia o los ministros, tampoco hace alusión al principio de separación de poderes. El Estatuto, en palabras de Clavero, “se reduce al establecimiento de unas Cortes, en un principio tan sólo consultivas, sin dejación de poderes por parte de la Monarquía”<sup>76</sup>. Sin embargo, este Estatuto tiene la característica de ser un documento de transición entre el absolutismo y el liberalismo, trata de conciliar ambas posturas, donde la Reina cede y permite tibias reformas liberales, pero sin llegar a los derechos proclamados en la de Cádiz.

En el ámbito electoral, las Cortes son bicamerales, se dividen en dos estamentos, el Estamento de los Próceres y el Estamento de los Procuradores. El Estamento de los Próceres era la cámara alta compuesta por la clase alta, eran elegidos y nombrados por el Rey, su número era ilimitado y su duración en dicho Estamento era vitalicia:

**Artículo 3.** El Estamento de Próceres del Reino se compondrá:

1. De muy reverendos arzobispos y reverendos obispos.
2. De Grandes de España.
3. De Títulos de Castilla.
4. De un número indeterminado de españoles, elevados en dignidad e ilustres por sus servicios en las varias carreras, y que sean o hayan sido Secretarios del Despacho, procuradores del Reino, consejeros de Estado, embajadores o ministros plenipotenciarios, generales de mar o de tierra o ministros de los tribunales supremos.
5. De los propietarios territoriales o dueños de fábricas, manufacturas o establecimientos mercantiles que reúnan a su mérito personal y a sus circunstancias relevantes, el poseer una renta anual de sesenta mil reales, y el haber sido anteriormente procuradores del Reino.
6. De los que en la enseñanza pública o cultivando las ciencias o las letras, hayan adquirido gran renombre y celebridad, con tal que disfruten una renta anual de sesenta mil reales, ya provenga de bienes propios, ya de sueldo cobrado del Erario.

---

<sup>76</sup> CLAVERO, Bartolomé, *op. cit.*, p. 48.

**Artículo 7.** El Rey elige y nombra los demás próceres del Reino, cuya dignidad es vitalicia.

**Artículo 9.** El número de próceres del Reino es ilimitado<sup>77</sup>.

Como se puede observar la Reina, tenía dominio absoluto en el Estamento de los Próceres. En el caso de los Procuradores, se solicitaba como requisito para ser Procurador gozar de determinada renta, se contemplaba la reelección y el encargo de Procurador duraba 3 años:

**Artículo 14.** Para ser Procurador del Reino se requiere:

1. Ser natural de estos Reinos o hijo de padres españoles.
2. Tener treinta años cumplidos.
3. Estar en posesión de una renta propia anual de doce mil reales.
4. Haber nacido en la provincia que le nombre, o haber residido en ella durante los dos últimos años, o poseer en ella algún predio rústico o urbano, o capital de censo que reditúen la mitad de la renta necesaria para ser Procurador del Reino. En el caso de que un mismo individuo haya sido elegido Procurador a Cortes por más de una provincia, tendrá el derecho de optar entre las que le hubieren nombrado.

**Artículo 17.** La duración de los poderes de los procuradores del Reino será de tres años, a menos que antes de este plazo haya el Rey disuelto las Cortes.

**Artículo 18.** Cuando se proceda a nuevas elecciones, bien sea por haber caducado los poderes, bien porque el Rey haya disuelto las Cortes, los que hayan sido últimamente procuradores del Reino podrán ser reelegidos, con tal que continúen teniendo las condiciones que para ello requieran las leyes<sup>78</sup>.

En esta Carta, no se establecen los requisitos para poder ser elector, estos requisitos son regulados posteriormente por una ley electoral<sup>79</sup> donde se establecía el sufragio indirecto de dos grados: los electores de primer grado que eran solamente determinados contribuyentes alcanzando un número de 16,026 quienes elegían a 950 compromisarios. Posteriormente, en 1836 se modifica el

---

<sup>77</sup> HERVADA, Javier, *op. cit.*, pp. 129-131.

<sup>78</sup> *Ibidem*, pp. 132 y 133.

<sup>79</sup> Decreto de 20 de mayo de 1834.

Estatuto con miras a ampliar el número de electores, aumentándolo a 60,067<sup>80</sup> también se modifica el voto indirecto y se establece el directo.

La inestabilidad política que imperaba debido a la problemática carlista y la desastrosa situación económica produjo que el Estatuto Real se viera reemplazado rápidamente por la Constitución española de 1837, la cual fue resultado de la sublevación de los sargentos de la Granja, quienes obligaron a la Regente a poner en vigor la Constitución de 1812, mientras se elaboraba una nueva constitución.

En la elaboración de la Constitución de 1837, intervinieron principalmente liberales. Fue una Constitución progresista donde se buscaba mantener los principios de la Constitución de Cádiz: soberanía nacional, división de poderes y ampliación de los derechos de los ciudadanos.

Se establecen dos cuerpos legislativos, el Senado y el Congreso de los Diputados, los cuales tenían la potestad de formular leyes con el Rey. Los senadores conformaban una cámara más pequeña y eran el filtro para frenar posibles radicalismos de los diputados:

**Artículo 13.** Las Cortes se componen de dos Cuerpos Colegisladores, iguales en facultades: el Senado y el Congreso de Diputados.

**Artículo 14.** El número de los Senadores será igual a las tres quintas partes de los Diputados.

**Artículo 15.** Los Senadores son nombrados por el Rey a propuesta, en lista triple, de los electores que en cada provincia nombran los Diputados a Cortes.

**Artículo 17.** Para ser Senador se requiere ser español, mayor de cuarenta años y tener medios de subsistencia y las demás circunstancias que determine la ley electoral.

**Artículo 19.** Cada vez que se haga elección general de Diputados, por haber expirado el término de su encargo, o por haber sido disuelto el Congreso, se

---

<sup>80</sup> VILLARROYA, Joaquín, *op. cit.*, p. 44.

renovará por orden de antigüedad la tercera parte de los Senadores, los cuales podrán ser reelegidos<sup>81</sup>.

En el caso de los diputados, éstos eran elegidos por periodos de tres años, había reelección, y eran elegidos de manera directa:

**Artículo 21.** Cada provincia nombrará un Diputado, a lo menos, por cada cincuenta mil almas de su población.

**Artículo 22.** Los Diputados se elegirán por el método directo, y podrán ser reelegidos indefinidamente.

**Artículo 23.** Para ser Diputado se requiere ser español del estado seglar, haber cumplido veinticinco años y tener las demás circunstancias que exija la ley electoral.

**Artículo 25.** Los Diputados serán elegidos por tres años<sup>82</sup>.

La Constitución de 1837 extrajo de su texto la legislación electoral que tan ampliamente estaba regulada en la de Cádiz, para depositarla en la ley electoral, la cual establecía que los diputados eran elegidos a través del voto directo censitario, mientras que los senadores a través del voto indirecto censitario. La Constitución de 1837 reflejaba las tesis del partido progresista, sin embargo, como lo expresa Attard, “era flexible y conciliatoria, pudiendo haber engendrado una época de mayor estabilidad y esperanza, pero no respondieron las instituciones, y los pronunciamientos, levantamientos y motines amenazaron la estabilidad del trono”<sup>83</sup>.

Las circunstancias que dieron a luz la Constitución de 1845, fueron el apoyo de la Regente a los moderados y la situación económica española donde, pese a los esfuerzos por desamortizar territorios, las clases altas seguían siendo las dueñas de la mayoría del territorio español; lo anterior llevó a la monarquía a situaciones límite donde tuvo que ceder y nombrar Jefe de Gobierno al progresista General Espartero, pero los moderados no estuvieron de acuerdo con el nuevo

---

<sup>81</sup> HERVADA, Javier, *op. cit.*, pp. 141 y 142.

<sup>82</sup> *Ibidem*, pp. 142 y 143.

<sup>83</sup> ATTARD, Emilio, *op. cit.*, p. 81.

gobierno y, encabezados por los Generales Narváez y O'Donnell, logran la caída del General Espartero.

El nuevo régimen moderado convoca a las Cortes para elaborar una nueva Constitución, que da inicio a la llamada Década Moderada de 1844 a 1854. Esta Constitución reflejaba puntos concretos del ideario moderado; proclama una soberanía conjunta del Rey y de las Cortes; las Cortes son bicamerales, y sus integrantes son electos a través del voto censitario. El Congreso de los Diputados pierde autonomía frente al monarca. Los senadores deben pertenecer a la clase alta, son vitalicios y su número es ilimitado, los diputados prolongan su mandato a cinco años y éstos pueden ser reelectos:

**Artículo 14.** El número de Senadores es ilimitado: su nombramiento pertenece al Rey.

**Artículo 15.** Sólo podrán ser nombrados Senadores los españoles que, además de tener treinta años cumplidos, pertenezcan a las clases siguientes:

Presidentes de alguno de los Cuerpos Colegisladores.

Senadores o Diputados admitidos tres veces en las Cortes.

Ministros de la Corona.

Consejeros de Estado.

Arzobispos.

Obispos.

Grandes de España. (...)

**Artículo 17.** El cargo de Senador en vitalicio.

**Artículo 20.** El Congreso de los Diputados se compondrá de los que nombren las Juntas electorales en la forma que determine la ley. Se nombrará un Diputado, a lo menos, por cada 50.000 almas de la población.

**Artículo 21.** Los Diputados se elegirán por el método directo, y podrán ser reelegidos indefinidamente.

**Artículo 22.** Para ser Diputado se requiere ser español, del estado seglar, haber cumplido veinticinco años, disfrutar la renta procedente de bienes raíces o pagar por contribuciones directas la cantidad que la ley Electoral exija, y tener las demás circunstancias que en la misma ley se prefijen.

**Artículo 24.** Los Diputados serán elegidos por cinco años<sup>84</sup>.

En 1848, las principales ciudades europeas enfrentaron manifestaciones, donde los pobladores clamaban por reformas liberales, en las cuales se abrogaran los privilegios de la monarquía. Ante el temor de que este tipo de revueltas llegará a España, el General Bravo Murillo, en ese entonces Presidente destacado por el logro de avances en el saneamiento económico y administrativo, en 1852 intentó elaborar una nueva constitución que otorgara mayores facultades a la monarquía. Pretendía elaborar una constitución semejante a la legislación del Antiguo Régimen o al Estatuto de 1834, sin embargo, en esta iniciativa constitucional ganó la oposición tanto de liberales como moderados por lo que Isabel II le retiró su confianza, y el General se vio obligado a abandonar su proyecto.

En enero de 1855, se reúnen las Cortes constituyentes, en su mayoría progresistas, para elaborar el texto de una nueva constitución, que tomaría el nombre de Constitución de 1856, la cual nunca entró en vigor. Esta Constitución tomaba gran parte de las ideas del texto constitucional de 1837, y buscaba impregnar de ideas progresistas la Constitución. Fundamentaba todas las instituciones en la voluntad de la Nación, además buscaba la democratización de las mismas y establecía la tolerancia religiosa. En cuanto al régimen electoral, mantiene el sistema bicameral, innova en la elección de los senadores, quienes serían electos del mismo modo y por los mismos electores que los diputados de las Cortes, pero se mantiene el voto directo censitario en ambos casos. Sin embargo por decreto de 15 de septiembre de 1856 se restablece la Constitución de 1845, pero con algunas modificaciones, tomadas de la Constitución no promulgada de 1856.

### **2.1.1.3 Periodo 1869-1923.**

---

<sup>84</sup> HERVADA, Javier, *op. cit.*, pp. 159-162.



Durante este periodo, en el que la sociedad española y consecuentemente sus líderes políticos se radicalizan, resaltan tres grandes acontecimientos en menos de sesenta años: la Revolución de 1868, la I República Española y la restauración de la monarquía borbónica.

En España seguía reinando la inestabilidad política, pese a sus múltiples reformas constitucionales y electorales, había un gran descontento con el reinado de Isabel II, O'Donnell principal líder y fundador de la Unión Liberal (partido que reunía a moderados y progresistas no radicales), que en ese entonces desempeñaba el puesto de presidente del Consejo de Ministros, había muerto. Ante la falta de autoridad en el gobierno, había constantes levantamientos militares que desembocaron en la Revolución "Gloriosa" de 1868 y la Constitución de 1869.

La Revolución de 1868 trajo como consecuencia el destronamiento de Isabel II y la salida del país de la familia real. El General Serrano por encargo de la Junta de Madrid, convoca a elecciones constituyentes, que dan como fruto a los autores de la Constitución de 1869.

La Constitución de 1869, es influida por la belga de 1831 y por la americana de 1787, es de origen popular; el preámbulo cuidaba de subrayar que "la nación española y, en su nombre, las Cortes Constituyentes elegidas por sufragio universal, decretaban y sancionaban la nueva Constitución"<sup>85</sup>. La Constitución del 69 es de corte liberal, pero aun contempla la figura de la monarquía, busca implantar la democracia y la descentralización administrativa. La reforma más vistosa desde el punto de vista electoral es la incorporación del sufragio universal masculino.

---

<sup>85</sup> VILLARROYA, Joaquín, *op. cit.*, p. 85.

**Artículo 16.** Ningún español que se halle en el pleno goce de sus derechos civiles podrá ser privado del derecho de votar en las elecciones de Senadores, Diputados a Cortes, Diputados provinciales y Concejales<sup>86</sup>.

Los partidos políticos aún no estaban contemplados, en el texto constitucional, sin embargo podemos observar que ya se regulaban las asociaciones y sus respectivas disoluciones.

**Artículo 19.** A toda Asociación cuyos individuos delinquieren por los medios que la misma les proporcione, podrá imponérseles la pena de disolución. La autoridad gubernativa podrá suspender la Asociación que delinca, sometiendo incontinenti a los reos al Juez competente. Toda Asociación cuyo objeto o cuyos medios comprometan la seguridad del Estado podrá ser disuelta por una ley<sup>87</sup>.

Las Cortes eran bicamerales, los diputados duraban en su cargo tres años y eran elegidos por voto universal directo, mientras que los senadores se renovaban por cuartas partes cada tres años, y por voto universal indirecto; el número de senadores era limitado.

**Artículo 38.** Las Cortes se componen de dos Cuerpos Colegisladores, a saber: Senado y Congreso. Ambos Cuerpos son iguales en facultades, excepto en los casos previstos en la Constitución.

**Artículo 39.** El Congreso se renovará totalmente cada tres años. El Senado se renovará por cuartas partes cada tres años.

**Artículo 60.** Los Senadores se elegirán por provincias. Al efecto, cada distrito municipal elegirá por sufragio universal un número de compromisarios igual a la sexta parte del de Concejales que deban componer su Ayuntamiento. Los distritos municipales donde el número de Concejales no llegue a seis, elegirán, sin embargo, un compromisario. Los compromisarios así elegidos se asociarán a la Diputación provincial respectiva, constituyendo con ella la Junta electoral. Cada una de estas Juntas elegirá, a pluralidad absoluta de votos, cuatro Senadores.

---

<sup>86</sup> HERVADA, Javier, *op. cit.*, p. 207.

<sup>87</sup> *Íd.*

**Artículo 61.** Cualquiera que sea en adelante la división territorial, nunca se alterará el número total de Senadores que, con arreglo a lo prescrito en esta Constitución, resulta de la demarcación actual de provincias.

**Artículo 65.** El Congreso se compondrá de un Diputado al menos por cada 40.000 almas de población, elegido con arreglo a la ley Electoral.

**Artículo 66.** Para ser Diputado se requiere ser español, mayor de edad, y gozar de todos los derechos civiles<sup>88</sup>.

La Constitución de 1869, tuvo una vida corta, pues problemas externos como la insurrección cubana, e internos como la segunda guerra carlista, o la falta de acuerdos entre los partidos, condujeron a la ingobernabilidad. El nuevo monarca de importación, que había sido electo para España, Amadeo de Saboya, al no poder lograr la unión entre las diferentes fuerzas políticas y ser rechazado tanto por conservadores como por liberales, se ve obligado a abdicar el 11 de febrero de 1873, proclamándose la primera República española.

La República española busca terminar con la monarquía como forma de gobierno y proyecta cambios constitucionales radicales para dar sustento a sus ideas. Se convoca a una comisión especial encargada de redactar la nueva Constitución de la República, esta constitución era de corte radical, democrático, republicana y federal; definía a España como una república democrática federal integrada por diecisiete Estados, establecía cuatro poderes: el legislativo, ejecutivo, judicial y un cuarto poder que coordinaba a los anteriores. La soberanía radicaba en el pueblo, se establecía la libertad de culto y el sufragio universal, sin embargo este proyecto no prosperó, pues aún había demasiada desunión entre las principales fuerzas políticas. La primera República llega a su fin el 29 de diciembre de 1874, dando paso a la restauración de la monarquía y a la Constitución de 1876.

En la Constitución de 1876, la forma de gobierno tiene un efecto péndulo respecto al que se trató de instaurar en la República y se retorna a la monarquía, a

---

<sup>88</sup> *Ibidem*, pp. 211-216.

la soberanía compartida entre el Rey, Alfonso XII, y las Cortes, al voto censitario y al distrito reducido como circunscripción electoral uninominal:

**Artículo 18.** La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.

**Artículo 19.** Las Cortes se componen de dos Cuerpos Colegiados, iguales en facultades: el Senado y el Congreso de los Diputados.

**Artículo 27.** El Congreso de los Diputados se compondrá de los que nombren las Juntas electorales, en la forma que determine la ley. Se nombrará un Diputado a lo menos por cada 50.000 almas de población<sup>89</sup>.

De los senadores una gran parte vuelven a ser nombrados por la Corona o las Corporaciones del Estado, en cuanto a los diputados existe la reelección y su periodo dura 5 años:

**Artículo 20.** El Senado se compone:

Primero. De Senadores por derecho propio.

Segundo. De Senadores vitalicios nombrados por la Corona.

Tercero. De Senadores elegidos por las Corporaciones del Estado y mayores contribuyentes en la forma que determine la ley. El número de los Senadores por derecho propio y vitalicios no podrá exceder de 180. Este número será el de los Senadores electivos.

**Artículo 24.** Los Senadores electivos se renovarán por mitad cada cinco años, y en totalidad cuando el Rey disuelva esta parte del Senado.

**Artículo 28.** Los Diputados se elegirán y podrán ser reelegidos indefinidamente, por el método que determine la ley.

**Artículo 30.** Los Diputados serán elegidos por cinco años<sup>90</sup>.

Aún no se encuentra mención constitucional sobre los partidos políticos, sin embargo, éstos están presentes en la vida política española, los principales partidos políticos de esa época eran el partido conservador fundado por Cánovas y el partido liberal fundado por Sagasta.

---

<sup>89</sup> *Ibidem*, pp. 237-241

<sup>90</sup> *Íd.*

El constitucionalista, Joaquín Villarroya, atribuye la estabilidad de esta Constitución a tres factores: 1) El bipartidismo, que Cánovas instauró al estilo inglés. 2) El turno, entre el partido conservador y el liberal, se estableció un pacto tácito de alternarse en el poder. Los partidos se reparten el poder sin tomar en cuenta al Cuerpo electoral. 3) El relevo de poder, una vez agotado el periodo que puede considerarse normal dentro de la mecánica del turno, la Corona encarga la formación del Gobierno al jefe del partido opuesto. El nuevo gobierno fabrica unos resultados electorales que le confieren mayoría en el Parlamento, y a la oposición se le conceden un número pactado de curules<sup>91</sup>. El sistema anterior, pese a los cuestionamientos éticos que arrojó, dio estabilidad política y permitió que esta Constitución de corte conservador estuviera vigente hasta el 14 de diciembre de 1923, es decir, aproximadamente cuarenta y siete años, convirtiéndose en la Constitución española que ha tenido una duración más prolongada.

#### **2.1.1.4 La Constitución de 1931.**

A finales del siglo XIX y principios del XX, la monarquía española se ve investida por una serie de problemas que conducen al descontento de los españoles: la Semana Trágica, problemas con Marruecos, la represión al movimiento obrero, el auge del regionalismo y nacionalismo y la pérdida de las últimas colonias españolas. Todo esto desembocó en el pronunciamiento del General Miguel Primo de Rivera, quien disuelve las Cortes, suspende las libertades públicas y da fin al régimen constitucional.

El General Primo de Rivera se autoproclama dictador y encabeza un gobierno centralista de ideología antiparlamentaria, que buscaba encausar a la nación española hacia el orden, pero sin tomar en cuenta a los demás actores

---

<sup>91</sup> Cfr. VILLARROYA, Joaquín, *op. cit.*, p. 115.

políticos. Su dictadura logra poner fin a la Guerra de Marruecos y modernizar España creando mucha obra pública. Primo de Rivera se ve presionado por el posterior deterioro de la economía y por el Ejército, por lo que dimite de su cargo el 28 de enero de 1930.

Tras la salida de Primo de Rivera, el Gobierno convoca a Cortes, pero el pueblo español, exige se convoque a un poder constituyente. El Gobierno busca como salida al conflicto convocar a elecciones municipales, pero como resultado de esas elecciones, los monárquicos, que apoyaban a Alfonso XIII, son derrotados y el bando de los republicanos resulta victorioso, proclamándose el 14 de abril de 1931 la Segunda República española.

El Gobierno provisional republicano convoca a elecciones para Cortes Constituyentes el 28 de junio del mismo año, así el poder constituyente arroja la Constitución de la República española el 9 de diciembre de 1931.

Esta Constitución se organiza en nueve títulos y 125 artículos, estuvo vigente hasta el fin de la guerra civil española, esto es, hasta 1939; aunque el Gobierno de la República española en el exilio siguió reconociéndola hasta 1977.

La nueva Constitución, estaba basada en el modelo alemán de la República de Weimar, así como en la Constitución mexicana producto de la Revolución social de 1910. En su primer artículo proclamaba a España como una “República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia”<sup>92</sup>, también proclamaba al pueblo como fuente de todo poder “los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo”. Sus principales aportaciones es el querer extenderse a la materia más puramente social, en el texto encontramos un capítulo dedicado a “Familia, economía y cultura” donde ya

---

<sup>92</sup> HERVADA, Javier, *op. cit.*, p. 253.

pueden sustanciarse formulaciones bastante novedosas en relación a los anteriores textos constitucionales<sup>93</sup>.

En el título preliminar que habla sobre disposiciones generales, se establece la igualdad ante la ley y el Estado laico.

**Artículo 2.** Todos los españoles son iguales ante la ley.

**Artículo 3.** El Estado español no tiene religión oficial<sup>94</sup>.

En el título tercero se fijan las garantías individuales y políticas de los españoles, aboliendo privilegios que eran característicos de la sociedad española y dotando de igualdad ante la ley a hombres y mujeres, reconociendo a estas últimas la capacidad de votar.

**Artículo 25.** No podrán ser fundamentos de privilegio jurídico: la naturaleza, la filiación, el sexo, la clase social, la riqueza, las ideas políticas ni las creencias religiosas.

El Estado no reconoce distinciones y títulos nobiliarios.

**Artículo 36.** Los ciudadanos de uno y otro sexo, mayores de veintitrés años, tendrán los mismos derechos electorales conforme determinen las leyes<sup>95</sup>.

De igual forma se reconoce el derecho de reunión y de asociación, en este último se les obliga a inscribirse en el Registro Público correspondiente y desempeñarse conforme a la ley.

**Artículo 38.** Queda reconocido el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas. Una ley especial regulará el derecho de reunión al aire libre y el de manifestación.

**Artículo 39.** Los españoles podrán asociarse o sindicarse libremente para los distintos fines de la vida humana, conforme a las leyes del Estado.

Los Sindicatos y Asociaciones estarán obligados a inscribirse en el Registro público correspondiente, con arreglo a la ley<sup>96</sup>.

---

<sup>93</sup> Cfr. CLAVERO, Bartolomé, *op. cit.*, p. 118.

<sup>94</sup> HERVADA, Javier, *op. cit.*, p. 254.

<sup>95</sup> *Ibidem*, pp. 261-264

<sup>96</sup> *Íd*

En el título cuarto se establece la organización de las Cortes, en quienes se deposita el poder legislativo, se suprime al Senado, estableciendo un poder legislativo unicameral elegido por voto directo, con posibilidad de reelección indefinida. Los diputados duran en su encargo 4 años y tanto hombres como mujeres pueden ser elegidos.

**Artículo 51.** La potestad legislativa reside en el pueblo, que la ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados.

**Artículo 52.** El Congreso de los Diputados se compone de los representantes elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto.

**Artículo 53.** Serán elegibles para Diputados todos los ciudadanos de la República mayores de veintitrés años, sin distinción de sexo ni de estado civil, que reúnan las condiciones fijadas por la ley Electoral.

Los Diputados, una vez elegidos, representan a la Nación. La duración legal del mandato será de cuatro años, contados a partir de la fecha en que fueron celebradas las elecciones generales. Al terminar este plazo se renovará totalmente el Congreso. Sesenta días, a lo sumo, después de expirar el mandato o de ser disueltas las Cortes, habrán de verificarse las nuevas elecciones. El Congreso se reunirá a los treinta días, como máximo, después de la elección. Los Diputados serán reelegibles indefinidamente<sup>97</sup>.

La facultad para resolver sobre la validez de la elección y la capacidad de sus miembros, se encuentra conferida al Congreso de los Diputados. También se contempla el referéndum y la iniciativa popular, ambos deberán ser solicitados con el quince por ciento de los electores.

**Artículo 57.** El Congreso de los Diputados tendrá facultad para resolver sobre la validez de la elección y la capacidad de sus miembros electos y para adoptar su Reglamento de régimen interior.

**Artículo 66.** El pueblo podrá atraer a su decisión mediante "referéndum" las leyes votadas por las Cortes. Bastará, para ello, que lo solicite el 15 por 100 del Cuerpo electoral.

---

<sup>97</sup> *Ibidem*, pp. 269 y 270.



No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias.

El pueblo podrá asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley, siempre que lo pida, por lo menos, el 15 por 100 de los electores.

Una ley especial regulará el procedimiento y las garantías del "referéndum" y de la iniciativa popular<sup>98</sup>.

La figura innovadora de esta Constitución reside en el Poder Ejecutivo, el cual se deposita en el Presidente de la República, quien es elegido de manera indirecta, a través de las Cortes y de compromisarios. Aquí es de llamar la atención que la Constitución contempla al Tribunal de Garantías Constitucionales, como el órgano jurisdiccional encargado de velar para que la elección de los compromisarios sea conforme a derecho.

**Artículo 68.** El Presidente de la República será elegido conjuntamente por las Cortes y un número de compromisarios igual al de Diputados.

Los compromisarios serán elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto, conforme al procedimiento que determine la ley. Al Tribunal de Garantías Constitucionales corresponde el examen y aprobación de los poderes de los compromisarios<sup>99</sup>.

El mandato del presidente dura seis años, se contempla la reelección, pero sólo seis años después de transcurrido su periodo, se establece como facultad del Presidente elegir al Jefe de Gobierno. Finalmente, se observa un régimen de responsabilidad que incluye al Presidente, ya que éste es criminalmente responsable de la infracción delictiva de sus obligaciones constitucionales.

A la Segunda República española, le toca presenciar la guerra civil española, la cual se convierte en el anuncio del ocaso de la República. La Guerra Civil española comenzó con la sublevación militar del General Franco el 18 de julio

---

<sup>98</sup> *Ibidem*, pp. 271-273.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 274.

de 1936 y concluye con la victoria de las fuerzas nacionalistas, el 1 de abril de 1939. La derrota del gobierno republicano trae aparejada la derogación de la Constitución de la República española.

En los tiempos que siguieron a la guerra civil, el nombre y concepto de Constitución se rechazaban por razón de sus adherencias liberales que se reprobaban totalmente<sup>100</sup>. Tras la caída de la república, viene el periodo conocido como el “franquismo”, durante el franquismo no se conoció constitución alguna, los textos legales de aquella época recibieron el nombre de “Leyes Fundamentales”, éstas eran la base de la organización jurídica de España. Una destacada característica de las Leyes Fundamentales es que éstas fueron apareciendo de manera escalonada conforme las circunstancias lo reclamaban.

Las Leyes Fundamentales eran un conjunto de ocho leyes que abarcaban temas muy diversos: materia laboral, fuero de los españoles, organización de las cortes, ley del referéndum, etc. De 1936 hasta la muerte del General Franco en 1975, los partidos políticos permanecieron al margen de los textos jurídicos, sólo había un partido reconocido por el gobierno, la Falange Española Tradicionalista de las Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista<sup>101</sup> (FET de las JONS en lo sucesivo). Como consecuencia de la fragmentación de la sociedad española y los bandos radicalmente opuestos que dieron lugar a la Guerra Civil española, los partidos políticos, fueron vistos por el nuevo gobierno, más como semillas para dividir e incitar nuevos levantamientos armados, que como conductos institucionalizados para la democracia.

En cuanto a la vida parlamentaria, inicialmente se habían suprimido las Cortes, y éstas habían sido sustituidas por la organización corporativa del Consejo Nacional de la FET y de las JONS. En 1942 se promulga la Ley Constitutiva de las Cortes, éstas eran unicamerales y se encontraban integradas por procuradores,

---

<sup>100</sup> Cfr. VILLARROYA, Joaquín, *op. cit.*, p. 143.

<sup>101</sup> La cual fue producto de la fusión de la Falange Española y de la Comunión Tradicionalista, dispuesta por el Decreto de 19 de abril de 1937.

quienes eran miembros distinguidos del gobierno, ministros de justicia, rectores de universidades, representantes de colegios profesionales, ciento cincuenta representantes de organizaciones sindicales, representantes de municipios, así como dos representantes de la familia por cada provincia. El Jefe de Estado tenía derecho a nombrar hasta veinticinco procuradores libremente. Existía una cámara alta, llamada Consejo Nacional del Movimiento, pero ésta carecía de facultades legislativas y sus miembros eran al mismo tiempo Procuradores de las Cortes.

A falta de una Constitución, con su correspondiente apartado de garantías, en 1945 se promulga la tercera Ley Fundamental relativa al Fuero de los españoles; en ella se enumeran distintos derechos fundamentales de los españoles; se contempla una especie de derecho de asociación, pero limitado a la familia, el municipio y el sindicato, ya que éstos 3 eran considerados como conductos idóneos para participar en las funciones públicas. En el artículo 16 se reconoce el derecho de asociación “libre”, con el único requisito de que sus fines fueran lícitos y acordes a la ley. Sin embargo, en la práctica las asociaciones con ideas contrarias al gobierno, tuvieron que operar en la clandestinidad.

**Artículo 10.** Todos los españoles tienen derecho a participar en las funciones públicas de carácter representativo, a través de la familia, el municipio y el sindicato, sin perjuicio de otras representaciones que las leyes establezcan.

**Artículo 16.** Los españoles podrán reunirse y asociarse libremente para fines lícitos y de acuerdo con lo establecido por las leyes.

El Estado podrá crear y mantener las organizaciones que estime necesarias para el cumplimiento de sus fines. Las normas fundacionales, que revestirán forma de ley, coordinarán el ejercicio de este derecho con el reconocido en el párrafo anterior.<sup>102</sup>

Como alternativa a la participación en los asuntos públicos, en 1945 se añade una Ley Fundamental más, la Ley del Referéndum, en ella se facultaba al Jefe del Estado, a someter a referéndum entre todos los hombres y mujeres

---

<sup>102</sup> HERVADA, Javier, *op. cit.*, p. 298.

mayores de veintiún años, proyectos de leyes elaborados por las Cortes. Esta consulta sólo fue realizada en dos ocasiones durante el régimen del General Franco, para aprobar la Ley de Sucesión y la Ley Orgánica del Estado<sup>103</sup>.

En la Ley Fundamental de Sucesión en la Jefatura de Estado, se establece el mecanismo instaurado por Franco para sucederle, como Jefe de Estado, el cual radica en la elaboración de una propuesta formulada por él mismo, con aprobación de las Cortes. El órgano encargado de velar por el proceso de sucesión era el Consejo de la Regencia:

**Artículo 6.** En cualquier momento el Jefe del Estado podrá proponer a las Cortes la persona que estime deba ser llamada en su día a sucederle, a título de Rey o de Regente, con las condiciones exigidas por esta Ley, y podrá, asimismo, someter a la aprobación de aquéllas la revocación de la que hubiere propuesto, aunque ya hubiese sido aceptada por las Cortes.

**Artículo 7.** Cuando, vacante la Jefatura del Estado, fuese llamado a suceder en ella el designado según el Artículo anterior, el Consejo de Regencia asumirá los poderes en su nombre y convocará conjuntamente a las Cortes y al Consejo del Reino para recibirle el juramente prescrito en la presente Ley y proclamarle Rey o Regente<sup>104</sup>.

Posteriormente, en 1967 se promulga la Ley Fundamental encargada de organizar al Estado, titulada Ley Orgánica del Estado. En esta ley se introduce la separación entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, ambas figuras las venía desempeñando Franco desde el inicio de su dictadura y las siguió desempeñando hasta 1973, cuando nombra Presidente de Gobierno a Carrero Blanco y posteriormente a Arias Navarro.

El régimen del General Franco perdura hasta su muerte (20 de noviembre de 1975), y tan sólo dos días después de la muerte de Franco, es proclamado

---

<sup>103</sup> En 1947 para sancionar la Ley de Sucesión (la ley se aprobó con un 82% de participación del cuerpo electoral y un 93% de votos afirmativos) y en 1966 para aprobar la Ley Orgánica del Estado. (con una participación del 85% del cuerpo electoral y 95% de votos afirmativos) *Vid.* ROMÁN, Paloma, *Sistema Político Español*, 2ª edición, España, Editorial Mc Graw Hill, 2002, p. 32.

<sup>104</sup> HERVADA, Javier, *op. cit.*, p. 355.

como Rey de España Juan Carlos I, quien coloca como Presidente de Gobierno a Carlos Arias, antiguo funcionario del régimen franquista. Éste consciente de los cambios democráticos que exigía la sociedad, propone una Ley de Asociación, que fue rechazada por ser considerada antidemocrática.

Los principales actores políticos, se ven entre la disyuntiva de seguir con el modelo continuista o cambiar a un régimen en el que fueran protagonistas los partidos políticos, la monarquía y la división de poderes. Adolfo Suárez es nombrado Presidente de Gobierno y se le encomienda llevar a cabo la transición española, sin procesos traumáticos. Suárez se encarga de pactar y negociar con las distintas fuerzas políticas, logrando la aprobación de las Cortes y en referéndum, de la última Ley Fundamental llamada Ley para la Reforma Política de 1976.

La ley para la Reforma Política, instauraba el sistema bicameral, compuesto por diputados y senadores, electos por sufragio universal, a excepción de una quinta parte de los senadores. Ambos durarían en su encargo 4 años.

**Artículo 2.**

Uno. Las Cortes se componen del Congreso de Diputados y del Senado.

Dos. Los Diputados del Congreso serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad.

Tres. Los Senadores serán elegidos en representación de las Entidades territoriales.

El Rey podrá designar par cada legislatura Senadores en número no superior a la quinta parte del de los elegidos.

Cuatro. La duración del mandato de Diputados y Senadores será de cuatro años<sup>105</sup>.

Se autoriza al Congreso de los Diputados a llevar a cabo una reforma constitucional, mientras que en los artículos transitorios se sentaban las bases para llevar a cabo elecciones democráticas.

---

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 361.

**Artículo 5.** El Rey podrá someter directamente al pueblo una opción política de interés nacional, sea o no de carácter constitucional, para que decida mediante referéndum, cuyos resultados se impondrán a todos los órganos del Estado.

Si el objeto de la consulta se refiriera a materia de competencia de las Cortes y éstas no tomaran la decisión correspondiente de acuerdo con el resultado del referéndum, quedarán disueltas, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones.

#### **Disposiciones transitorias**

**Primera.** El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de trescientos cincuenta Diputados y elegir doscientos siete Senadores a razón de cuatro por provincia y uno más por cada provincia insular, dos por Ceuta y dos por Melilla, Los Senadores serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad que residan en el respectivo territorio.

Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional, conforme a las siguientes bases:

Primera. Se aplicarán dispositivos correctos para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso.

Segunda. La circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número mínimo inicial de Diputados para cada una de ellas.

Las elecciones al Senado se inspirarán en criterios de escrutinio mayoritario<sup>106</sup>.

Para poder llevar adelante el proceso electoral, el Gobierno aprobó dos decretos que regulaban el derecho de asociación política, que legalizarían la situación de la mayoría de los partidos políticos, a la vez que se modificaba la normativa jurídica que permitiría a los partidos llevar a cabo actividades tanto públicas como privadas<sup>107</sup>. Los principales partidos que se legalizaron en aquella época fueron la Unión de Centro Democrático (UCD), el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), el Partido Comunista de España (PCE) y Alianza Popular (AP). Como resultado de la elección, sale victoriosa la UCD con Adolfo Suárez a la cabeza, quien tras ser nombrado Presidente de Gobierno, se encarga de orquestar la elaboración de una nueva Constitución.

---

<sup>106</sup> *Ibidem*, pp. 362 y 363.

<sup>107</sup> ROMÁN, Paloma, *op. cit.*, p. 34.

### 2.1.1.5 La Constitución de 1978.

Una vez hecha la elección de las Cortes, a las que hacía alusión la Ley para la Reforma Política, los nuevos legisladores nombraron una Comisión Constitucional encargada de redactar el nuevo proyecto constitucional, el cual fue sancionado por el Rey Juan Carlos I el 27 de diciembre de 1978<sup>108</sup>. La Constitución de 1978, en su tiempo fue denominada “la Constitución del consenso”, ya que su principal atributo fue lograr acuerdos y compromisos entre los grupos políticos antagónicos, así como el respaldo explícito de la mayoría de los españoles.

La Constitución consta de 169 artículos, repartidos a lo largo de diez Títulos y se encuentra estructurada en dos partes, la dogmática y la orgánica. En la parte dogmática se encuentran estipulados los valores que caracterizan al pueblo español, así como la forma de gobierno.

#### **Artículo 1.**

1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.
2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.
3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria<sup>109</sup>.

Como se puede observar desde el primer artículo, de dicha Carta Magna, ya se habla del “pluralismo político”, como un valor superior del Estado español, mientras que en el segundo párrafo establece que la soberanía nacional reside en el “pueblo español”, es por ello que sin mayor preámbulo, en los primeros artículos

---

<sup>108</sup> Después de haber sido aprobada en referéndum por el 87.2 %, de los votantes, con una participación del 67.9% de los empadronados.

<sup>109</sup> HERVADA, Javier, *op. cit.*, p. 365.

de la Constitución española encontramos el fundamento constitucional del objeto de estudio de esta tesis, los partidos políticos.

**Artículo 6.** 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 a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Este artículo se encuentra conformado por tres ideas principales:

La primera idea es la concerniente al pluralismo político y a la participación política. Debe recordarse que el antecedente inmediato de esta Constitución fue el franquismo, donde los partidos políticos diferentes al oficial no contaban con el reconocimiento legal y donde el pluralismo de ideas alcanzaba poco eco, debido a los mecanismos gubernamentales que más bien, tendían a mermarlo. Es por ello que el texto constitucional, reivindica la importancia de los partidos políticos como el cause legal para la expresión del pluralismo político, y como la vía idónea de la participación política. La segunda de las ideas contenidas, pone orden y límites a los partidos políticos remarcando que su actuar deberá ser siempre dentro del marco normativo de la Constitución y la ley. Por último, de manera concisa y explícita, se les obliga a ser democráticos tanto en su estructura interna como en su funcionamiento.

En cuanto a su naturaleza jurídica, ésta será analizada en el capítulo tercero, baste decir, por ahora, que los partidos políticos son reconocidos constitucionalmente, sin ser órganos del Estado, y cuya característica principal es ser entes privados de base asociativa, esto es, fruto del derecho de asociación.

El derecho de asociación, es asimismo, de manera general fundamento jurídico de los partidos políticos, ya que éstos ante todo son considerados como asociaciones.



**Artículo 22.**

Se reconoce el derecho de asociación.

Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales.

Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.

Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.

Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.

De igual forma, en la estructura dogmática de la Constitución, encontramos, en el artículo 23, establecido el derecho de participación en los asuntos públicos, de todos los ciudadanos españoles, ya sea de manera directa o a través de representantes, elegidos por sufragio universal.

**Artículo 23.**

Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

Posteriormente, en la parte orgánica de la Constitución, se encuentra descrita, la estructura del Estado, el cual está conformado por tres poderes, el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

El jefe de Estado, es el Rey, éste no es electo democráticamente, si no que ostenta dicho cargo, en virtud del ius sanguinis, en reconocimiento de sus derechos dinásticos históricos. Para su sucesión hay todo un apartado constitucional, que establece que la Corona de España es hereditaria en los sucesores del Rey Juan Carlos I de Borbón. Las funciones del Rey, se encuentran reguladas en el artículo sesenta y dos constitucional, sin embargo los redactores

de la Constitución, como se verá, buscaron en la figura real, dar un símbolo de unidad y procurar que ésta fuera apolítica.

**Artículo 56.**

El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.

**Artículo 62.** Corresponde al Rey:

- a) Sancionar y promulgar las leyes.
- b) Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución.
- c) Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución.
- d) Proponer el candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución.
- e) Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente.
- f) Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes.
- g) Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno.
- h) El mando supremo de las Fuerzas Armadas.
- i) Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales.
- j) El Alto Patronazgo de las Reales Academias.

El Poder Ejecutivo tiene como figura central al Presidente de Gobierno, quien es el encargado de dirigir las acciones de gobierno, así como la política interior y exterior, posee potestad reglamentaria.

**Artículo 97.** El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

**Artículo 98.** El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley.

El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión.

Los miembros del Gobierno no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna.

La ley regulará el estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno.

El método para elegir al Presidente de Gobierno, es muy diferente del mexicano para elegir Presidente de la República, ya que éste es electo no directamente por los ciudadanos, sino por la mayoría de los diputados del Congreso, esto es, el partido político o fuerza política que gana mayor número de escaños, es el que designa al presidente de Gobierno. El método para elegirlo comienza con la propuesta del Rey, previa consulta con los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria, ante el Congreso de los Diputados, el candidato expone su programa político del Gobierno y debe lograr “la confianza” de la mayoría absoluta o simple, en su defecto.

#### **Artículo 99**

Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.

El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.

Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.

Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.

Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.

En cuanto al Poder Legislativo, éste es bicameral y se encuentra depositado en las Cortes Generales. Las Cortes, están conformadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.

**Artículo 66.**

Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.

Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.

La Constitución establece que el Congreso se compondrá de 300 a 400 diputados, la circunscripción electoral es la provincia; los diputados son elegidos por sufragio universal, libre, secreto y directo; duran en su encargo 4 años o hasta el día de la disolución de la Cámara.

En cuanto a las cualidades que se exigen para ser elector o elegible, basta con ser español en pleno uso de sus derechos políticos. Aspectos a destacar en comparación con la legislación mexicana son: desde 1978, se encuentra reconocido constitucionalmente el voto de los españoles en el extranjero, los periodos de sesiones del Congreso son más largos y los procesos electorales están dotados de mucha mayor celeridad.

**Artículo 68.**

El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.

La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el

número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.

La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.

El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos.

La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España.

Las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y sesenta días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones.

En cuanto al Senado, éste es reconocido como la Cámara de representación territorial y tiene dos procedimientos electorales. El primero es por voto directo de los ciudadanos españoles y el segundo por designación de las Comunidades autónomas, procurando una adecuada representación proporcional, dado lo anterior el número de senadores es variable en cada legislatura. Duran en su encargo cuatro años o hasta el día de la disolución de la Cámara.

#### **Artículo 69.**

El Senado es la Cámara de representación territorial.

En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.

En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores –Gran Canaria, Mallorca y Tenerife– y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.

Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores.

Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad

Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.

El Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

El Poder Judicial se encuentra compuesto por Jueces y Magistrados independientes, el órgano supremo en materia jurisdiccional es el Tribunal Supremo, excepto en lo concerniente a las garantías constitucionales donde la autoridad suprema es el Tribunal Constitucional.

#### **Artículo 117**

La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley.

#### **Artículo 123**

El Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales.

Por último cabe destacar, la fuerza y estabilidad del texto constitucional español, ya que desde 1978 sólo ha sido modificada en una ocasión, con el propósito de permitir a los extranjeros miembros de la Unión Europea, el sufragio pasivo en las elecciones municipales.

### **2.1.2 México.**

La naturaleza de la cultura, costumbres, habitantes, instituciones políticas y jurídicas del México actual se deben en gran parte a la fusión de las culturas indígenas prehispánicas y el arribo de la cultura occidental aportada por los conquistadores españoles. Antes de la llegada de los españoles la población indígena que ocupaba el ahora territorio mexicano, se encontraba dividida en

distintas culturas y poblaciones, caracterizadas por sus constantes guerras. Con la conquista española, se vino a unificar a todas estas ciudades bajo una sola entidad jurídico-política la “Nueva España” dependiente del rey de España.

Durante la época conocida como “la Colonia”, la Nueva España era considerada una extensión del territorio español, por lo que se regía por normas provenientes de España, que privilegiaban a los nacidos en la península española, sobre los descendientes de éstos nacidos en los territorios de la Colonia. En esta época también había normas especiales protectoras de los “indígenas” que fueron conocidas como “Leyes de Indias”. La Nueva España transitó trescientos años aproximadamente bajo el gobierno de las monarquías absolutistas españolas, de las que no cabía esperar límites, rendición de cuentas o sistemas de contrapeso a la máxima autoridad.

El primer ordenamiento jurídico reconocido bajo el nombre de “constitución” que “rigió” sobre lo que los españoles aún consideraban Nueva España, fue la Constitución de Cádiz, elaborada en pleno proceso insurgente. Pese a la poca o mucha vigencia y aplicación que se le quiera adjudicar a dicha Constitución, ésta siembra las bases para las futuras leyes fundamentales mexicanas.

Posteriormente se encuentran diversos ordenamientos jurídicos, con poco espacio entre ellos en la línea del tiempo, la Constitución de Apatzingán de 1814, la Constitución Federal de 1824, las Bases y Leyes Constitucionales (1835-1836), Bases Orgánicas de 1843 y Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, tan vasta serie de leyes en tan breve periodo de tiempo es reflejo de la inestabilidad política de una nación que luchaba de forma intestina por buscar la mejor forma de autogobernarse, pero que tenía como principal enemigo el caudillismo, la debilidad de las instituciones y la falta de experiencia al gobernar. La regulación constitucional de los partidos políticos es prácticamente nula, incluso en la Constitución de 1857 que tuvo un periodo de vigencia mayor que sus antecesoras, si bien llega a haber referencias a la libertad de expresión en cuestiones políticas y

posteriormente referencias a la libertad de asociación. A pesar de ello, los partidos políticos ciertamente tenían gran influencia en la conformación del gobierno y la elaboración de leyes, pero su estructura y modo de operar se mantenían al margen de la ley.

La Constitución de 1917 en un inicio sigue el mismo camino que las constituciones anteriores, se consagra la libertad de expresión, la libertad de imprenta y la libertad de asociación haciendo énfasis en la necesidad de tener la calidad de ciudadano mexicano en caso de querer asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país.

La falta de regulación constitucional de los partidos políticos es un fenómeno que no debe sorprender, ya que este fenómeno se presentó a nivel mundial, es importante recordar que la regulación de estos institutos políticos empieza a tomar importancia después de la Segunda Guerra Mundial. En el caso mexicano es hasta 1977, cuando se inscriben en el artículo 41 de la Constitución las palabras partidos políticos, definiéndolos como entidades de interés público cuya finalidad es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organización de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Posteriormente el artículo 41 sufrió varias modificaciones en 1990, 1993, 1994 y la última en el 2007<sup>110</sup>. Todas las reformas han ido destinadas a ampliar detalladamente el marco jurídico de los partidos políticos, convirtiéndose México en uno de los países que aborda con mayor profundidad y de manera pormenorizada la regulación de los partidos políticos, inclusive dentro de su jerarquía constitucional. Los principales temas que se han planteado, replanteado y modificado en estas últimas reformas sobre los partidos políticos, giran en torno

---

<sup>110</sup> Esta última reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007.



al acceso a los medios masivos de comunicación, el financiamiento, la duración y regulación de las campañas y precampañas, la fiscalización, las bases legales para promover la democracia al interior de los partidos políticos, la libertad de expresión y la naturaleza, atribuciones e integración del organismo encargado de organizar las elecciones federales (IFE) y del tribunal encargado de dirimir los conflictos que surjan en materia electoral (TEPJF).

### **2.1.2.1 Constitución de Cádiz.**

La Constitución de Cádiz, ya fue analizada en el punto 2.1.1.1, pues es fuente común del derecho constitucional español y mexicano. Sin embargo, ahora se hará especial énfasis en su acogida y repercusiones en suelo mexicano.

Como se mencionó anteriormente, la Constitución de Cádiz se dio dentro de un periodo de turbulencia y confusión donde la autoridad que consideraban los españoles como legítima se encontraba en cautiverio. Tanto los españoles peninsulares como los de ultramar rechazaron la impostura de José Bonaparte como nuevo rey de España, acaecida en 1808. Ante la amenaza francesa, los españoles se organizaron a través de juntas locales y provinciales para convocar a las Cortes, las cuales tendrían que dar a luz una nueva constitución que restableciera la autoridad en Fernando VII. Sin embargo la organización en tales juntas no fue exclusiva de España, también en la Nueva España y los demás territorios españoles en América, surgieron las juntas, en un principio para defender el reinado de Fernando VII, pero después fueron poco a poco transformándose en un movimiento independentista.

En la elaboración de la Constitución de Cádiz estuvieron presentes representantes de los territorios americanos, quienes disputaban con los españoles peninsulares por obtener igualdad de derechos; finalmente logrando

que se estableciera en la constitución la igualdad de razas: “Dicho documento suprimió las desigualdades que existían entre peninsulares, criollos, mestizos indios y demás sujetos de diferente extracción racial, al reputar como –españoles– a –todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas– (artículos 1, 5 y 10)”<sup>111</sup>. A pesar de este gran avance seguía habiendo distinciones en cuanto a los derechos políticos, ya que sólo eran considerados ciudadanos españoles los que por ambas líneas tenían orígenes españoles.

**Artículo 18.** Son ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios y están avecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios<sup>112</sup>.

El anterior artículo disminuía considerablemente al número de electores en territorios de ultramar, disminuyendo por consiguiente el número de representantes de éstos. En el punto 2.1.1.1 se menciona la ausencia de los partidos políticos en la Constitución de Cádiz, ya que no existían como tales al amparo de ninguna legislación, aunque de facto existían agrupaciones políticas que se disputaban el poder, tanto en la península como en América. En cuanto el sistema electoral, éste estaba claramente detallado en la Constitución de Cádiz (se analiza en el punto 2.1.1.1) donde se le dota a las Cortes de un poder nunca antes visto por la monarquía absolutista española. Apunta el maestro Burgoa que “en la primera carta constitucional española, se consagran los principios torales sobre los que se levantó el edificio del constitucionalismo moderno, tales como el de soberanía popular, el de división o separación de poderes y el de limitación normativa de la actuación de las autoridades estatales”<sup>113</sup>.

Se considera que esta Constitución estuvo vigente en México hasta el 27 de septiembre de 1821, fecha de la consumación de la independencia de México.

---

<sup>111</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 18ª edición, México, Editorial Porrúa, 2006, p. 79.

<sup>112</sup> HERVADA, Javier, *op. cit.*, p 45.

<sup>113</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, p. 80.

### **2.1.2.2 Periodo 1814-1847.**

Durante este periodo surgieron múltiples documentos jurídico-políticos que trataron de organizar y dar una forma de gobierno a la incipiente nación mexicana.

Entre los principales documentos encontramos la Constitución de Apatzingán de 1814, la Constitución Federal de 1824, las Bases y Leyes Constitucionales (1835-1836), Bases Orgánicas de 1843 y Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como la Constitución de Apatzingán de 1814, fue elaborada en pleno proceso insurgente y cuando apenas los distintos líderes de la Independencia se ponían a reflexionar y debatir la forma de gobierno que deseaban para la nueva nación mexicana. La Constitución de Apatzingán está inspirada en documentos previos de José María Morelos e Ignacio López Rayón que rescatan las ideas modernas extranjeras sobre de la división de poderes, también toma como marco referencial a la Constitución de 1812, sobre todo en la forma y temas que se abordan, pero incluyendo aspectos radicalmente opuestos a la misma, como la declaración de independencia sobre España, la declaración de que la soberanía reside en el pueblo y el fin de la monarquía.

En cuanto al tema que nos ocupa, se hace una mención muy breve, no de los partidos políticos sino de las asociaciones políticas:

**Artículo 24.** La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de

estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos, y el único fin de las asociaciones políticas<sup>114</sup>.

Es una mención muy general, y con pocas implicaciones jurídicas, pero con una noble intención de orientar la actividad de las asociaciones políticas hacia valores (igualdad, seguridad, propiedad y libertad), que en ese entonces no eran reconocidos como derechos de todos los habitantes de la “América Mexicana”. Otro aspecto importante es que reconocía la libertad de expresión, exceptuando ataques al dogma, turbación de la tranquilidad pública u ofensa al honor de los ciudadanos.

Respecto a los derechos político-electorales, eran considerados ciudadanos todos aquellos nacidos en la América Mexicana. Y tenían derecho a voto los ciudadanos que hubieran llegado a la edad de dieciocho años (o antes si ya hubiesen contraído matrimonio), que hubiesen acreditado su adhesión a la causa insurgente, que tengan modo honesto de vivir y que no estén notados de alguna infamia pública ni de procesos criminales. El proceso electoral era similar al establecido por la Constitución de Cádiz, esto es, compuesto por tres fases: juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. De estas juntas saldrían electos los diputados, quienes en su conjunto conformaban el Supremo Congreso, en cuyas manos estaba elegir a los miembros del Supremo Gobierno (Poder Ejecutivo integrado por 3 miembros) y del Supremo Tribunal de Justicia.

La Constitución de Apatzingán nunca se pudo implementar, dadas las circunstancias bélicas que afrontaba el país, refiere el maestro Burgoa “La Constitución de Apatzingán no creó al Estado mexicano aunque intentó instaurarlo, tendencia que quedó definitivamente frustrada por los acontecimientos histórico-políticos posteriores que se registran dentro de la etapa de independización de México”<sup>115</sup>. Los acontecimientos histórico-políticos a que hace

---

<sup>114</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, 6ª edición, México, Editorial Porrúa, 1975, p. 34.

<sup>115</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, p. 94.

referencia el maestro Burgoa son el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, instrumentos bajo los cuales Agustín de Iturbide se erige emperador de México.

Iturbide permitió bajo grandes presiones la convocatoria de un “Congreso Constituyente”, mismo que el 4 de octubre de 1824 expide la “Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”, documento que es considerado como “el ordenamiento jurídico primario u originario de México, o sea, que en ella se creó el Estado mexicano”<sup>116</sup>.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, carece de la parte dogmática que ya se visualizaba en la de Apatzingán, y se centra en establecer la forma de gobierno de la nación mexicana, siendo el centro de atención la adopción del modelo federal y el debate en torno a los derechos y obligaciones de las entidades federativas. Se establece la división de poderes en Poder Legislativo, ahora integrado por la Cámara de Diputados y Senadores, el Poder Ejecutivo, ahora unipersonal y encabezado por un presidente (pero con la inclusión de la figura del vicepresidente) y el Poder Judicial. En cuanto al sistema electoral, cada Estado establecía a través de su correspondiente legislatura los requisitos para poder ser elector. Los diputados eran elegidos a través del voto directo cada dos años y los senadores eran elegidos (dos por cada Estado) por mayoría absoluta de votos de las legislaturas estatales. En el caso de la elección del Poder Ejecutivo, las legislaturas locales, proponían dos candidatos cada una (de los cuales uno por lo menos no será vecino del estado que elige) y una Comisión de la Cámara de Diputados contaría los votos, resultando ganador aquel que haya obtenido mayoría absoluta de los votos.

**Artículo 8.** La cámara de diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los Ciudadanos de los estados.

**Artículo 9.** Las cualidades de los electores se prescribirán constitucionalmente por las legislaturas de los estados, a las que también corresponde reglamentar las elecciones conforme a los principios que se establecen en esta Constitución.

---

<sup>116</sup> *Ibidem*, p. 97.

**Artículo 25.** El senado se compondrá de dos senadores de cada estado elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años.

**Artículo 79.** El día 1 de septiembre del año próximo anterior a aquél en que deba el nuevo presidente entrar en el ejercicio de sus atribuciones, la legislatura de cada estado elegirá a mayoría absoluta de votos dos individuos, de los cuales uno por lo menos no será vecino del estado que elige.

**Artículo 84.** El que reuniera la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas será el presidente<sup>117</sup>.

Los partidos políticos o asociaciones políticas aún no son considerados en el texto constitucional, sin embargo está latente la división de las agrupaciones políticas, fragmentándose en los partidarios del federalismo y los partidarios del centralismo. Esta Constitución estuvo vigente hasta 1835.

Precisamente en torno a la coyuntura centralismo-federalismo es que se gestaron las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente de 1835, a las que se sumarían al año siguiente otras seis Leyes Constitucionales, razón por la cual se le conoce a la Constitución centralista como la Constitución de las Siete Leyes.

Dentro de estas Siete Leyes, surgen cambios importantes en la forma de gobierno, transformándose de un régimen federal a uno central. Las entidades federativas se transformaron en departamentos, se limitó la capacidad de ejercer el voto a aquellos mexicanos que percibían cierta cantidad de renta y a los que hubiesen obtenido carta especial de ciudadanía del congreso general, hecho que disminuyó considerablemente la base de electores.

**Artículo 7.** Son ciudadanos de la República mexicana:

I. Todos los comprendidos en los cinco primeros párrafos del artículo 1 que tengan una renta anual lo menos de cien pesos, procedentes del capital fijo o mobiliario, o de industria o trabajo personal honesto y útil a la sociedad.

---

<sup>117</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *op.cit.*, p. 169 y ss.

II. Los que hayan obtenido carta especial de ciudadanía del congreso general, con los requisitos que establezca la ley<sup>118</sup>.

En cuanto a los partidos políticos, éstos no se mencionan pero se hace alusión al derecho de expresar las ideas políticas con libertad (aunque con penas a los que sean considerados “abusos” a este derecho):

**Artículo 2.** Son derechos del mexicano:

VII. Poder imprimir y circular, sin necesidad de previa censura, sus ideas políticas. Por los abusos de éste derecho, se castigará cualquiera que sea culpable en ellos, y así en esto como en todo lo demás, quedan estos abusos en la clase de delitos comunes; pero con respecto a las penas los jueces no podrán excederse de las que imponen las leyes de imprenta, mientras tanto no se dicten otras en esta materia<sup>119</sup>.

Tiempo después en 1843, se expiden las Bases Orgánicas, documento jurídico de tendencia centralista y con jerarquía constitucional, en el que continúa el voto censitario, sólo para aquellos mexicanos que hubiesen cumplido 21 años y que tuvieran una renta determinada (incluía además la obligación de saber leer y escribir pero que entraría sólo en vigor a partir de 1850)

**Artículo 18.** Son ciudadanos los mexicanos que hayan cumplido diez y ocho años, siendo casados, y veintiuno si no lo han sido, y que tengan una renta anual de doscientos pesos por lo menos, procedente de capital físico, industria ó trabajo personal honesto (...). Desde el año de 1850 en adelante los que llegaren a la edad que se exige para ser ciudadano, además de la renta dicha antes para entrar en ejercicio de sus derechos políticos, es necesario que sepan leer y escribir<sup>120</sup>.

Hay todo un apartado constitucional dedicado al Poder Electoral, donde se especifica el proceso electoral, sin hacer alusión en ningún momento a los partidos políticos, a pesar de que éstas agrupaciones políticas fueron los principales protagonistas de la historia mexicana y su respectiva legislación.

---

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 207

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 206

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 409.

Por su parte en el Acta de Reformas de 1847, se restablece la Constitución de 1824 como la única Constitución política de la República y el sistema de gobierno federal, añadiéndose algunas reformas. Entre estas reformas la única que tiene relación con el objeto de estudio de esta tesis, es la que establece el derecho de los ciudadanos para reunirse y discutir los negocios públicos, siendo la primera vez que se enuncia esta garantía a nivel constitucional.

**Artículo 2.** Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes<sup>121</sup>.

### **2.1.2.3 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.**

Bajo el gobierno de Ignacio Comonfort, se aprobó la Constitución de 1857, cuyas características más sobresalientes eran dar continuidad al sistema federal, dotar de un gran poder al Congreso y realizar reformas en materia religiosa. Esta Constitución fue víctima de las crispaciones políticas entre liberales (moderados y radicales) y conservadores, crispaciones que en ocasiones desembocaban en golpes de Estado y nuevas leyes, por lo que la vigencia de esta constitución fue intermitente, dentro del periodo que va de 1857 a 1917.

La Constitución del 57, contiene dentro del título 1, un apartado denominado “De los derechos del hombre”, dentro de esta sección se pueden encontrar el derecho de libre manifestación de ideas, limitándolo solo al caso de ataque a la moral, a los derechos de tercero, provocación de algún crimen o delito, o perturbación el orden público. También se garantiza la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia (entendiéndose incluida la materia política)

---

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 472.



**Artículo 6.** La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público.

**Artículo 7.** Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límite que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley y designe la pena<sup>122</sup>.

El artículo 9 hace referencia de una manera “velada” a los partidos políticos al establecer el derecho de asociación, delimitando tal derecho en materia de asuntos políticos a los ciudadanos mexicanos. No se añaden mayores requisitos de forma o fondo a la asociación de ciudadanos para asuntos políticos, simplemente como epílogo se prohíbe tajantemente el uso de armas en tales reuniones.

**Artículo 9.** A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar<sup>123</sup>.

En cuanto a los requisitos para obtener la ciudadanía mexicana, tan sólo eran necesarios tres requisitos: ser mexicano, haber cumplido dieciocho años (siendo casado) o veintiuno (en caso de no serlo), y el tan ambiguo termino de tener un modo honesto de vivir.

**Artículo 34.** Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además las siguientes:

I. Haber cumplido dieciocho años siendo casados, o veintiuno si no lo son.

---

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 607.

<sup>123</sup> *Ibidem*, p. 608

II. Tener un modo honesto de vivir<sup>124</sup>.

También se hace mención a las prerrogativas de los ciudadanos, entre las cuales se encuentran: votar y ser votado, así como asociarse para tratar los asuntos políticos del país. No se fija la naturaleza jurídica de estas asociaciones, dejándose ésta al arbitrio de los ciudadanos mexicanos.

**Artículo 35.** Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares.

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que la ley establezca.

III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país.

IV. Tomar las armas en el ejército o en la guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones.

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición<sup>125</sup>.

El Supremo poder se encontraba dividido en: Legislativo (sólo diputados), Ejecutivo y Judicial. En ningún momento se señala como requisito para ser candidato a integrar el Poder Legislativo o ser candidato a ocupar la presidencia de la República, la necesidad de pertenecer a una asociación política. Para detallar el proceso electoral, ya no se asienta éste en la propia constitución sino que remite a la ley electoral, solamente se menciona que la elección para diputados, y presidente será indirecta y en primer grado. El Congreso tenía la calidad de calificador de las elecciones de sus miembros.

#### **2.1.2.4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.**

La Constitución de 1917 tuvo grandes acontecimientos histórico-políticos como antecedentes: las Leyes de Reforma, el Imperio Mexicano depositado en

---

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 612

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 612.

Maximiliano de Habsburgo, el gobierno de casi 30 años de Porfirio Díaz y la Revolución Mexicana con sus consabidas pugnas internas. Tantos movimientos armados y luchas ideológicas reclamaban una Constitución que le diera sustento jurídico a los victoriosos, en este caso los revolucionarios, quienes a través de sus principales ideólogos lograron insertar en la Constitución de 1917 las garantías sociales, máxima novedad en México y en el mundo de principios del siglo XX.

La versión original de la Constitución de 1917 no hacía alusión a los partidos políticos, sin embargo retomando la redacción de la Constitución de 1857, en sus artículos 6 y 7 se consagra la libertad de expresión y la libertad de imprenta, respectivamente. En el artículo 9 sin llegar a mencionar la palabra partido político, es un artículo que va destinado a ellos y las demás asociaciones políticas, ya que garantiza la libre asociación y en el caso de los ciudadanos les permite asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país, estableciendo como legales las asambleas o reuniones que tengan por objeto realizar una petición o presentar alguna protesta.

**Artículo 9.**

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee<sup>126</sup>.

Asimismo el artículo 35 en su número III establece como prerrogativa del ciudadano mexicano asociarse para tratar los asuntos políticos del país. El artículo 41 de la versión original de esta constitución simplemente establecía que la soberanía del pueblo se ejerce por medio de los Poderes de la Unión y por los

---

<sup>126</sup> Diario Oficial de la Federación de 05/02/1917, p. 149.

Poderes de los Estados. La elección de diputados, senadores y del mismo presidente seguía siendo democrática, a través del voto de los ciudadanos mexicanos.

A diferencia de la Constitución española, que tan sólo ha sido modificada en una ocasión desde su promulgación, la Constitución mexicana se ha caracterizado por la inestabilidad de su contenido, ya que ha sido reformada en una infinidad de ocasiones, alcanzando casi la media del millar de reformas por artículo a la fecha. Dichas reformas han obedecido tanto a grandes cambios coyunturales, pero también a la creencia del político-legislador de que toda nueva transformación que considere deba poseer trascendencia legal debe ir respaldada por el texto constitucional, siempre con la esperanza de que su nueva reforma quede inmutable y firme por el mayor tiempo posible. Lo anterior aunado, a que más allá de que la Carta Magna dé las pautas generales de los derechos y obligaciones de los mexicanos y la forma de organización de los Poderes de la Unión, se ha convertido en un texto que regula exhaustivamente la organización federal, y consecuentemente algunas pequeñas reformas de leyes federales necesitan forzosamente de la reforma constitucional.

Respecto a los partidos políticos, no es sino hasta el 6 de diciembre de 1977 que hacen su aparición constitucional en el artículo 41, quien los define como “entidades de interés público” cuya finalidad es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organización de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

**Artículo 41.**

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del

poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos 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<sup>127</sup>.

El debut de los partidos políticos, dentro de la más alta jerarquía legal, definió su naturaleza jurídica como “entidades de interés público”, término que podría adaptarse a innumerables entidades. Sin embargo, en cuanto a la descripción de sus fines ésta es más clara, resaltando que éstos deben hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Hasta abril de 1990, tras unas elecciones cuestionadas, se vuelve a reformar el artículo 41 constitucional, en esta ocasión para dar nacimiento a un organismo público dotado de personalidad jurídica propia, que de ahora en adelante se encargaría de organizar las elecciones federales, el mencionado organismo tendría que funcionar bajo los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Esta reforma era el alumbramiento del Instituto Federal Electoral.

**Artículo 41. (...)**

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realiza a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán los principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

---

<sup>127</sup> Diario Oficial de la Federación de 06/12/1977, p. 2.

El organismo público será autoridad en materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos.<sup>128</sup>

A dicho organismo se le atribuyeron amplísimas facultades ya que era y es el encargado de las actividades relativas al padrón electoral, la preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamientos de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Respecto al punto que más interesa para los fines de la presente investigación, es el encargado de atender los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

**Artículo 41. (...)**

El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos<sup>129</sup>.

También con esta reforma de 1990 se daba vida al Tribunal que se encargaría de dirimir los conflictos que surgieran en materia electoral.

**Artículo 41. (...)**

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad<sup>130</sup>.

Posteriormente el mismo artículo fue modificado tres años después, en 1993, cuya motivación obedeció en gran parte a que los partidos de oposición al partido hegemónico, desde tiempos de la Revolución Mexicana, cada vez iban

---

<sup>128</sup> Diario Oficial de la Federación de 06/04/1990, p. 3.

<sup>129</sup> Íd.

<sup>130</sup> Íd.

ganando más espacios en los puestos de elección pública incluyendo gubernaturas, desde donde, a pesar de seguir siendo minoría, ejercían gran presión porque se establecieran medidas más equitativas y justas en las elecciones. Esta reforma se queda corta en cuanto a la búsqueda de circunstancias equitativas para la contienda electoral, pero añade que la ley se encargará de regular el financiamiento de los partidos políticos así como sus campañas electorales y aclarar las competencias y organización del entonces llamado Tribunal Federal Electoral.

**Artículo 41. (...)**

La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales. (...)

El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, las que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de esta Constitución, y las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas por este artículo. Expedirá su reglamento interior y realizará las demás atribuciones que le confiere la ley.

Para cada proceso electoral se integrará una Sala de segunda instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el Presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidirá. Esta Sala será competente para resolver las impugnaciones a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de esta Constitución<sup>131</sup>.

Un año después se vuelve a reformar el mismo artículo. Se modificó la redacción de los párrafos 8 y 9, y cambió la manera de seleccionar a los integrantes tanto del Tribunal Federal Electoral, como a los Consejeros Ciudadanos de Instituto Federal Electoral. La selección de los integrantes de dichos organismos siempre fue y sigue siendo motivo de grandes polémicas y disputas entre los partidos políticos ya que de la “parcialidad” o “imparcialidad” de los mismos depende en gran medida el tratamiento que éstos reciban. En la reforma de 1994, se estableció que los Magistrados del Tribunal Federal Electoral sean electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara

---

<sup>131</sup> Diario Oficial de la Federación de 03/09/1993, p. 3.

de Diputados, a propuesta del Presidente de la República; y que los Consejeros Ciudadanos sean propuestos por los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, y aprobados por las dos terceras partes presentes de la misma.

En 1996, se desarrollaron las pautas para el financiamiento de los partidos políticos. Dentro de estas reglas generales, se estableció que los recursos públicos deben prevalecer sobre los privados, se clasificaron dos tipos de ministraciones las destinadas al sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes y las destinadas a la obtención del voto durante los procesos electorales.

Los criterios para fijar el financiamiento público a los partidos para sus actividades permanentes, se basó en el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras y la duración de las campañas electorales; el 30% de la cantidad que resultaba se distribuía entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuía conforme al porcentaje de votos que obtuvieron en la elección de diputados inmediata anterior. Para financiar las actividades tendientes a la obtención del voto, se les proporcionaba a los partidos políticos, una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año. Se permitía a los institutos políticos reintegrar los gastos anuales por concepto de actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales.

**Artículo 41. (...)**

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria



y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público por actividades ordinarias en ese año<sup>132</sup>.

Asimismo en esta reforma, la Constitución indica que la ley fijará los criterios para determinar los topes de campañas, los montos máximos para las aportaciones de simpatizantes, los procedimientos para el control y vigilancia del origen de todos los recursos y las sanciones que deban de imponerse en su caso. También se elimina la intervención del Poder Ejecutivo para la selección de los Consejeros Ciudadanos, se menciona que el IFE tendrá a su cargo la regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión con fines electorales. También se crean las agrupaciones políticas nacionales.

En el 2007 se realiza la última reforma constitucional en materia del régimen jurídico de partidos políticos, en ella se agrega al artículo 6 el derecho de réplica, más adelante en el artículo 41 se prohíbe expresamente la intervención de organizaciones gremiales en la formación de los partidos políticos y cualquier forma de afiliación corporativa. Se crea un gran precedente al hablarse sobre la intervención de las autoridades electorales en los asuntos internos, el cual sólo podrá ser conforme a la ley, problema que se había venido solucionando conforme a la interpretación de la ley que realizaba el TEPJF. Una reforma que recibió el beneplácito de la sociedad fue aquella que disminuyó el financiamiento a las campañas electorales, disminuyendo éste de un monto igual al que le corresponde a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año, al cincuenta por ciento.

#### **Artículo 41**

I. (...)

---

<sup>132</sup> Diario Oficial de la Federación de 22/08/1996, p. 3.

Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

II. (...)

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

Otro aspecto que demandaba la sociedad, pero sobre todo los mismos políticos, a fin de que hubiera equidad desde la gestación de la contienda electoral, era la regulación de las “precampañas”; esto es de los procesos de selección internos que realiza cada partido político a fin de seleccionar sus candidatos. Dichos procesos en cada elección se venían haciendo más costosos y públicos.

Dentro de la reforma se fija en la CPEUM en 10 %, del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial, el límite a las aportaciones de los simpatizantes.

#### **Artículo 41**

II. (...)

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial.

Un tema toral que se desarrolló en esta última reforma fue el acceso de los partidos a los medios de comunicación pasando de una simple mención de

escasos tres renglones en el texto constitucional de 1996, a todo un elaborado procedimiento que fija (detallando incluso minutos y segundos) los criterios para el reparto de tiempo y espacios en los medios de comunicación. Dentro de esta reforma el hecho más relevante y comentado es que se les prohibió a los partidos contratar o adquirir, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, convirtiéndose el IFE en el único administrador del tiempo en radio y televisión. Otro dato que también merece comentarios, es que incluso en las precampañas se regula escrupulosamente el acceso a radio y televisión. Por otra parte un hecho que fue instintivamente celebrado, pero después de un tiempo cuestionado por su presunta violación a la libertad de expresión, fue la prohibición para las personas físicas o morales para contratar propaganda en radio y televisión, dirigida a influir en las preferencias electorales de los votantes.

**Artículo 41.**

Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

- a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;
- b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;
- c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;
- d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;
- e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el

setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

De igual forma también se prohíbe que los partidos políticos difundan expresiones que denigren a las instituciones o a los propios partidos o que calumnien personas, hecho que a simple vista es plausible pues busca una sana y pro positiva contienda, pero que sin embargo bajo un análisis más pausado limita la libertad de expresión, y la esencia de muchos debates políticos.

En aras de buscar la equidad, también se reguló el retiro de la propaganda gubernamental de los medios de comunicación social, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales tanto federales como locales. Se

establecen plazos para los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular. Se disminuye la duración de las campañas electorales, 90 días para la elección de Presidente, senadores y diputados federales y en caso de sólo elegir diputados federales las campañas durarán 60 días, esta modificación fue muy prudente ya que junto a la reforma que prohíbe la contratación directa de televisión o radio de los partidos políticos, se logra reducir el enorme gasto que significaba cada elección pública. También se modificó el número de años que dura en su encargo el Consejero Presidente, disminuyéndose a seis años (con posibilidad de reelección) y en los demás consejeros electorales, aumenta su periodo de gestión, de siete a nueve años.

Es importante destacar que detrás de cada reforma en los cimientos constitucionales, hubo cambios más extensos y profundos en la legislación federal electoral, los cuales pretendían acompañar armoniosamente los textos constitucionales reformados.

## **2.2 Leyes.**

### **2.2.1 España.**

El sistema de leyes político-electorales en España, no se encuentra en un solo código, como en el caso de México, sino que se encuentra integrado por una serie de leyes con temas específicos a tratar, tales como: sistema electoral, financiamiento, partidos políticos, etc. Observándose a todas luces, a la Constitución española de 1978 como la línea divisoria que marca el origen del actual sistema político-electoral.

En el presente apartado se analizarán las leyes preconstitucionales, pertenecientes a la etapa de la llamada transición española, donde se van

desarticulando poco a poco las normas que sustentaron el régimen franquista. Una primera ley que fue concebida en este sentido, fue la Ley 21/1976, sobre el Derecho de Asociación Política, cuya intención era activar la participación de las asociaciones políticas y dar cabida al pluralismo político, pero cuya vigencia fue muy corta debido a la alta expectativa que tenía la sociedad española respecto a la apertura y espíritu incluyente del nuevo pluralismo político que se veía emerger.

La ley que vino a sustituir a la 21/1976, fue la Ley 54/1978, de Partidos Políticos, la cual dejó de lado las tímidas reformas, de su antecesora, para realmente dar respuesta a las exigencias que clamaban por una mayor apertura. Esta ley es aún preconstitucional, se caracteriza por su brevedad, seis artículos, y se encarga de regular los aspectos más generales en la vida de un partido político: libertad para crear un partido, registro, estatutos, democracia interna, financiamiento, ilicitud y disolución. Fue precisamente esta ley la que se encargó de reactivar el sistema de partidos, otorgando a España elecciones democráticas caracterizadas por el pacífico cambio en el poder, entre los dos principales partidos. La ley 54/1978 a pesar de ser una norma preconstitucional, estuvo vigente hasta el año 2002.

En el año 2002, las circunstancias y necesidades del gobierno español eran distintas, España había demostrado que en un breve periodo de tiempo, se podía transitar de una dictadura a un sistema democrático consolidado, pero existía una nueva amenaza que se amparaba bajo la figura de partidos políticos constituidos legalmente. El terrorismo, que había detonado cientos de bombas y cobrado cientos de vidas, había logrado infiltrarse en estas formaciones políticas, haciendo uso de las prestaciones que les otorgaba el Estado.

Era urgente poner un freno a esta situación, por ello, la mayoría parlamentaria, decide derogar la Ley de Partidos Políticos de 1978, para dar cabida a una nueva ley que tuviera como objetivo principal, sujetar la actuación de los partidos políticos a la Constitución y a las leyes, tanto en su organización

interna, como en su actividad externa, impidiendo que un partido pueda atentar contra el régimen democrático de libertades o apoyar la violencia y las actividades de las bandas terroristas. Junto al objetivo principal, vino la actualización de la ley, en temas como: creación, funcionamiento, democracia interna, derechos y obligaciones de los afiliados, actividades (legales e ilegales), disolución y financiación.

Como se comentó anteriormente, el sistema político-electoral español, se encuentra regulado por distintas leyes; aunque el tema del actual trabajo de investigación son los partidos políticos, es necesario hacer un análisis del sistema electoral español, ya que sin éste no se entendería el funcionamiento de los partidos políticos, sobre todo por las grandes diferencias que se observan respecto al mexicano.

Es por ello que en este apartado se hace un paréntesis para explicar los fundamentos del sistema electoral, el cual como se recordará da sustento a la renovación de un gobierno basado en la monarquía parlamentaria, en la que encontramos Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, que se encuentra integrado no por Estados Federales, sino por Comunidades Autónomas, donde la mayoría de las elecciones siguen el sistema de representación proporcional a través de listas cerradas y bloqueadas; y que se caracteriza por sus breves campañas electorales dotadas de un financiamiento austero.

#### **2.2.1.1 Ley 21/1976, sobre el Derecho de Asociación Política.**

A la muerte de Franco, el rey Juan Carlos I nombra como Presidente de Gobierno a Carlos Arias Navarro, antiguo funcionario del régimen franquista, quien se ve presionado para ir desmontando la estructura del antiguo gobierno, e ir

dando respuesta a las principales exigencias de la sociedad, entre las que se encontraba dar cabida al pluralismo político.

Es así, que el 14 de junio de 1976 se publica la Ley 21/1976, sobre el Derecho de Asociación Política, que en su preámbulo declaraba:

El derecho de libre asociación para fines lícitos es reconocido y declarado con toda firmeza por el artículo dieciséis del Fuero de los Españoles (...).

Para atender el imperativo jurídico de garantizar debidamente su libre y efectivo ejercicio, la presente Ley viene a regular el derecho de asociación política con criterios amplios y flexibles, pero también precisos pretendiendo una adecuada coordinación entre los principios de organización, libertad y eficacia<sup>133</sup>.

Aspectos a destacar en la presente ley fue la intención de establecer un proceso simple y ágil para constituir asociaciones, procurando evadir largos y tortuosos trámites burocráticos y suprimir los requisitos legales en cuanto al número de asociados y a la distribución territorial de las organizaciones. Otro aspecto importante es la inserción del Tribunal Supremo como órgano al cual recurrir en segunda instancia ante la negativa de la inscripción registral o la imposición de multas, así como el órgano encargado de imponer las sanciones más graves, como la suspensión y disolución.

La Ley sobre el Derecho de Asociación Política, consta tan sólo de ocho artículos, cuyo contenido jamás menciona la palabra partidos políticos. En el primer artículo se regulan los ámbitos y los fines de las asociaciones:

**Artículo 1.** Ámbito y fines.

Uno. El derecho a asociarse libremente para fines lícitos, reconocido en el artículo dieciséis del Fuero de los Españoles, se ejercerá, en cuanto tenga por objeto la acción política, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley.

Dos. Las asociaciones que se constituyan a tal efecto tendrán como fines esenciales contribuir democráticamente a la determinación de la política nacional y a la

---

<sup>133</sup> Boletín Oficial del Estado, No. 144 de 16/6/1976, p. 11750



formación de la voluntad política de los ciudadanos, así como promover su participación en las instituciones representativas de carácter político mediante la formulación de programas, la presentación y apoyo de candidatos en las correspondientes elecciones y la realización de cualquier otra actividad necesaria para el cumplimiento de aquellos fines.

Tres. Las asociaciones conformarán su actuación a las Leyes Fundamentales del Reino y, en particular, a los principios de respeto a la soberanía, unidad, integridad, independencia y seguridad de la nación y a la libertad de los ciudadanos.

Cuatro. Son asociaciones ilícitas las tipificadas como tales en el Código Penal<sup>134</sup>.

Como se puede observar el fundamento de esta ley radica en la Ley Fundamental sobre el Fuero de los Españoles. Un aspecto sobresaliente de la transición española, es que las modificaciones jurídicas necesarias para cambiar de régimen se realizaron a través de los procedimientos previstos en las propias Leyes Fundamentales, de manera que “se utilizó la legalidad franquista para sustituirla por una nueva legalidad democrática”<sup>135</sup>.

Los fines de las asociaciones políticas debían recaer en contribuir democráticamente a la determinación de la política nacional y a la formación de la voluntad política de los ciudadanos, así como promover su participación en las instituciones representativas de carácter político. Dichos fines parecían a primera vista abrir las puertas al pluralismo político, sin embargo el número cuatro de dicho artículo fue el motivo de que esta Ley no fuera aprobada socialmente, ya que remitía al antiguo Código Penal, el cual contemplaba ciertas asociaciones, que en un régimen democrático serían lícitas, como ilícitas.<sup>136</sup>

En cuanto a su promoción y constitución, ésta era sencilla y no exigía elementos cuantitativos. Tan sólo se debían acompañar acta notarial constitutiva de la Comisión promotora de la asociación, declaración programática y estatutos, así como declaración de acatamiento al ordenamiento constitucional.

---

<sup>134</sup> Boletín Oficial del Estado, No. 144 de 16/6/1976, p. 11751.

<sup>135</sup> SANTAMARÍA, J., *La transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*, Madrid, CIS, 1981, p. 396.

<sup>136</sup> *Vid.* Artículos 166, 171, 172, 174, 175, 251 y 253 del Código Penal refundido de 1973.

**Artículo 2.** Promoción y constitución.

Dos. La constitución de una asociación acogida a la presente Ley requerirá la previa comunicación al Ministerio de la Gobernación, a la que se acompañarán los siguientes documentos:

- a) Acta notarial constitutiva de la Comisión promotora de la asociación con la relación nominal de sus miembros y datos personales de identificación de los mismos.
- b) Declaración programática de la asociación y Estatutos por los que habrá de regirse.
- c) Declaración de acatamiento al ordenamiento constitucional y compromiso de ajustar su actuación y organización interna a las formas y procedimientos democráticos<sup>137</sup>.

En el plazo máximo de dos meses, el Gobierno procedía a inscribir o denegar la inscripción a la asociación en el Registro de Asociaciones Políticas<sup>138</sup>, la denegación podía ser impugnada ante la Sala del Tribunal Supremo. En virtud de la inscripción en el Registro, la asociación política adquiría personalidad jurídica y se procedía en un máximo de dos meses a la elección de sus órganos de representación, gobierno y administración conforme a sus estatutos.

Los estatutos debían contener los fines de la asociación, su denominación, domicilio social, órganos de representación, gobierno y administración, procedimiento de admisión de asociados, derechos y deberes, así como el régimen disciplinario de los mismos, patrimonio, procedimiento de rendición de cuentas, causas de extinción y destino de su patrimonio al producirse ésta y finalmente su régimen documental.

**Artículo 3.** Declaración programática y Estatutos.

Uno. (...).

Dos. Los Estatutos regularán al menos los siguientes extremos:

- a) Fines de la asociación.

---

<sup>137</sup> Boletín Oficial del Estado, No. 144 de 16/6/1976, p. 11751

<sup>138</sup> El cual fue posteriormente regulado en virtud del Real Decreto 2281/1976.

- b) Denominación, que no podrá coincidir o inducir a confusión con la de otras asociaciones ya constituidas. No podrán emplearse denominaciones, emblemas o símbolos que sean contrarios al ordenamiento institucional.
- c) Domicilio social.
- d) Órganos de representación, gobierno y administración, determinándose su composición, procedimiento de elección de sus componentes y atribuciones. La Asamblea General será el órgano supremo de la asociación política y estará constituida por el conjunto de los asociados, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios.
- e) Procedimiento de admisión de asociados. Podrán ostentar esta cualidad todos los españoles mayores de dieciocho años que no pertenezcan a otra asociación política, pero sólo podrán ser titulares de los órganos de representación, gobierno y administración quienes gocen de plena capacidad de obrar.
- f) Derechos y deberes de los asociados, En todo caso, los asociados tendrán derecho a impulsar el cumplimiento, de los fines de la asociación mediante la presentación de iniciativas, la dedicación voluntaria de su actividad personal y la aportación de contribuciones económicas; ser elector y elegible para los órganos rectores de la asociación y formar parte con voz y voto de dichos órganos; manifestar su opinión y expresar sus sugerencias y quejas ante los órganos rectores de la asociación, y ser informados y conocer de las actividades de la asociación y de su régimen económico. Son deberes fundamentales colaborar en la realización del programa de la asociación y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por sus órganos rectores.
- g) El régimen disciplinario de los asociados y causas por las que se pierda tal condición, entre las que habrán de figurar la decisión motivada de los órganos rectores ratificada por la Asamblea General y la renuncia escrita.
- h) Patrimonio, recursos económicos y procedimiento de rendición de cuentas.
- i) Causas de extinción y destino de su patrimonio al producirse ésta.
- j) Régimen documental, que comprenderá como mínimo los Libros de Registro de Asociados, de Actas, de Contabilidad, de Tesorería, de Inventarios y Balances, cuyo contenido se fijará reglamentariamente<sup>139</sup>.

En cuanto a su patrimonio y régimen económico, las asociaciones podían adquirir, administrar y enajenar los bienes y derechos que resultaren necesarios para el cumplimiento de sus fines. Estaban obligadas a llevar libros de tesorería,

---

<sup>139</sup> Boletín Oficial del Estado, No. 144 de 16/6/1976, p. 11751

inventarios y balances, los cuales serían comprobados por el Tribunal de Cuentas del Reino.

Respecto a la estructura territorial, las asociaciones políticas podrían establecer Secciones para que las representaran en otro ámbito territorial, también estaban facultadas para crear Federaciones, sin la pérdida de su propia personalidad jurídica. Las asociaciones y Federaciones podían crear coaliciones, pero sin que eso supusiera la creación de una nueva entidad jurídica independiente.

En esta breve legislación de ocho artículos, hay un artículo dedicado exclusivamente a la responsabilidad de las asociaciones, en este artículo observamos un enunciado que ha sido objeto de varios estudios jurisprudenciales tanto en México como en España.

**Artículo 6.** Responsabilidad.

Uno. Las asociaciones políticas responderán de los actos de sus socios cuando éstos actúen en su representación, conforme a los Estatutos<sup>140</sup>.

Las sanciones a las asociaciones políticas, iban desde multas hasta la suspensión de uno a tres años de la asociación o incluso, hasta su disolución. Las multas eran sancionadas por el Gobierno a propuesta del Ministro de Gobernación, siendo su resolución recurrible ante la Sala del Tribunal Supremo, mientras que la suspensión y la disolución eran facultad exclusiva del Tribunal Supremo<sup>141</sup>.

Se establecían como causas de extinción de las asociaciones políticas:

**Artículo 7.** Extinción de las asociaciones políticas.

Uno. Son causa de extinción:

---

<sup>140</sup> Boletín Oficial del Estado, No. 144 de 16/6/1976, p. 11752.

<sup>141</sup> El Gobierno podía acordar la suspensión con carácter provisional, pero ésta, en el plazo de un mes tenía que ser confirmada o revocada por el Tribunal Supremo.

- a) Las previstas en los Estatutos.
- b) La fusión o incorporación a otra asociación política.
- c) La disolución acordada en virtud de resolución firme de la Sala del Tribunal Supremo prevista en el artículo octavo.
- d) La no concurrencia a dos elecciones sucesivas convocadas con carácter general.<sup>142</sup>

Finalmente, se nombraba al Tribunal Supremo como garante jurisdiccional, pues se menciona que una Sala del Tribunal Supremo conocerá de todos los asuntos contenciosos que puedan plantearse al amparo de esta ley.

Esta ley tuvo una vigencia muy corta pues a menos de un mes de su publicación, el Presidente de Gobierno, Carlos Arias, en medio de presiones que pugnaban por una verdadera transición a la democracia, se ve obligado a dimitir, siendo sustituido por Adolfo Suárez.

### **2.2.1.2 Ley 54/1978, de Partidos Políticos.**

El 1 de julio de 1976, Adolfo Suárez sustituye como Presidente de Gobierno a Carlos Arias. El nuevo Presidente, confirmado posteriormente por el voto popular<sup>143</sup>, consciente de las reformas necesarias para llevar a cabo la transición, presenta el proyecto de una Ley de Partidos Políticos que deroga casi la totalidad de la entonces reciente Ley sobre el Derecho de Asociación Política.<sup>144</sup>

La Ley 54/1978, vino acompañada de otras reformas, que respaldaban el giro democrático que se pretendía dar, tales medidas incluían la Ley para la

---

<sup>142</sup> Boletín Oficial del Estado, No. 144 de 16/6/1976, p. 11752

<sup>143</sup> Elecciones llevadas a cabo el 15 de junio de 1977.

<sup>144</sup> Apartados uno y tres del artículo primero; apartados dos, tres y cuatro del artículo segundo; apartados uno, dos letra B), segunda frase, y apartado tres del artículo tercero; apartados dos, párrafo segundo, tres, cuatro, cinco y seis del artículo cuarto; apartados dos, tres, cuatro y cinco del artículo sexto; apartados uno y dos del artículo séptimo, y el artículo octavo.

Reforma Política así como reformas al Código Penal del que se suprimían aquellos artículos que establecían demasiados límites al derecho de asociación, reunión, manifestación y propaganda<sup>145</sup>.

La nueva Ley de Partidos Políticos, era una ley breve, cuya publicación fue anterior a la Constitución de 1978, constaba de seis artículos, en el primer artículo se establecía que los españoles podían crear libremente partidos políticos, tomando como base su derecho fundamental de asociación.

El artículo segundo establecía la forma en que los partidos políticos adquirirían personalidad jurídica; ésta se adquiriría con el simple transcurso de 21 días siguientes al depósito en el Registro del Ministerio de Interior del acta notarial cuyo contenido establecía los datos personales de los promotores, así como los estatutos por los que habrá de regirse el partido. La intención de este artículo era agilizar el trámite de inscripción reduciéndose el plazo de 2 meses a 21 días, también suprimía algunos requisitos que imposibilitaban la inscripción de algunos partidos, principalmente los de tendencias comunistas<sup>146</sup>.

#### **Artículo 2.**

Uno. Los partidos políticos adquirirán personalidad jurídica el vigésimo primer día siguiente a aquel en que los dirigentes o promotores depositen, en el registro que a estos efectos existirá en el ministerio del interior, acta notarial suscrita por los mismos, con expresa constancia de sus datos personales de identificación y en la que se inserten o incorporen los estatutos por los que habrá de regirse el partido<sup>147</sup>.

Sin embargo, el artículo tercero era el encargado de frenar a aquellos partidos que tuviesen indicios de ilicitud penal, a través del proceso siguiente: si después de presentada en el Registro del Ministerio del Interior, el acta notariada

---

<sup>145</sup> Se modificaron los artículos 166, 171, 172, 174, 175, 251 y 253 del Código Penal. *Vid.* Boletín Oficial del Estado, No. 174 de 21/07/1976, p. 14135 y 14136.

<sup>146</sup> Se suprime el siguiente párrafo: No podrán emplearse denominaciones, emblemas o símbolos que sean contrarios al ordenamiento institucional.

<sup>147</sup> Boletín Oficial del Estado. No. 293 de 8/12/1978. p. 27781.

con los estatutos e identificación de sus promotores, el Ministerio de Interior tenía indicios sobre la ilicitud penal del partido, lo hacía del conocimiento al Ministerio Fiscal en un plazo de 15 días, quien debía resolver sobre la ilicitud del partido en un plazo de 20 días.

**Artículo 3.**

Uno. Si del examen de la documentación presentada se dedujesen indicios racionales de ilicitud penal del partido, el Ministerio del Interior lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal en el plazo de quince días, remitiéndole los documentos oportunos.

Dos. El Ministerio Fiscal en el plazo de veinte días, a la vista de la documentación remitida, acordara su devolución al registro si estimare que no existen indicios de ilicitud penal. En caso contrario, instara de la autoridad judicial competente la declaración de ilegalidad del partido<sup>148</sup>.

En cuanto a la democracia al interior de los partidos políticos, el apartado 2, inciso c), del artículo segundo de la Ley sobre el derecho de Asociación Política es ampliado en esta nueva legislación, donde se establece además de un funcionamiento democrático, que todos los miembros del partido tienen derecho a ser electores y elegidos para cargos del mismo, así como el acceso a la información de sus actividades y situación económica. También establece el voto libre y secreto como mecanismo para la elección de los órganos directivos del partido.

**Artículo 4.**

Uno. La organización y funcionamiento de los partidos políticos deberá ajustarse a principios democráticos.

Dos. El órgano supremo estará constituido por la asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios.

Todos los miembros del partido tendrán derecho a ser electores y elegibles para cargos del mismo y acceso a la información sobre sus actividades y situación

---

<sup>148</sup> *Íd.*

económica. Los órganos directores se proveerán en todo caso mediante sufragio libre y secreto. Los estatutos de los partidos regularán los anteriores extremos<sup>149</sup>.

El penúltimo artículo de esta ley establece la forma de disolver y suspender a los partidos políticos, la cual sólo podrá ser acordada por resolución judicial. Los supuestos para que un partido político fuera declarado disuelto, eran dos. El primero consistía en concurrir en los hechos tipificados por el Código Penal, como asociación ilícita, y el segundo cuando su organización o actividades fueran contrarias a los principios democráticos. La suspensión provisional del partido, podía ser acordada, mientras el órgano judicial acordaba la sentencia.

**Artículo 5.**

Uno. La suspensión y disolución de los partidos políticos solo podrá acordarse por decisión de la autoridad judicial competente.

Dos. La disolución de los partidos solo podrá declararse en los siguientes casos:

a) Cuando incurran en supuestos tipificados como de asociación ilícita en el Código Penal.

b) Cuando su organización o actividades sean contrarias a los principios democráticos.

Tres. En los procesos a que se refiere el apartado anterior el órgano judicial competente, de oficio o a instancia de parte, podrá acordar la suspensión provisional del partido hasta que se dicta sentencia<sup>150</sup>.

Por último, el artículo sexto determina el financiamiento de los partidos, estableciéndose que el Estado financiará con una cantidad fija por cada escaño obtenido en cada una de las Cámaras y una cantidad fija por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura. Se estipula que de manera reglamentaria se determinará el financiamiento para federaciones o coaliciones.

---

<sup>149</sup> *Íd.*

<sup>150</sup> *Íd.*



**Artículo 6.** La administración del estado financiara las actividades de los partidos con arreglo a las siguientes normas:

- a) Cada partido percibirá anualmente una cantidad fija por cada escaño obtenido en cada una de las dos Cámaras y, asimismo, una cantidad fija por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura a cada una de las dos Cámaras.
- b) En los presupuestos generales del Estado se consignara la cantidad global destinada a estos fines, así como los criterios para distribuirla con sujeción a lo dispuesto en el apartado anterior.
- c) Reglamentariamente se determinara el régimen de distribución de las cantidades mencionadas en el apartado a) cuando los partidos hubieran concurrido a las elecciones formando parte de federaciones o coaliciones<sup>151</sup>.

La presente Ley de Partidos Políticos, fue la que realmente reactivó el sistema de partidos, después de la etapa del franquismo, donde la competencia entre los partidos era nula. Desde 1978 hasta el año 2002, esta ley reguló a los partidos políticos españoles y fue clave para instaurar un régimen democrático.

### **2.2.1.3 Ley 6/ 2002, de Partidos Políticos.**

La ley 54/1978, fue la base de la reforma que fijó el sistema de competencia entre los partidos. Como se observó anteriormente, esta norma fue preconstitucional y se limitaba a dar las pautas más generales sobre el modo de obrar de los partidos, por ello fue necesario completar dicha norma con normas más específicas que se abocaron a regular el sistema electoral, así como el financiamiento a los partidos políticos. Estos dos pilares del sistema político-electoral fueron acuñados en 1985 y 1987 respectivamente, junto con otras normas que ayudaban a darle equilibrio y funcionalidad al edificio electoral, que hasta entonces había albergado elecciones democráticas en España.

---

<sup>151</sup> Íd

Sin embargo, en el año 2002 eran varias las razones que reclamaban reformar la ley 54/1978 de Partidos Políticos, entre ellas se encontraba la natural “puesta al día” de una ley que tenía casi 25 años, y que fue promulgada en circunstancias muy diferentes a las actuales. Por otra parte era necesario fortalecer y mejorar los estatutos jurídicos de los partidos, con miras a hacerlos más garantistas y completos.

Aunado a lo anterior, el objetivo principal de la ley era concretar las exigencias constitucionales de organización y funcionamiento democrático, pero sobre todo, una actuación sujeta a la Constitución y a las leyes tanto en su organización interna como en su actividad externa, ya que el terrorismo había encontrado en los partidos políticos españoles un lugar ideal para difundirse. Esta intención se expresa claramente en la exposición de motivos:

“El objetivo es garantizar el funcionamiento del sistema democrático y las libertades esenciales de los ciudadanos, impidiendo que un partido político pueda, de forma reiterada y grave, atentar contra ese régimen democrático de libertades, justificar el racismo y la xenofobia o apoyar políticamente la violencia y las actividades de bandas terroristas”<sup>152</sup>.

Se estableció que era indispensable diferenciar las organizaciones que pretenden revisar el propio marco constitucional, con respeto escrupuloso de los métodos y principios democráticos, de aquellas que sustentan su acción política en convivencia con la violencia, el terror, la discriminación, la exclusión y la violación de los derechos y de las libertades. Se pretendía eliminar éstas últimas bajo la regulación de un procedimiento judicial diferente al penal para poder suspender o disolver a los partidos políticos. Esta ley fue aprobada por la mayoría en el Congreso de los Diputados, ya que contó con el consenso de los partidos mayoritarios españoles, el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español,

---

<sup>152</sup> Exposición de Motivos, Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos, Boletín Oficial del Estado, publicada el veintiocho de junio de 2002, p. 23600.

aunque algunos partidos minoritarios la rechazaron por considerar que su objetivo era ilegalizar al partido denominado Batasuna.

La ley de Partidos Políticos consta de cuatro capítulos en los que se desarrollan trece artículos y su fundamento legal se encuentra en los artículos 1, 6, 22 y 23 de la Constitución Española.

A lo largo de este apartado, se dará una vista panorámica sobre el contenido de esta ley, reservando su análisis jurídico para el capítulo tercero, del presente trabajo. En el primer capítulo, titulado “De la creación de los partidos políticos”, se encuentran agrupados los primeros cinco artículos, de esta ley. El primer artículo es relativo a la libertad de creación, es muy semejante al primero de la ley 54/1978 sólo que en el actual se hace mención de la Constitución.

#### **Artículo 1.**

1. Los españoles podrán crear libremente partidos políticos conforme a lo dispuesto en la Constitución y en la presente Ley Orgánica.

Como novedad, este mismo artículo agrega a la conocida libertad de creación, la libertad de afiliación, estableciendo que la afiliación a un partido político es libre y voluntaria, y que nadie puede ser obligado a constituir un partido o a integrarse o a permanecer en el mismo. Por último, establece la posibilidad que tienen los partidos para constituir e inscribir federaciones, confederaciones y uniones de partidos.

En los subsecuentes artículos de éste capítulo, se regula todo lo concerniente a la constitución de un partido político, empezando por la capacidad que deben tener los promotores, para constituirlo. En cuanto al proceso para constituir un partido, establece que el acuerdo de constitución, habrá de formalizarse mediante acta fundacional, que deberá constar en documento público y contener la identificación personal de los promotores, la denominación del partido, los integrantes de los órganos directivos provisionales, el domicilio y los

estatutos por los que habrá de regirse. El acta fundacional deberá registrarse en el Registro de Partidos Políticos, ya que los partidos políticos adquieren personalidad jurídica mediante dicha inscripción. La inscripción se llevará a cabo dentro de los veinte días siguientes a la presentación de la documentación en el Registro.

#### **Artículo 4.**

1. Los promotores de los partidos políticos realizarán las actuaciones necesarias para su inscripción. Los promotores de partidos no inscritos responderán personal y solidariamente de las obligaciones contraídas con terceros, cuando hubieren manifestado actuar en nombre del partido.
2. Dentro de los veinte días siguientes a la presentación de la documentación completa en el Registro de Partidos Políticos, el Ministerio del Interior procederá a practicar la inscripción del partido. Dicho plazo quedará, sin embargo, suspendido si se considera necesario iniciar alguno de los procedimientos previstos en el artículo siguiente.

El capítulo segundo, trata sobre la organización, funcionamiento y actividades de los partidos, en el primer artículo que versa sobre este tema, vemos que se añade a la legislación de 1978, el hecho de que los partidos políticos además de ajustar su organización, funcionamiento y actividad a los principios democráticos, deberán sujetarse a lo dispuesto en la Constitución y en la leyes. En este último punto, cabe reflexionar sobre el dilema constitucional expuesto por Basset “La pregunta es si vamos a permitir a los enemigos declarados de la democracia utilizar la maquinaria democrática con el único propósito de derrocar la democracia”<sup>153</sup>. ¿Es lícito limitar la libertad política de quien pretende utilizarla contra la propia democracia?, para los alemanes que en un principio adoptaron las posturas de Kelsen, bañadas de un relativismo valorativo, la respuesta a esta segunda pregunta parecía ser negativa; pero posteriormente tras la asunción del Partido Nazi, y el arribo legal de Hitler al poder bajo el respaldo de la Constitución de Weimar, decidieron que era necesario asegurar la democracia, con mecanismos concretos de defensa, es por ello que la legislación alemana,

---

<sup>153</sup>BASSET, Reginald, *The Essentials of Parliamentary Democracy*, 2ª edición, Londres, Ed. Frank Cass, 1964, p. 200.

establece la posibilidad de prohibir partidos políticos, que por sus fines o la conducta de sus afiliados, tiendan a menoscabar o eliminar el orden fundamental democrático de libertad<sup>154</sup>. Los legisladores españoles, al observar, este ejemplo de derecho comparado, adoptan el mecanismo alemán para reaccionar frente a partidos políticos con objetivos contrarios al orden constitucional y a los principios democráticos.

Respecto a su organización y funcionamiento, se fijan las bases para obtener partidos democráticos, los cuales deberán contar con una asamblea general como órgano superior de gobierno, mientras que los órganos directivos deberán ser provistos mediante sufragio libre y secreto. Se enumeran una serie de derechos para los afiliados: participar en las actividades del partido a ser electores y elegibles para ocupar un cargo en el mismo, a ser informados sobre las actividades de éste y finalmente se menciona el derecho de los afiliados a impugnar acuerdos de los órganos del partido que estimen contrarios a la ley o a los estatutos. Este último derecho es de llamar la atención, pues se enmarca a nivel de Ley Orgánica para despejar toda duda que pudieran esgrimir las dirigencias partidistas. También a nivel de ley se establece que todas las medidas sancionadoras, que impliquen privación de derechos a los afiliados, sólo podrán imponerse mediante procedimientos contradictorios y, en su caso, tendrán derecho a formular recurso interno. Además de derechos, esta breve ley establece que los afiliados a un partido político también tendrán obligaciones, tales como compartir las finalidades del partido y colaborar para la consecución de las mismas, respetar lo contenido en los estatutos y en las leyes, cumplir los acuerdos de los órganos directivos y abonar las cuotas conforme a los estatutos.

#### **Artículo 8.**

Derechos y deberes de los afiliados.

1. Los miembros de los partidos políticos deben ser personas físicas, mayores de edad, y no tener limitada ni restringida su capacidad de obrar. Todos tendrán iguales derechos y deberes.

---

<sup>154</sup> *Vid.* Artículo 21, párrafo 2 de la Ley Fundamental alemana.

2. Los estatutos contendrán una relación detallada de los derechos de los afiliados, incluyendo, en todo caso, los siguientes: (...)

d) A impugnar los acuerdos de los órganos del partido que estimen contrarios a la Ley o a los estatutos.

3. La expulsión y el resto de medidas sancionadoras que impliquen privación de derechos a los afiliados sólo podrán imponerse mediante procedimientos contradictorios, en los que se garantice a los afectados el derecho a ser informados de los hechos que den lugar a tales medidas, el derecho a ser oídos con carácter previo a la adopción de las mismas, el derecho a que el acuerdo que imponga una sanción sea motivado, y el derecho a formular, en su caso, recurso interno.

4. Los afiliados a un partido político cumplirán las obligaciones que resulten de las disposiciones estatutarias y, en todo caso, las siguientes:

a) Compartir las finalidades del partido y colaborar para la consecución de las mismas.

b) Respetar lo dispuesto en los estatutos y en las leyes.

c) Acatar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos directivos del partido.

d) Abonar las cuotas y otras aportaciones que, con arreglo a los estatutos, puedan corresponder a cada uno.

El artículo noveno regula la actividad de los partidos políticos, describe de manera breve y general que los partidos podrán ejercer libremente sus actividades, siempre y cuando respeten los valores constitucionales expresados en los principios democráticos y en los derechos humanos. Posteriormente describe detalladamente los supuestos en los cuales los partidos políticos podrán ser declarados ilegales por la realización de ciertas actividades, dichos supuestos se pueden resumir en tres palabras, apoyar al terrorismo.

#### **Artículo 9.**

2. Un partido político será declarado ilegal cuando su actividad vulnere los principios democráticos, particularmente cuando con la misma persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante alguna de las siguientes conductas, realizadas de forma reiterada y grave:

a) Vulnerar sistemáticamente las libertades y derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad

de las personas, o la exclusión o persecución de personas por razón de su ideología, religión o creencias, nacionalidad, raza, sexo u orientación sexual.

b) Fomentar, propiciar o legitimar la violencia como método para la consecución de objetivos políticos o para hacer desaparecer las condiciones precisas para el ejercicio de la democracia, del pluralismo y de las libertades políticas.

c) Complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones terroristas para la consecución de sus fines de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública, tratando de someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas o grupos de la sociedad o a la población en general, o contribuir a multiplicar los efectos de la violencia terrorista y del miedo y la intimidación generada por la misma.

Posteriormente, “tipifica” las circunstancias anteriores describiendo las conductas por las cuales se entenderá que recae en una actividad ilegal.

El capítulo III, regula lo concerniente a la disolución o suspensión judicial de los partidos políticos. Este tema se observará con mayor detenimiento en el apartado 3.1.9, baste por ahora mencionar que la disolución judicial o en su caso, la suspensión sólo procederán por la decisión de sus miembros (acordada por las causas y por los procedimientos de sus estatutos) y por decisión de la autoridad judicial competente.

En el caso de que sea en virtud de la autoridad judicial competente, sólo se procederá cuando incurra en supuestos tipificados como asociación ilícita en el Código Penal, cuando vulnere de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democrático, y cuando de forma reiterada y grave su actividad vulnere los principios democráticos o persiga deteriorar el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante las conductas a las que se refiere el artículo noveno. Los dos últimos casos, serán resueltos por la Sala especial del Tribunal Supremo y en esta misma ley se desarrolla todo el procedimiento para la declaración de ilegalidad.

La disolución judicial de un partido, producirá como efecto el cese inmediato de toda actividad del mismo, así como la apertura de un proceso de liquidación patrimonial.

El último capítulo y artículo, versan sobre la “financiación” de los partidos, este artículo simplemente remite a la Ley Orgánica 3/1987, sobre Financiación de los Partidos Políticos, (recientemente derogada y sustituida por la Ley Orgánica 8/2007 sobre Financiación de los Partidos Políticos) donde se observa todo lo relativo a la financiación de los partidos.

La ley 6/2002 de Partidos Políticos entró en vigor el 29 de junio de 2002, es una ley que ha causado gran polémica en el entorno político, ya que tomándola como fundamento, fue que se procedió a ilegalizar a Herri Batasuna y a sus sucesoras Euskal Herritarrok y Batasuna, por considerarlas como el brazo político de Euskadi Ta Askatasuna<sup>155</sup>, reconocida como organización terrorista.

#### **2.2.1.4 Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General.**

La actual democracia española tiene como primer referente en cuanto a principios que orientan el sistema electoral, a la Ley 1/1977 para la Reforma Política, ley que fue secundada para un desarrollo más explícito por el Real Decreto Ley 2/1977 sobre Normas Electorales.

Estas dos normativas, nacieron durante el periodo de la transición democrática, y tuvieron como principal objetivo, servir de marco legal para la celebración de las primeras elecciones después de la dictadura de Franco. La Ley para la Reforma Política, enunciaba los principios orientadores del sistema electoral: “representación proporcional para las elecciones del Congreso de los

---

<sup>155</sup> Conocida por sus siglas como ETA (en español Patria Vasca y Libertad).



Diputados y representación mayoritaria para las elecciones del Senado; la provincia como circunscripción electoral, la necesidad de regular un número mínimo inicial de diputados para cada provincia; el número de diputados a elegir, fijado en 350 y el de senadores 207; y señalaba, aunque sin concretar, la necesidad de aplicar –dispositivos correctores– que evitasen la excesiva fragmentación del Congreso de los diputados, es decir, algún tipo de barrera legal que limitase la amplitud de la representación”<sup>156</sup>.

Esta ley junto con el Real Decreto Ley 2/1977, en un principio ambos de carácter provisional, sirvieron como marco jurídico, tanto para las elecciones generales de 1977, como para las de 1979 y 1982. Del mismo modo fueron el referente legal para las autonómicas de 1980 (País Vasco y Cataluña), 1981 (Galicia), 1982 (Andalucía) y 1983 (el resto de las Comunidades). La extensión de la vigencia de esta ley se debió a que al ser promulgada la Constitución de 1978, ésta contemplaba en su octavo artículo transitorio, que en las elecciones se aplicarían las normas vigentes con anterioridad, en tanto no se aprobara una ley orgánica sobre el régimen general electoral.

#### **Artículo 8.**

3. En caso de disolución, de acuerdo con lo previsto en el artículo 115, y si no hubiera desarrollado legalmente lo previsto en los artículos 68 y 69, serán de aplicación en las elecciones las normas vigentes con anterioridad, con las solas excepciones de que en lo referente a inelegibilidades e incompatibilidades se aplicará directamente lo previsto en el inciso segundo de la letra b) del apartado 1 del artículo 70 de la Constitución, así como lo dispuesto en la misma respecto a la edad para el voto y lo establecido en el artículo 69,3.

La nueva ley sobre el régimen electoral salió a la luz hasta 1985, tomando como fundamento el artículo 81 de la Constitución española.

#### **Artículo 81.**

---

<sup>156</sup> ROMÁN, Paloma, *op. cit.*, pp. 127 y 128.

1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

La Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, regula el sistema electoral español, entendido éste como “el conjunto de elementos contenidos en la normativa electoral que, con eficacia directa, conducen o inciden en la conversión de las preferencias electorales (votos emitidos) en cuotas de poder institucionalizado (escaños o cargos electivos)<sup>157</sup>, esta ley regula todas las elecciones a excepción de las elecciones de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, donde la ley orgánica actúa en carácter supletorio, ya que cada Comunidad cuenta con su propia regulación electoral<sup>158</sup>.

En la exposición de motivos de esta Ley se encuentran las principales causas que motivaron su elaboración.

En este sentido, el artículo 81 de la constitución establece la necesidad de que las cortes generales aprueben, con carácter de orgánica, una ley que regule el régimen electoral general.

Ello plantea, de un lado, la necesidad de dotar de un tratamiento unificado y global al variado conjunto de materias comprendidas bajo el epígrafe constitucional "Ley Electoral General" así como regular las especificidades de cada uno de los procesos electorales en el ámbito de las competencias del estado.

(...)

II. La ley parte, por lo tanto, de esta doble filosofía; pretende cumplir un imperativo constitucional inaplazable, y lo pretende hacer desde la globalidad que la propia constitución impone.

La Ley Orgánica 5/1985, se encuentra integrada por 227 artículos agrupados en cuatro títulos. En un análisis comparativo vendría siendo lo más semejante al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

---

<sup>157</sup> VANACLOCHA, F.J., *Procesos y sistemas electorales*, Madrid, McGraw-Hill, 1988, p. 274.

<sup>158</sup> España cuenta con 17 Comunidades Autónomas. *Vid.* Mapa de España por Comunidades Autónomas en anexo 1.

mexicano, pero sin la regulación concerniente a los partidos políticos y al financiamiento.

En el primer título se regulan las “Disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo” derivadas del artículo 23 constitucional:

**Artículo 23.**

1. Los ciudadanos tiene el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.
2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

En este primer título se regula el derecho de sufragio activo y pasivo. El derecho de sufragio activo corresponde a los españoles mayores de edad (18 años), que no estén comprometidos en ninguno de los supuestos previstos en el artículo tercero de dicha ley. Para el ejercicio de este derecho, es indispensable la inscripción en el censo electoral vigente. Respecto al sufragio pasivo, son elegibles los españoles mayores de edad que poseyendo la calidad de elector no se encuentren incurso en alguna de las causales descritas en la amplia lista de excepciones reguladas por el artículo 6 de la misma ley.

**Artículo 2.**

1. El derecho de sufragio corresponde a los españoles mayores de edad que no estén comprendidos en ninguno de los supuestos previstos en el artículo siguiente.
2. Para su ejercicio es indispensable la inscripción en el censo electoral vigente.

**Artículo 6.**

1. Son elegibles los españoles mayores de edad, que poseyendo la cualidad de elector, no se encuentren incurso en alguna de las siguientes causas de inelegibilidad.

Posteriormente, se establece el funcionamiento de la Administración Electoral, la cual se encuentra integrada por las Juntas Electorales, Central, Provincial, de Zona y en su caso, de Comunidad Autónoma, así como las Mesas Electorales.

**Artículo 8.**

1. La Administración Electoral tiene por finalidad garantizar en los términos de la presente Ley la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad.
2. Integran la Administración Electoral las Juntas Electorales, Central, Provincial, de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como las Mesas Electorales.

La Junta Central Electoral tiene su sede en Madrid y se encuentra integrada por trece Vocales, de los cuales ocho son magistrados del Tribunal Supremo, designados mediante insaculación y cinco son catedráticos de Derecho, en activo, designados a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados. El órgano encargado de la formación del censo y su actualización es la Oficina del Censo Electoral, encuadrada dentro del Instituto Nacional de Estadística, la cual cuenta con sus delegaciones provinciales. El Censo comprende a los electores residentes en España y los que viven en el extranjero.

La circunscripción electoral es la provincia<sup>159</sup>, y cada circunscripción se divide a su vez en Secciones Electorales, cada Sección incluye un máximo de dos mil electores y un mínimo de quinientos, y en cada sección hay una Mesa Electoral.

---

<sup>159</sup> España cuenta con 50 Provincias.

Asimismo, se encuentra descrito el proceso electoral, cuyo fundamento constitucional se encuentra en el artículo 68. En el proceso electoral español, la convocatoria general a elecciones se expide, en el supuesto de elecciones a Cortes Generales en las que el Presidente del Gobierno, haga uso de su facultad de disolución anticipada, el decreto que deberá señalar como fecha de elección el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria, si no hacen uso de esta facultad los decretos de convocatoria se expedirán el día vigésimo quinto anterior a la expiración del mandato respectivo. Las elecciones se realizan el cuarto domingo de mayo del año que corresponda y los mandatos de cuatro años terminan, en todo caso, el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones.

La campaña electoral comienza el día trigésimo octavo posterior a la convocatoria, dura quince días y termina, en todo caso, a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación. Como se puede apreciar, es brevísimo el periodo electoral comparado con el mexicano, el cual para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contempla una campaña de 90 días aproximadamente. En cuanto a la propaganda y los actos de campaña, sólo se podrán realizar durante el tiempo establecido para la realización de la campaña electoral. Es de llamar la atención que no pueden contratarse espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública, sin embargo, si les es asignado tiempo gratuito de propaganda electoral en los medios de comunicación. Las encuestas son reguladas, durante el periodo electoral, obligando a que éstas revelen la entidad que realizó el sondeo, así como quien o quienes han encargado su realización, también fija una serie de parámetros que debe cubrir cada encuesta. Se encuentra contemplado el voto por correspondencia, la constitución de las mesas electorales, la metodología para la votación y el escrutinio.

En esta misma ley se encuentra regulada la materia contencioso electoral, donde se especifica que sólo podrán ser objeto de recurso contencioso electoral los acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos así como la proclamación de los Presidentes de las Corporaciones locales. También encontramos los lineamientos generales sobre la financiación electoral, los cuales se encuentran desarrollados de manera más específica en la Ley Orgánica 8/2007 sobre Financiación de los Partidos Políticos, baste mencionar por ahora que el Estado subvenciona los gastos ocasionados a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores por su concurrencia a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, Parlamento Europeo y elecciones municipales, fijándose en todo caso, límites a los gastos de campaña e imposibilitando que la subvención correspondiente a cada grupo político sobrepase la cifra de gastos electorales declarados.

Sin embargo, el sistema español dista mucho del mexicano, ya que el Estado español tan sólo otorga antes de la elección el 30% de las subvenciones adquiridas en la última elección (como máximo), es decir, sólo se otorgan subvenciones por adelantado a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones, que obtuvieron algún puesto de elección popular en la elección anterior y que por lo tanto recibieron subvenciones. Asimismo, se encuentra contemplada la devolución de los anticipos otorgados en el caso de que la cuantía que recibió la formación política supere el importe de la subvención que finalmente le haya correspondido, o incluso se contempla la devolución íntegra del anticipo si no se obtuviese ningún puesto de elección popular. El Estado, proporcionará después de la elección, en concepto de adelanto (mientras no concluyan las actuaciones del Tribunal de Cuentas), el 90 % del importe de las subvenciones que le correspondan de acuerdo con los resultados generales (descontando, el anticipo recibido).

Posteriormente, el título primero, que es el más amplio y base del sistema electoral español, concluye con la enumeración de los delitos e infracciones electorales.

Los siguientes títulos de la presente ley, hablan sobre las particularidades de determinadas elecciones, comenzando por las disposiciones especiales para las elecciones de diputados y senadores, donde se enumeran amplísimos casos de incompatibilidades para evitar el tráfico de influencias y garantizar la dedicación absoluta al puesto para el cual fueron electos. Después se encuentra descrito el sistema electoral para elegir diputados y senadores, donde se especifica que la provincia es la circunscripción electoral, y que las ciudades de Ceuta y Melilla serán consideradas como circunscripciones electorales<sup>160</sup>, a excepción hecha de la elección para senadores donde se consideran circunscripciones las siguientes islas: Mallorca, Menoría, Ibiza-Formentera, Gran Canaria, Fuerteventura, Lanzarote, Tenerife, Hierro, Gomera y la Palma.

El Congreso de los Diputados, está integrado por 350 diputados, a cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos diputados, las ciudades de Ceuta y Melilla están representadas cada una por un diputado. Los 248 diputados restantes se distribuyen entre las provincias en proporción a su población siguiendo la fórmula electoral D'Hont, sin tomarse en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido al menos el 3% de los votos válidos obtenidos en la circunscripción, la forma de votar las candidaturas es a través de listas cerradas y bloqueadas.

En cuanto a los Senadores, la Constitución establece que en cada provincia se elegirán cuatro Senadores, las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una dos Senadores, además cada Comunidad Autónoma designará un Senador y

---

<sup>160</sup> Vid. Mapa de España por Provincias en anexo 2.

otro más, por cada millón de habitantes de su respectivo territorio; de tal forma que el número de Senadores es variable en cada elección<sup>161</sup>. Los electores pueden dar su voto a un máximo de tres candidatos en las circunscripciones provinciales, dos en Gran Canaria, Mallorca, Tenerife, Ceuta y Melilla y uno en las restantes circunscripciones insulares.

Cada candidatura se presenta mediante listas de candidatos, recordando que el sistema electoral español abre la opción a las agrupaciones de electores para que éstos puedan presentar sus respectivas listas tan sólo con cumplir el requisito de presentar la firma del 1% de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción. En el caso de los Senadores, las candidaturas son individuales a efectos de votación, aunque pueden presentarse en listas para efectos de campaña electoral.

En esta misma ley se encuentran establecidas igualmente las disposiciones especiales para elecciones municipales, para cabildos Insulares Canarios, para Diputados Provinciales, así como para la elección al Parlamento Europeo. Brevemente, se mencionarán las principales características de estas elecciones.

El municipio es la entidad básica de organización territorial en España donde existen alrededor de ocho mil municipios. El ayuntamiento es el órgano de gobierno de los municipios y está formado por el alcalde y los concejales. En las elecciones municipales se elijen los concejales, cuyo número varía desde 5 hasta 25 de acuerdo a la población de cada municipio; la elección de alcalde se realiza en la misma sesión de constitución de la corporación municipal, pueden ser candidatos todos los concejales que encabecen las candidaturas con representación en el Ayuntamiento, siendo nombrado alcalde aquél que obtenga la

---

<sup>161</sup> Actualmente está compuesto por 263 Senadores



mayoría de los votos de los concejales. El sistema electoral municipal reproduce las principales características del sistema electoral al Congreso de los Diputados.

**Artículo 196.** En la misma sesión de constitución de la Corporación se procede a la elección de Alcalde, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

- a) Pueden ser candidatos todos los Concejales que encabecen sus correspondientes listas.
- b) Si alguno de ellos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los Concejales es proclamado electo.
- c) Si ninguno de ellos obtiene dicha mayoría es proclamado Alcalde el Concejale que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos populares en el correspondiente Municipio. En caso de empate se resolverá por sorteo.

Una figura que no tiene equiparación en el sistema mexicano son las diputaciones provinciales, que tienen su origen en la Constitución de 1812, éstas fueron ideadas para desempeñar una mejor administración territorial. Las Comunidades Autónomas, se encuentran integradas por una o varias provincias; las provincias, tienen la facultad de elegir sus diputados provinciales, el número de diputados provinciales es determinado conforme a la población de cada provincia, estableciéndose un rango que va desde 25 a 51 diputados, los puestos se distribuyen en base a método D'Hont, según el número de votos obtenidos por cada grupo político o agrupación de electores.

Por último, esta ley contiene las normas que rigen las elecciones al Parlamento Europeo, donde además de los ciudadanos españoles, también pueden votar y ser votados los residentes en España que gocen de la condición de ciudadanos de la Unión Europea. En este caso, la circunscripción electoral es el territorio español, se utiliza el sistema proporcional mediante el método D'Hont, y el número de diputados que tiene derecho a elegir España es fijado por el ordenamiento jurídico europeo, actualmente cuenta con 54 diputados.

A manera didáctica, en el cuadro<sup>162</sup> siguiente se exponen las características principales de las elecciones de mayor importancia en España.

	<b>Congreso</b>	<b>Senado</b>	<b>Autonómicas</b>	<b>Municipales</b>	<b>Parlamento Europeo</b>
<b>Número de representantes</b>	350	208 + #variable	Variable	Variable según población	54
<b>Circunscripción electoral</b>	Provincia	Provincia	Provincia	Municipio	España
<b>Forma de candidatura</b>	Lista cerrada y bloqueada	Personal	Lista cerrada y bloqueada	Lista cerrada y bloqueada	Lista cerrada y bloqueada
<b>Forma de expresión del voto</b>	Único	Plural limitado	Único	Único	Único
<b>Barrera legal</b>	3%	No hay	3%-5%	5%	No hay
<b>Fórmula electoral</b>	D'Hont	Mayoritaria	D'Hont	D'Hont	D'Hont

### 2.2.1.5 Ley Orgánica 3/1987, sobre Financiación de los Partidos Políticos.

<sup>162</sup> ROMÁN, Paloma, *op. cit.*, p. 135.

El financiamiento que se otorga a los partidos políticos siempre ha sido foco de atención para la ciudadanía, ya que parte de este financiamiento procede del erario público; es por ello que los ciudadanos exigen una legislación adecuada que distribuya apropiadamente el financiamiento público y que fiscalice el uso que se haga de éste.

En el caso español, la ley 5/1985, ya contemplaba el manejo de los gastos y subvenciones electorales en su capítulo séptimo, sin embargo aún hacía falta regular las fuentes de financiamiento que podían recibir los partidos políticos y garantizar la transparencia de sus actividades económicas. Es por ello, que dos años después de que entrara en vigor la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, es publicada la ley encargada de tratar específicamente el financiamiento a los partidos políticos, adoptando el nombre de “Ley Orgánica 3/1987, sobre Financiación de los partidos políticos”, ley que fue derogada recientemente, por la Ley Orgánica 8/2007.

La ley 3/1987, era una breve ley que constaba de 12 artículos, la cual en su exposición de motivos, destacaba su principal objetivo:

La actual legislación contempla únicamente aspectos aislados y fragmentarios sin regular, en general, los recursos económicos de todo tipo de los partidos políticos, ni contener las normas que garanticen la regularidad y transparencia de su actividad económica. La presente ley tiene así como objetivo fundamental el establecer el marco normativo básico que discipline, con arreglo a principios de suficiencia y publicidad, dicha actividad<sup>163</sup>.

En primer lugar dicha ley se establecía como estaban constituidos los recursos económicos de los partidos políticos, distinguiéndose dos grandes fuentes, la financiación pública y la financiación privada, cada cual con sus respectivas subdivisiones.

---

<sup>163</sup> Exposición de Motivos, Ley Orgánica 3/1987, sobre Financiación de los partidos políticos, Boletín Oficial del Estado, del tres de julio de 1987, p. 20169.

## **Artículo 2.**

Los recursos económicos de los partidos políticos estarán constituidos por:

### 1. Recursos procedentes de la financiación pública:

- a) Las subvenciones públicas por gastos electorales, en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985 , de Régimen Electoral General.
- b) Las subvenciones estatales a los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, en los términos previstos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado y las subvenciones a los Grupos Parlamentarios de las Asambleas Autonómicas, según establezca su propia normativa.
- c) Las subvenciones estatales anuales reguladas en la presente Ley.

### 2. Recursos procedentes de la financiación privada:

- a) Las cuotas y aportaciones de sus afiliados.
- b) Los productos de las actividades propias del partido político y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio.
- c) Los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la presente Ley.
- d) Los créditos que concierten.
- e) Las herencias o legados que reciban, y, en general, cualquier prestación en dinero o especie que obtengan.

Esta ley establecía que el Estado otorgaría financiamiento público, a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados para atender sus gastos de funcionamiento ordinario, estas subvenciones se otorgarán en función del número de escaños y votos obtenidos por cada partido en las últimas elecciones.

## **Artículo 3.**

1.El Estado otorgará a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General, subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para atender sus gastos de funcionamiento ordinario.(...)

2. Las subvenciones previstas en el apartado anterior se distribuirán en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones a la indicada Cámara<sup>164</sup>.

Nuevamente se encuentra un freno a las formaciones políticas que apoyen al terrorismo o que en sus órganos directivos, grupos parlamentarios o en sus listas electorales incluyan o mantengan personas condenadas, por delitos de rebelión, de terrorismo, o delitos graves contra las instituciones del Estado, adición que se le hizo a la ley en el 2003, ya que se les niega la entrega de recursos procedentes de la financiación pública.

La ley 8/2007, vino a sustituir tras veinte años a la 3/1987, abarcando los mismos temas pero redactado con una mayor técnica legislativa, sumando armoniosamente cambios derivados de “la incorporación de las nuevas tecnologías, la incorporación del Estado español a la Unión Económica y Monetaria y la misma consolidación del sistema democrático”<sup>165</sup>.

Esta nueva ley se caracteriza principalmente por regular de manera más minuciosa la fiscalización y el control hacia el financiamiento que reciben los partidos políticos así como sus obligaciones contables. Es de llamar la atención que se añaden dos apartados completamente nuevos: el relativo al régimen tributario de los partidos políticos y el concerniente al régimen sancionador de los partidos políticos.

Los partidos políticos están obligados a llevar registros contables detallados, que permitan en todo momento conocer su situación financiera y el

---

<sup>164</sup> *Ibidem*, artículo 3.

<sup>165</sup> Exposición de Motivos, Boletín Oficial del Estado, No. 160 de 05/07/2007, p. 29010 y ss.

cumplimiento de la ley. En cuanto a su fiscalización y control, la ley establece que cada partido deberá prever un sistema de control interno que garantice la adecuada intervención y contabilización de todos los actos y documentos de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico. La fiscalización externa corre a cargo del Tribunal de Cuentas, quien exige de conformidad con la ley, periódicamente, la contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos.

### **2.2.2 México.**

Si se tuvieran que nombrar dos características de las leyes electorales mexicanas durante el siglo XX, serían su inestabilidad (paradójicamente para lograr la estabilidad del partido en el poder) y el amplísimo trecho que existió entre la letra de la ley y la realidad en la contienda electoral por el poder político en México. Es importante mencionar que después de 1929 y hasta el año 2000 hubo un solo partido en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI en lo sucesivo), partido que dominaba los poderes Ejecutivo, Legislativo y ejercía una gran influencia sobre el Judicial, ya que el sistema político mexicano estaba configurado de tal forma que el partido político que lograba la titularidad del Poder Ejecutivo, dominaba a los poderes restantes<sup>166</sup>. La alternancia en el Poder Ejecutivo Federal, fue un gran logro, ya que se llevó a cabo por vías pacíficas y bajo el dominio de un partido que durante casi todo el siglo XX fue juez y parte.

Una vez “consumada” la Revolución, había aún demasiados caudillos revolucionarios dispuestos a repetir la fórmula de las armas si sus exigencias no eran satisfechas. La “familia revolucionaria” era excesivamente violenta y poco le importaba la estabilidad en el gobierno, por lo que además de las múltiples formas que podía idear el presidente en turno para aquietar a sus contrincantes, era

---

<sup>166</sup> Fenómeno que se conoció como presidencialismo mexicano.

necesario ir introduciendo a las fuerzas contrarias por el camino de la ley y de la institucionalidad.

Una primera etapa de las leyes electorales es aquella que buscaba definir que era un partido político, promover a los mismos como asociaciones con fines electorales y de orientación política, enumerar los requisitos que debían cumplir para constituirse como tales ante el gobierno e implantar el voto directo, en dicha etapa no había autoridad electoral imparcial, simplemente se llevaba a cabo la elección, a sabiendas de la clase política, de que el ganador ya había sido designado de antemano por el presidente en turno; en resumen en esta etapa se busca que la sociedad valide el sistema de partidos como el mecanismo para acceder al poder.

Una segunda etapa es aquella en la que el sistema de partidos es asimilado por la sociedad, empiezan a levantar la voz partidos no afines al revolucionario institucional, exigiendo elecciones justas e imparciales. Durante este periodo se hacen múltiples reformas a la ley electoral, para que poco a poco se cree una institución electoral autónoma e independiente que organice las elecciones, así como un tribunal imparcial cuya única competencia fuera la materia electoral. Durante esta etapa hay una continua pugna por lograr un padrón electoral confiable y accesible a todos los partidos políticos, saber con anticipación los lugares donde se establecerán las mesas de votación, tener derecho a colocar representantes electorales, garantizar la imparcialidad de los funcionarios electorales, obtener financiamiento público proporcional y la no intervención del gobierno para beneficiar a al partido en el poder.

Dentro de la tercera etapa, ya la sociedad experimenta la alternancia en el poder, los partidos se encuentran en circunstancias para participar en una competencia real con condiciones más imparciales y justas. Los partidos buscan complacer a la sociedad, quien los observa con desconfianza pero como una necesidad insustituible. Los partidos en aras de satisfacer a la ciudadanía

mexicana, promueven leyes que los fiscalicen, reducen su financiamiento, reducen el tiempo de campañas y regulan las precampañas. También en esta última etapa se observa un interés sin igual por regular escrupulosamente el acceso a la radio y a la televisión, con plena consciencia de que éstos son el conducto para llegar a la ciudadanía y por consecuencia obtener votos.

### **2.2.2.1 Leyes Electorales 1911-1973.**

El 19 de diciembre de 1911, recién nombrado presidente Francisco Madero, e inmediatamente después de la deposición de don Porfirio Díaz, se promulga la Ley Electoral de 1911. En esta ley se “regula la intervención de los partidos políticos en los procesos electorales que incluía entre otros: los requisitos para su reconocimiento legal, sus derechos de participación y vigilancia en los colegios electorales sufragáneos (distritales y municipales) y en las casillas pudiendo presentar observaciones; su derecho a registrar candidatos”.<sup>167</sup>

Para constituir un partido político se necesitaba cumplir con los siguientes requisitos:

#### **Artículo 117.**

Los partidos políticos tendrán en las operaciones electorales la intervención que les señala esta ley, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

Que hayan sido fundados por una asamblea constitutiva de cien ciudadanos por lo menos;

Que la asamblea haya elegido una junta que dirija los trabajos del partido y que tenga la representación política de éste.

Que la misma asamblea haya aprobado un programa político y de gobierno;

---

<sup>167</sup> OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, Fernando, *El Derecho Político en México en la Segunda Mitad del Siglo XX*, México, Ed. Porrúa, 2001, p. 181.



Que la autenticidad de la asamblea constitutiva conste por acta que autorizará y protocolizará un notario público, el que tendrá esta facultad independientemente de las que le otorgan las leyes locales respectivas<sup>168</sup>.

También se mencionaban otros requisitos: la junta directiva debía publicar (por lo menos dieciséis números) en un periódico, propaganda durante los dos meses anteriores a las elecciones primarias y durante el plazo que transcurriera entre estas elecciones y las definitivas; se debía presentar la candidatura con un mes de anticipación a las elecciones primarias y la junta o las sucursales que de ellas dependían, debían nombrar a sus representantes en los colegios municipales y distritos electorales en las elecciones que deseaban participar.

Esta ley fue reformada en 1912 con el objeto de instaurar el voto directo, para la elección de diputados y senadores.

Posteriormente, son expedidas en un muy breve periodo de tiempo 3 leyes electorales, la de 1916, la de 1917 y la de 1918, todas expedidas bajo el gobierno de Venustiano Carranza. La primera ley dentro de esta tríada tuvo por objeto otorgar las leyes bajo las cuales se regiría la elección del Congreso Constituyente, esta ley establece menos requisitos para la constitución de un partido político que su antecesora, e incluso admite las candidaturas independientes. En su capítulo V artículo 53, indica:

**Artículo 53.**

Los partidos políticos tendrán en las operaciones electorales de que habla esta ley, la intervención que ella misma les otorga, sin más condición, por ahora, que no llevar nombre o denominación religiosa y no formarse exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia<sup>169</sup>.

---

<sup>168</sup> GARCÍA OROZCO, Antonio, *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, 3ª edición, México, Adeo Editores, 1989, p. 214.

<sup>169</sup> *Ibidem*, p. 219.

Establece que tanto los partidos políticos como los candidatos independientes tendrán derecho a nombrar representantes y nombramientos que deberán ser registrados ante la autoridad municipal.

Tan sólo un año después, se expidió la Ley Electoral de 1917 que regularía (una vez ya cumplido el objetivo del Congreso Constituyente) la elección extraordinaria de Presidente de la República, diputados y senadores. En esta ley no se encuentran mayores modificaciones a lo que ya establecía la de 1916, en lo relativo al régimen jurídico de los partidos políticos. Como novedad se establece el voto directo para Presidente de la República.

La Ley electoral de 1918, es una ley mucho más compleja y extensa que las del 16 y 17; respecto al marco jurídico de los partidos políticos vuelve a retomar diversos aspectos que ya contenía la Ley Electoral de 1911, sobre todo en lo referente en los requisitos para constituir un partido político.

**Artículo 106.**

Los partidos políticos tendrán en las operaciones electorales la intervención que les señala esta ley, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- I. Que hayan sido fundados por una asamblea constitutiva de cien ciudadanos por lo menos;
- II. Que la Asamblea haya elegido una Junta que dirija los trabajos del partido y que tenga la representación política de éste;
- III. Que la misma Asamblea haya aprobado un programa político y de gobierno;
- IV. Que la autenticidad de la asamblea constitutiva conste por acta formal.
- V. Que no lleve denominación o nombre religioso ni se forme exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia.
- VI. Que la Junta Directiva nombrada, publique por lo menos ocho números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a las elecciones;
- VII. Que registre sus candidaturas durante los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de modificarlas si lo considera conveniente, dentro de los mismos plazos. El registro se hará en la cabecera del Distrito Electoral, si se trata de Diputados o en la capital del Estado, si de Senadores o Presidente de la República.

VIII. Que la misma Junta Directiva o las sucursales que de ella dependen, nombren sus representantes en las diversas Municipalidades, dentro de los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de modificarlos oportunamente<sup>170</sup>.

Se equiparaban los candidatos que dependían de los partidos políticos con los independientes, poseían los mismos derechos siempre y cuando estuvieran apoyados por cincuenta ciudadanos del distrito (en caso de ser candidato independiente a senador o Presidente pueden ser firmas de ciudadanos de cualquier distrito), que hubiesen formalizado su adhesión a través de acta formal, que tuviesen un programa político público y cumpliesen los requisitos previstos en las fracciones VII y VIII del artículo anterior. También se les otorgaba el derecho a los candidatos registrados, de vigilar los actos electorales correspondientes a su elección.

Esta Ley Electoral sufrió diversas reformas, en 1920, 1921, 1931, 1942 y 1943 y estuvo vigente hasta 1946. Dentro de las diversas reformas la que cobró más importancia para el régimen jurídico de los partidos políticos, fue la de 1920, en la que se obligaba a los partidos políticos y candidatos registrados a realizar sus boletas electorales para entregarlas a los Presidentes Municipales, y posteriormente, una vez contraselladas las mismas, se autorizaba a los partidos a retirar las boletas a fin de entregarlas personalmente a la mesa el día de las elecciones. Se suprimió la obligación de los partidos políticos de publicar por lo menos ocho números, durante los dos meses anteriores a las elecciones.

Bajo la presidencia de Manuel Ávila Camacho se expidió la Ley Electoral de 1946, la cual amplía el control del gobierno sobre los partidos, se aumentan considerablemente el número de afiliados para obtener el registro y se dan las pautas para la organización interna. En resumidas cuantas es una legislación más exigente con los partidos, que busca la profesionalización y seriedad de los mismos, así como acotar el número de partidos y aumentar el control sobre ellos.

---

<sup>170</sup> *Ibidem*, p. 233.

El capítulo III (artículos del 22 al 39), de la ley en comento, es el que regula a los partidos políticos, resaltando los siguientes aspectos:

- 1 Se define a los partidos políticos como “asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política”.
- 2 Solamente se reconoce a los partidos políticos nacionales. (En esta reforma se federaliza la función electoral).
- 3 Se aumenta considerablemente el número de asociados necesarios para registrarse (de 100 se pasa a 30,000).
- 4 Se les requiere a los partidos políticos de estatutos que contengan: el sistema de elección interna para la elección de candidatos, programa de capacitación para sus miembros, sistema de sanciones para los miembros que falten a los principios morales o políticos del partido y la distribución de funciones y obligaciones de los diferentes órganos del partido.
- 5 Se establece que todo partido político deberá tener una Asamblea Nacional, un Comité Ejecutivo Nacional y Comités Directivos en cada entidad federativa. También deberán sostener una publicación periódica mensual.
- 6 El registro es ante la Secretaría de Gobernación, y una vez publicado el mismo en el Diario Oficial de la Federación, se alcanza la personalidad jurídica del partido político.
- 7 La Comisión Federal de Vigilancia Electoral (integrada por el Secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete, dos

miembros del Poder Legislativo, y dos comisionados de los partidos nacionales) es la encargada de vigilar el proceso electoral. Los partidos tienen derecho a ser representados ante cada uno de los organismos electorales y casillas.

- 8 Se permite la formación de confederaciones y coaliciones, las cuales deberán de registrarse con anterioridad ante la Secretaría de Gobernación.
- 9 Cuando resulte que un partido no llena los requisitos legales o que su actuación no se ciñe a la ley, podrá decretarse la cancelación temporal o definitiva de su partido. Ninguna cancelación de registro puede decretarse sin previa citación del partido.

Esta ley fue reformada en 1949 y estuvo vigente hasta 1951, año en la que fue sustituida por la Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951, la cual es prácticamente idéntica a su antecesora sin grandes reformas que comentar, únicamente se recorren los números de los artículos, se cambia la redacción y se agrega que no podrán ser funcionarios ni representantes de un partido los altos funcionarios de los Poderes Judicial y Ejecutivo de la Federación y de los Estados, los miembros del Ejército o de la Policía Federal, local o municipal y los agentes del Ministerio Público tanto federal como local.

La Ley Electoral Federal de 1951 fue reformada en tres ocasiones:

En la primera reforma ocurrida en el año de 1954, cambian sobre todo los requisitos cuantitativos para constituir un partido político, aumentando el número de asociados necesarios para el registro: de 30,000 a 75,000 (por lo menos dos mil quinientos asociados en cada entidad federativa). También se define el plazo de ciento veinte días para que la autoridad (Secretaría de Gobernación)

comunique, a la asociación que busca convertirse en partido, las causas por las cuales se le niega el registro.

La segunda reforma realizada en 1963 agrega un artículo al capítulo tercero, el artículo 44 bis, el cual hace referencia al régimen fiscal de los partidos, concretamente menciona la exención de determinados impuestos, entre ellos: del timbre (en contratos de compra-venta, arrendamiento y donación), sobre rifas, sorteos y festivales, sobre la renta (sobre utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compra-venta o donación), por la venta de impresos que editen relacionados con la difusión de sus principios, programas, estatutos, propaganda, y por el uso de equipos y medios audiovisuales, con esta reforma inician las prerrogativas económicas que benefician a los partidos políticos. La tercera y última reforma acontecida en 1970, no modifica el capítulo de partidos políticos.

Se puede mencionar como virtudes de la Ley de 1951, “el haber afinado el sistema recursal e inclusive se estableció que cuando no hubiere un recurso especial, los interesados podían reclamar al superior jerárquico de quién había emitido el acto”<sup>171</sup>. Sin embargo en aquel entonces ya se vislumbraba que el recurso de queja al superior jerárquico, no era suficiente para garantizar elecciones justas e imparciales, por lo que ya existían voces que pugnaban por un servicio electoral judicial. A este respecto se transcribe un discurso del diputado de oposición Rafael Preciado Hernández sumamente elocuente que puede ayudar a situar la realidad que se vivía en aquel entonces:

¿Cuál es el defecto capital de nuestro sistema electoral? Que organiza, aún desde el punto de vista meramente legal, organiza el servicio público electoral en uno solo de los elementos básicos que contiene todo buen sistema electoral moderno. Sólo organiza, y a medias, el servicio administrativo electoral: todo lo relativo al registro de electores, a la depuración de las listas electorales, a la integración de los organismos encargados de preparar, vigilar y recibir las votaciones, computándolas.

---

<sup>171</sup> OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, Fernando, *op. cit.*, p. 184.

Pero ¿qué ocurre si las autoridades administrativas electorales, como es lo más frecuente, no cumplen con los mandatos de la Ley Electoral, si son omisas, o si por el contrario cometen irregularidades graves, que vician el proceso electoral? No hay posibilidad de corregir todas estas irregularidades, porque hace falta al lado del servicio administrativo electoral, el servicio judicial electoral que pueda corregir con oportunidad las omisiones y las irregularidades<sup>172</sup>.

Finalmente en enero de 1973, bajo el gobierno del Presidente Luís Echeverría es expedida una nueva Ley Federal Electoral. En materia de partidos políticos esta nueva ley modifica la estructura de su antecesora, otorgándole todo un título con seis capítulos a los partidos políticos: I) Concepto y fundamentos; II) Constitución; III) Del registro; IV) Derechos y obligaciones; V) Prerrogativas y, VI) De la propaganda electoral.

Como principales innovaciones se encuentran: la enumeración de los puntos que debe tratar tanto la declaración de principios como el programa de acción, la disminución de la cifra de asociados necesaria como requisito para poder obtener el registro del partido político de 75,000 se pasa a 65,000, el partido debía celebrar en cuando menos las dos terceras partes de la República, una asamblea en presencia de un juez, notario público o funcionario, concurriendo cuando menos dos mil afiliados, donde se aprobaran la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos.

En cuanto a sus derechos destaca que los partidos, tenían derecho a nombrar representantes de casilla en las mesas directivas de casilla de los distritos donde postularan candidatos, pudiendo presentar protestas por escrito; en el caso de los representantes generales, éstos tenían como función vigilar el cumplimiento de la ley, y el día de la elección, tenían la facultad de interponer recursos y elevar protestas ante el comité o comisión respectivo. Se añaden (a las ya mencionadas en la ley electoral reformada de 1951) otras exenciones de

---

<sup>172</sup> PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, *Discursos e Iniciativas 1969-1970*, México, D.F., s.e., 1970, p. 66.

impuestos: franquicias postales y telegráficas, necesarias para el cumplimiento de sus fines.

Un punto importante es que se empieza a regular el acceso a la radio y a la televisión durante los periodos de campaña electoral, el Estado era el que asignaba los tiempos y sólo se permitía abordar los temas relativos a las “tesis ideológicas y sus programas de acción”. Cabe mencionar que esta ley en todo momento hace referencia exclusivamente a los partidos políticos nacionales.

Otras novedades que aborda esta ley, que repercuten en los partidos políticos pero de manera indirecta son: la previsión de elecciones ordinarias y extraordinarias, así como el plazo de 45 días para la expedición de la convocatoria por parte de las cámaras, se establece la credencial de elector permanente y se crea el Registro Nacional de Electores, se reglamenta la representación de los partidos políticos, pero los sistemas de calificación electoral se mantuvieron como sistemas de auto calificación siendo sus determinaciones definitivas e inatacables.

### **2.2.2.2 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977.**

Esta ley fue un parte aguas para los partidos políticos, ya que junto a esta ley se mencionó por primera vez en la CPEUM a los partidos políticos (1977). Los partidos políticos habían adquirido una relevancia nunca antes vista en el mundo jurídico mexicano, en tan sólo tres cuartos de siglo de ser consideradas asociaciones reguladas por un sólo artículo en la Ley Electoral de 1911, pasaron al reconocimiento constitucional y más de cincuenta y cuatro artículos en esta nueva Ley.



España más o menos en la misma época (1978) expide su Ley de Partidos Políticos, tras venir de una dictadura, sin embargo la escasísima regulación inserta en dicha ley (6 artículos) y su vigencia (24 años), demostraba dos aspectos que los gobiernos mexicanos aún no lograban alcanzar –pese a no venir de una dictadura–: la confianza de la sociedad en el sistema de gobierno y la estabilidad de sus instituciones.

Como primer punto de análisis, se modificó la naturaleza jurídica de los partidos, ya que a partir de esta ley se deja atrás la definición que se les venía dando de proceder del derecho de asociación. Ahora la ley los denomina como “formas típicas de organización política” asimismo la CPEUM contribuye a esta definición llamándolos “entidades de interés público”.

Para constituir un partido político nacional se necesitaba formular una declaración de principios, un programa de acción y los estatutos que normaran sus actividades. Se precisaba un número de 65,000 afiliados mínimo: 3,000 afiliados en cuando menos la mitad de las entidades federativas o bien tener 300 afiliados, en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales. Se necesitaba haber celebrado en cada una de las entidades federales o en los distritos antes mencionados, una asamblea en presencia de un juez, notario público o funcionario acreditado que verifique que se cumplen los requisitos de fondo y forma exigidos por la ley; y haber celebrado una asamblea nacional constitutiva en presencia de alguna de las personas citadas anteriormente.

Los partidos que cumplieran estos requisitos podían solicitar a la Comisión Federal Electoral su solicitud de registro definitivo. Dicha Comisión tenía un plazo de 120 días naturales a partir de la recepción, para resolver. También se agrega otra especie de registro, el registro condicionado al resultado de las elecciones. Las agrupaciones políticas que aspiraban a obtener su registro a través de esta variante debían de acreditar que contaban con declaración de principios, programa de acción y estatutos; también debían acreditar que realizaron una actividad

política permanente durante los cuatro años anteriores a la solicitud del registro. La Comisión Federal resolvía lo conducente en un plazo máximo de 45 días naturales, a partir de la fecha de presentación de la solicitud de registro. El partido político con registro condicionado al resultado de las elecciones, obtendría el registro definitivo cuando hubiese logrado por lo menos el 1.5% del total en alguna de las votaciones de la elección para la que se le otorgó al registro condicionado. La modalidad de registro condicionado permitió que participara un mayor número de partidos en la elección de 1979.

Se permitió la fusión de los partidos políticos entre sí, y con asociaciones políticas nacionales. La fusión tenía por objeto la formación de un nuevo partido político, que en su caso debía de solicitar a la ya mencionada Comisión el registro respectivo.

En el capítulo concerniente a los derechos y obligaciones de los partidos, se establecía en el artículo 36 los siguientes derechos:

**Artículo 36.**

Son derechos de los partidos políticos:

- I. Postular candidatos en las elecciones federales;
- II. Participar en las elecciones estatales y municipales, en los términos del último párrafo del artículo 41 de la Constitución General de la República y el artículo 40 de esta ley;
- III. Formar parte de los organismos electorales en los términos que establece el artículo siguiente;
- IV. Nombrar representantes ante las mesas directivas de casillas como lo establece el artículo 38 de esta ley, y
- V. Los demás que esta ley les otorgue<sup>173</sup>.

Entre sus obligaciones se encontraban:

**Artículo 42.**

---

<sup>173</sup> GARCÍA OROZCO, Antonio, *op. cit.*, p. 299.

Los partidos políticos nacionales están obligados a:

- I. Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requerido para su constitución y registro;
- II. Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados;
- III. Cumplir las normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos y mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos de dirección;
- IV. Contar con domicilio social para sus órganos directivos;
- V. Editar una publicación periódica de divulgación mensual y otra de carácter teórico, trimestral;
- VI. Sostener un centro de formación política;
- VII. Registrar listas regionales completas de candidatos a diputados según el principio de representación proporcional, en todas las circunscripciones plurinominales que funcionen en la elección de que se trate;
- VIII. Comunicar a la Comisión Federal Electoral cualquier modificación a sus estatutos, declaración de principios y programa de acción, dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que la hagan, y
- IX. Todas las demás que establezca la ley<sup>174</sup>.

Como se puede leer en el artículo transcrito anteriormente, en su fracción VII, menciona como obligación de los partidos registrar listas regionales completas de candidatos según el principio de representación proporcional, a partir de 1977 se aumenta el número de diputados a 400 diputados, 300 electos por el principio de mayoría relativa y 100 bajo el de representación proporcional.

Entre las prerrogativas de los partidos políticos se indican: disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales; contar de 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 derechos y de impuestos; disfrutar de franquicias postales y telegráficas, y tener acceso permanente a la radio y a la televisión.

---

<sup>174</sup> *Ibidem*, p. 300

Como se observa los partidos tenían acceso permanente a la radio y a la televisión, la Comisión Federal Electoral era el órgano de coordinación y la Comisión de Radiodifusión de producción técnica. El tiempo que tenían a su disposición se incrementaba en períodos electorales, cada partido determinaba libremente el contenido de sus transmisiones que podía ser de: tipo informativo, de esparcimiento, de análisis económico, político, social o cultural, de difusión de tesis, ideas, principios y doctrinas.

La presente ley se convierte en el fundamento para que los partidos comiencen a recibir apoyo financiero público en efectivo, además del financiamiento que ya se les otorgaba para las campañas electorales, a través de carteles y folletos para informar al electorado sobre sus candidatos. También se observa en esta ley las exenciones fiscales que ya se venían observando desde la ley electoral de 1973.

Un aspecto sobresaliente es la aparición de las Asociaciones Políticas Nacionales, cuya naturaleza jurídica según el artículo 51, de la ley en comento era: “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”<sup>175</sup>. Las asociaciones políticas registradas tenían personalidad jurídica y los derechos y obligaciones establecidos en la ley. Lo interesante de estas asociaciones era que podían participar en procesos electorales federales mediante convenios de incorporación con un partido político, sin embargo la candidatura propuesta por la asociación al partido, tenía que ser registrada por este último y votada con la denominación, emblema y color del partido.

También se encuentran regulados los frentes y las coaliciones, distinguiéndose los primeros en que son uniones para alcanzar objetivos políticos

---

<sup>175</sup> *Ibidem*, p. 301

y sociales compartidos de índole no electoral, a diferencia de las coaliciones cuya finalidad es electoral.

Respecto a la pérdida del registro de los partidos políticos, ésta se podía motivar por diferentes causas: por no obtener en tres elecciones consecutivas el 1.5% de la votación nacional, por haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro, por incumplir con las obligaciones que señala la ley, cuando los miembros del partido hayan acordado su disolución y por haberse fusionado con otro partido.

Un importante avance fue la inclusión de los medios de impugnación, estos recursos podían interponerse contra los actos de los organismos electorales y sus dependencias. Los recursos mencionados eran: inconformidad, protesta, queja, revocación, revisión y reclamación.

La legislación electoral de 1977 fue reformada en 1981, en lo tocante a los partidos políticos se les permite a estos nombrar ya no solo a una persona como representante ante las mesas directivas de casilla, sino que a partir de esta reforma pueden designar representante propietario y suplente.

### **2.2.2.3 Código Federal Electoral de 1987.**

El 12 de febrero de 1987, se publica en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Código Federal Electoral. Este código constaba de 362 artículos y se encontraba organizado en libros, títulos y capítulos. En el libro segundo, del artículo 24 al 98, es donde se encontraba regulada la constitución, registro, desarrollo y disolución de los partidos políticos y las formas específicas de su intervención y responsabilidad en el proceso electoral.

A los partidos políticos se les sigue definiendo como formas de organización política que constituyen entidades de interés público. En cuanto al procedimiento para obtener el registro, se mantienen los requisitos de programa de acción, estatutos, declaración de principios y número de afiliados, pero se elimina el registro condicionado.

Dentro de sus derechos se encontraban:

**Artículo 39.**

- I. Ejercer la corresponsabilidad que la Constitución y este Código les confiere en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;
- II. Gozar de las garantías que este Código les otorga para realizar libremente sus actividades;
- III. Recibir las prerrogativas y el financiamiento público en los términos de éste Código;
- IV. Postular candidatos en las elecciones federales;
- V. Participar en las elecciones estatales y municipales, en los términos del último párrafo del artículo 41 de la Constitución;
- VI. Formar parte de la Comisión Federal Electoral, de las comisiones locales y comités distritales electorales;
- VII. Proponer nombres de ciudadanos para desempeñar los cargos de escrutadores, propietarios y suplentes, en las mesas directivas de casilla;
- VIII. Nombrar representantes ante las mesas directivas de casillas;
- IX. Nombrar representantes generales; y
- X. Los demás que les otorgue este Código<sup>176</sup>.

Como se puede observar dentro de los derechos que se enumeran en el artículo anterior, se hace especial énfasis en el derecho de los partidos políticos de acompañar y vigilar la organización y realización de las elecciones desde su concepción hasta la entrega de resultados a través de su participación en la Comisión Federal Electoral, de las comisiones locales y distritales. El financiamiento que recibían los partidos políticos, se basaba en una fórmula para calcular el monto total del financiamiento de los partidos políticos, y las

---

<sup>176</sup> Diario Oficial de la Federación de 12/02/1987, pp. 29 y 30.

ministraciones estaban calendarizadas, sin embargo aún no había un régimen bien establecido para la rendición de cuentas sobre el financiamiento público que recibían.

Respecto a las obligaciones de los partidos políticos, éstas consistían en: mantener el mínimo de afiliados, ostentarse con denominación y emblema registrados, postular candidatos, funcionamiento de sus órganos conforme a sus estatutos, contar con domicilio social; editar publicaciones mensuales, sostener un centro de formación política, publicar y difundir la plataforma electoral, registrar listas regionales de candidatos a diputados federales de mayoría relativa, comunicar a la Comisión Federal las modificaciones a sus documentos básicos y cambios de sus órganos directivos, designar representantes en sus comités y comisiones, investigar la actuación de otros partidos y de los representantes de los partidos políticos<sup>177</sup>.

En lo concerniente a sus prerrogativas, los partidos políticos nacionales, tenían acceso a la radio y la televisión (la Comisión de Radiodifusión era la encargada de la producción, y difusión de los programas de radio y televisión así como de las aperturas de los tiempos correspondientes), gozaban de un régimen fiscal especial, disfrutaban de franquicias postales y telegráficas, durante la campaña electoral se les permitía fijar su propaganda en espacios públicos previamente establecidos; y gozaban de financiamiento público.

También estaban previstas en este libro, las Agrupaciones Políticas Nacionales, las cuales una vez registradas, podían participar en las elecciones federales previo convenio de incorporación con un partido político.

Asimismo se estipulaba que los partidos políticos y las asociaciones políticas nacionales podían confederarse, aliarse o unirse, con el fin de constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no

---

<sup>177</sup> Vid. Diario Oficial de la Federación de 12/02/1987, artículo 45, p. 30.

electoral. Para fines electorales, se les autorizaba a los partidos a formar coaliciones a fin de postular candidatos en las elecciones federales, en este caso debían presentar una plataforma ideológica común. También se regulaban las fusiones las cuales consistían en la unión de partidos políticos y/o asociaciones políticas nacionales, cuyo objetivo es la formación de un nuevo partido político, o la subsistencia de uno de ellos. Todos los convenios anteriores tenían que comunicarse y ser aprobados por la Comisión Federal Electoral.

Posteriormente se enlistaban las causas que disolvían los partidos políticos entre las que se encontraban: no obtener el 1.5% de la votación nacional en las elecciones federales, incumplir con sus obligaciones y requisitos de ley, haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros, fusionarse, dejar de publicar o difundir su plataforma electoral en cada elección, aceptar propaganda de partidos extranjeros o ministros de culto.

Los cambios más importantes en la legislación electoral de 1987 fueron que se incrementó el número de diputados a 500, también se creó el Tribunal Contencioso Electoral, como un organismo autónomo, que se encargaba de resolver los recursos de apelación y de queja.

Un aspecto importante en la reforma política de México, se dio precisamente en 1987, año en el que se regula la elección de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

#### **2.2.2.4 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990.**

El 15 de agosto de 1990, se publica bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, un nuevo código electoral con el nuevo título de Código Federal de



Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). El COFIPE en su versión original constaba de 410 artículos, los partidos políticos se encontraban regulados en el libro segundo y su contenido se desarrollaba a través de cinco títulos<sup>178</sup>. El nuevo código electoral fue consecuencia del reclamo de la sociedad y de los partidos de oposición, tras las elecciones cuestionadas que se celebraron en 1988; por este motivo fue reformada la CPEUM y expedido este nuevo Código donde se da nacimiento a dos instituciones: el Instituto Federal Electoral órgano autónomo encargado de organizar las elecciones (que reemplazó a la Comisión Federal Electoral órgano dependiente del Poder Ejecutivo) y el Tribunal Federal Electoral.

El COFIPE fue un código sumamente demandado por los legisladores para ser reformado: el 3 de enero de 1991, el 17 de julio de 1992, el 24 de septiembre de 1993, el 23 de diciembre de 1993, el 18 de mayo de 1994, el 3 de junio de 1994, el 31 de octubre de 1996, el 22 de noviembre de 1996, el 23 de enero de 1998, el 24 de junio de 2002, el 31 de diciembre de 2003, el 30 de junio de 2005 y el 24 de abril de 2006. Fue reformado 13 veces y tuvo una duración de 17 años, ya que fue abrogado por Decreto de fecha 14 de enero de 2008.

En su versión original el COFIPE reguló el registro definitivo y se retomó el registro condicionado a los partidos políticos que ya se regulaba en el Código Electoral de 1977, pero que fue eliminado en el de 1987. En el código electoral de 1990, sólo se les brindaba la denominación de partido político nacional a las organizaciones políticas con registro definitivo, sin embargo a los partidos con registro condicionado se les otorgaban varios derechos: el derecho de recibir el 50% del financiamiento público señalado para cada partido político con registro definitivo y se les daba acceso a los medios masivos de comunicación, entre otros derechos. Se mantienen los requisitos para obtener el registro definitivo, que ya contemplaba el Código de 1987.

---

<sup>178</sup> *Vid.* Diario Oficial de la Federación de 15/08/1990, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pp. 4-89.

Entre los derechos de los partidos políticos nacionales, se añaden a los ya expuestos en los anteriores códigos, el derecho a tener relaciones internacionales con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando mantuviesen su independencia absoluta respecto a éstos. Dentro de las obligaciones de los partidos políticos no hay mayores cambios.

En cuanto a las prerrogativas en materia de radio y de televisión, cada partido disfrutaba de 15 minutos mensuales en cada uno de los medios de comunicación, el tiempo de transmisión se incrementaba en periodos electorales, de forma proporcional a la fuerza electoral del partido. En el presente código se añade que la mitad del tiempo que le sea asignado a cada partido debe ser empleado para la difusión de la plataforma electoral.

En cuanto al financiamiento se estipulaba que la propaganda política no podrá ser más costosa que la publicidad comercial. Del financiamiento público el 90% se distribuía conforme a los votos obtenidos por cada partido que conservaran su registro y el 10% de forma igualitaria. Se incluían dos formas nuevas de financiamiento: la primera por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento del partido, esto es, a cada partido se le otorgaba anualmente, una cantidad equivalente al 50% del monto anual del ingreso neto que hayan percibido sus diputados y senadores; la segunda forma era por actividades específicas como “entidades de interés público” lo que se traduce en un reembolso del 50% de los gastos que efectúe el partido por concepto de educación, capacitación, investigación y ediciones. Los partidos políticos nacionales no eran sujetos de determinados impuestos (relacionados con rifas, sorteos, impuesto sobre la renta, sobre la venta de impresos, uso de equipos y medios audiovisuales) y gozaban de franquicias postales y telegráficas<sup>179</sup>.

---

<sup>179</sup> Vid. Diario Oficial de la Federación de 15/08/1990, artículos 49-55 pp. 14-16.

También se regulaban los frentes, coaliciones y fusiones. Los frentes eran la unión de partidos políticos para alcanzar objetivos políticos y sociales de naturaleza no electoral, en caso de querer alcanzar fines de índole electoral se formaban las coaliciones las cuales tenían que presentar y postular el mismo candidato en las elecciones federales, la coalición debía ser total en la elección de diputados por representación proporcional. La figura de la fusión correspondía a la unión de dos o más partidos que deseaban constituir un nuevo partido o incorporarse en uno de ellos. La figura trascendental durante la vigencia de este código fue la coalición, ya que bajo esta figura (pese a todos los requisitos y obligaciones que implicaba) se impulsó la alternancia del partido que llevaba casi 70 años gobernando desde el Poder Ejecutivo Federal.

Las causas por las que se perdía el registro eran: no obtener el 1.5% de la votación emitida, en ninguna de las elecciones federales, haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro, incumplir las obligaciones que les señalaba el código, no designar los presuntos diputados para integrar el Colegio Electoral, haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros y haberse fusionado con otro partido político.

Un aspecto a destacar es, que en la versión original el COFIPE traía integrado un capítulo correspondiente al sistema de medios de impugnación, sección que más tarde se escindiría para formar la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Entre las numerosas reformas que vivió el COFIPE de 1990, las que tuvieron una mayor repercusión en el campo de los partidos políticos fueron:

A Reforma del 24 de septiembre de 1993. La reforma del 24 de septiembre fue una “gran reforma” donde se modificaron una gran cantidad de artículos, dotando de una cara diferente al COFIPE de 1990; entre las principales

reformas, se aumenta el número de senadores a 128 –cuatro por cada estado y el D.F.–, se establece como requisito en los estatutos que el partido cuente con un órgano responsable de la administración de su patrimonio y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña, se les otorga mayor holgura a los partidos políticos con registro definitivo, para que puedan conservar su registro, ya que se les da la oportunidad de alcanzar el 1.5% de la votación dentro de dos elecciones federales ordinarias consecutivas, se suprimen los colegios electorales integrados por los legisladores, se amplía la regulación que ya se venía haciendo al acceso a radio y televisión, en cuanto a su financiamiento se pone de manifiesto una larga lista de las entidades públicas y privadas así como de personas que no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos y se regula de forma más detallada el financiamiento no público que pueden recibir los partidos, sobresalen las nuevas normas sobre fiscalización de los partidos en las que se les exige informes muy puntuales sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación. También se encuentran modificaciones al régimen de coaliciones<sup>180</sup>.

B Reforma del 18 de mayo de 1994. Se fijan normas más transparentes y plurales para la elección de los miembros del Consejo General del Instituto Federal Electoral. También se fijan topes de campaña para la elección de diputados y senadores<sup>181</sup>.

C Reforma del 22 de noviembre de 1996. En esta reforma el Tribunal Federal Electoral, se incorpora al Poder Judicial de la Federación recibiendo el nombre de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Se crea la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (los medios de impugnación antes estaban contemplados en el propio COFIPE). Se

---

<sup>180</sup> *Vid.* Diario Oficial de la Federación de 24/10/1993, pp. 2-48.

<sup>181</sup> *Vid.* Diario Oficial de la Federación de 18/05/1994, pp. 2-9.

hacen numerosas reformas al régimen jurídico de los partidos políticos, entre las que destacan: eliminación del registro condicionado, se disminuye el número de afiliados necesarios para obtener el registro, aumenta a 2% el porcentaje de votación emitida en alguna elección federal necesario para poder conservar el registro, se regulan las agrupaciones políticas nacionales a las cuales se les otorga financiamiento público en caso de obtener su registro, se reasignan tiempos para radio y televisión, las aportaciones en dinero que realicen los simpatizantes se hacen deducibles hasta un 25% del impuesto sobre la renta, del financiamiento público anual que recibían los partidos políticos, por sus actividades ordinarias permanentes, el 30% se entregaba de forma igualitaria y el 70% restante se distribuía según el porcentaje de la votación nacional emitida. Para la vigilancia del manejo de recursos se crea la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas<sup>182</sup>.

- D Reforma del 31 de diciembre de 2003. Disminuyen los requisitos cuantitativos (de 7,000 a 5,000 asociados) para poder obtener el registro como agrupación política nacional, pero aumentan los requisitos para que una agrupación política nacional pueda adquirir el registro como partido político (de 3,000 afiliados en por lo menos 10 entidades federativas ó 300 afiliados en por lo menos 100 entidades federativas, se pasó a 3000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas o bien, 300 afiliados en por lo menos 200 distritos electorales). Cabe mencionar que en el 2005 se vuelve a modificar el COFIPE para instaurar el voto de los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero para la elección del Presidente de la República<sup>183</sup>.

---

<sup>182</sup> Vid. Diario Oficial de la Federación de 22/11/1996, pp. 2-96.

<sup>183</sup> Vid. Diario Oficial de la Federación de 31/12/2003, pp. 2-3.

### **2.2.2.5 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Vigente.**

El más reciente código electoral fue publicado el 14 de enero de 2008, resultado de una serie de reformas pendientes que el gobierno del Presidente Felipe Calderón asumió como prioritarias para su sexenio que comprende del año 2006 al 2012.

La “inminente” necesidad de cambiar las reglas electorales devino del acalorado proceso electoral que se celebró en 2006, año en el que se eligieron diputados federales, senadores y Presidente. Probablemente haya sido la elección más vigilada y transparente en la historia de México, sin embargo también fue la campaña más pública y el resultado más cerrado que se había dado en la historia democrática de México. La incertidumbre que arrojó el resultado, no benefició a nadie; tras un muy largo y tenso periodo de reconciliación los partidos políticos concluyeron que se debían hacer reformas en materia electoral, principalmente en lo concerniente a la contratación de medios masivos de comunicación, regulación de las precampañas, duración de las campañas, permanencia en su encargo de los consejeros electorales y la libertad de expresión durante las campañas electorales.

El COFIPE del 2008, es un código de 7 libros constituidos por 394 artículos; el libro segundo (al igual que el COFIPE anterior) con sus cinco títulos correspondientes, es el encargado de regular a los partidos políticos.

Entre los principales cambios que se observan en este último código electoral se encuentran: respecto a la constitución de partidos políticos hay una variante, ya que se les prohíbe a las organizaciones gremiales o “con objeto social diferente” participar en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa a ellos, se introduce en la ley la facultad para que las autoridades electorales puedan intervenir en los procesos internos de los partidos políticos,

disminuye el financiamiento público para actividades de campaña, así como la duración de las mismas, se regulan las precampañas, se modifica la regulación para el acceso a la radio y televisión (se incluyen ahora a los precandidatos), el IFE es la única autoridad para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a los propios fines del Instituto y a los partidos políticos, a los partidos se les prohíbe contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, el tiempo en radio y en televisión se distribuye contemplando el 30% del total en forma igualitaria y el 70% en proporción al porcentaje de votos, se regulan los debates para la elección de Presidente, se crea la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos con amplias facultades para fiscalizar a los partidos, se modifica el régimen de las coaliciones parciales y totales, se incorpora el régimen sancionador electoral y disciplinario interno, y se regula la administración de los recursos y bienes del partido que haya perdido su registro.

En el capítulo 3 del presente trabajo se analizarán con mayor detenimiento los cambios que implicó el nuevo COFIPE, sobre todo en lo concerniente a la regulación de los partidos políticos

#### **2.2.2.6 Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.**

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, fue publicada el 22 de noviembre de 1996, teniendo como antecedente el libro séptimo del COFIPE. Sólo ha sido reformada en una ocasión, el primero de julio de 2008.

Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 41, el cual menciona:

#### **Artículo 41**

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

La LGSMIME, se encuentra integrada por 108 artículos divididos en 8 libros. El objetivo del sistema de medios de impugnación según el artículo 3 de la ley en comento, es garantizar “que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad; y la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales”<sup>184</sup> .

La LGSMIME contempla los siguientes medios de impugnación:

- 1 Recurso de revisión. Para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal
- 2 Recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración. Para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal.
- 3 Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
- 4 Juicio de revisión constitucional electoral. Para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar

---

<sup>184</sup> *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996, actualizada con las disposiciones del Decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 2008.



y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos.

- 5 Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

De los medios de impugnación mencionados con anterioridad, corresponde al Instituto Federal Electoral conocer y resolver el recurso de revisión y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación los demás. El ordenamiento supletorio, a falta de disposición expresa de la LGSMIME, es el Código Federal de Procedimientos Civiles.

La presentación de los medios de impugnación corresponde a los partidos políticos (a través de sus representantes legítimos), a los ciudadanos y candidatos por su propio derecho y a las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos. La LGSMIME indica que la conservación de la decisión política y el derecho a la auto organización de los partidos políticos, deberá ser considerada por las autoridades electorales, al momento de resolver las impugnaciones relativas a los asuntos internos del país.

# CAPÍTULO

## III

### MARCO JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

3.1 *España*; 3.1.1 Naturaleza jurídica de los partidos políticos; 3.1.2 Creación y Registro; 3.1.3 Derechos y Obligaciones; a) Estatutos; 3.1.4 Mecanismos de Control Interno; a) Partido Popular; b) Partido Socialista Obrero Español; 3.1.5 Control Jurisdiccional; a) Jurisprudencia; 3.1.6 Financiamiento; a) Acceso a medios de comunicación; 3.1.7 Fiscalización; 3.1.8 Federaciones, Coaliciones, Agrupaciones y Candidaturas Independientes; 3.1.9 Disolución o Suspensión Judicial de los Partidos Políticos; 3.2 *México*; 3.2.1 Naturaleza jurídica de los Partidos Políticos; 3.2.2 Creación y Registro; 3.2.3 Derechos y Obligaciones; a) Declaración de Principios; b) Programa de Acción; c) Estatutos; 3.2.4 Mecanismos de Control Interno; a) PAN; b) PRI; c) PRD; 3.2.5 Control Jurisdiccional Federal; a) Juicio para la protección de los Derechos Político-electoral del Ciudadano; b) Jurisprudencia; 3.2.6 Financiamiento; a) Acceso a medios de comunicación; 3.2.7 Fiscalización; 3.2.8 Coaliciones y Fusiones; 3.2.9 Pérdida del Registro.

#### 3.1 España.

##### 3.1.1 Naturaleza jurídica de los partidos políticos.

La importancia de los partidos políticos en España es tal, que se encuentran reconocidos en el máximo ordenamiento jurídico, la Constitución española, misma que los reconoce en su artículo sexto de la siguiente manera:

###### **Artículo 6.**

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 a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Para el Tribunal Constitucional, la ubicación constitucional de los partidos políticos representa una protección en la dimensión individual del derecho a constituirlos, así como la defensa del sistema de partidos:

La colocación sistemática del art. 6 de la C.E. expresa la importancia que se reconoce a los partidos políticos dentro del sistema constitucional, y la protección que de su existencia y de sus funciones se hace, no sólo desde la dimensión individual del derecho a constituirlos y a participar activamente en ellos, sino también en función de la existencia del sistema de partidos como base esencial para la actuación del pluralismo político<sup>185</sup>.

Como se puede observar, en el texto constitucional no se les define, sino que se les atribuyen determinadas características que aluden a las funciones de estos institutos políticos dentro de la sociedad: expresar el pluralismo político, concurrencia a la formación y manifestación de la voluntad popular, así como ser instrumento fundamental para la participación política.

Posteriormente, hay una referencia entorno a su naturaleza jurídica, se menciona que su creación y ejercicio es “libre”, esta idea de libertad, proporciona los indicios para suponer que los partidos políticos, no están considerados como órganos de gobierno, sino que más bien provienen del derecho de asociación. El Tribunal Constitucional, corrobora este criterio al afirmar:

Los partidos políticos no son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen se legitima sólo en virtud de la libre aceptación de sus estatutos, y en consecuencia sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, forman parte del partido<sup>186</sup>.

Por su parte el catedrático Solozábal, considera que los partidos políticos no son ni órganos del Estado ni órganos constitucionales del Estado, sino que los considera “sujetos auxiliares del Estado”, que realizan cometidos públicos regulados en la Constitución<sup>187</sup>.

---

<sup>185</sup> STC 85/1986, Boletín Oficial del Estado núm. 174 de veintidós de julio de 1986.

<sup>186</sup> STC 10/1983, Boletín Oficial del Estado núm. 70 de veintitrés de marzo de 1983.

<sup>187</sup> SOLOZABAL, J.J., “Sobre la Constitucionalización de los Partidos Políticos en el Derecho Constitucional y en el Ordenamiento Español”, *Revista de Estudios Políticos*, España, No. 45, 1985., p. 155.

El texto constitucional, no aporta los suficientes elementos para descubrir a fondo, la naturaleza jurídica de los partidos políticos, a pesar de ello, nos da un elemento clave en la redacción del artículo sexto: su creación y actividad se encuentran regulados, y para que sean reconocidos por el Estado como tales, deben actuar de conformidad con el ordenamiento jurídico.

Nadie mejor que el maestro Cotarelo explica las complicaciones para definir la naturaleza jurídica de los partidos políticos: “La polémica sobre la ambigüedad de estas asociaciones, que algunos autores consideran privadas y otras públicas y la mayoría una mezcla de ambas, ha producido desacuerdos en torno a la conveniencia de su legalización. Para unos constituyen una figura del Derecho privado y para otros del público. Este problema ha encontrado todo tipo de soluciones, pero la más aceptada es la que los coloca en la posición intermedia entre el individuo y el Estado, lo que en parte justificaría la ausencia de legislación al respecto e incluso el primer tratamiento regulador como asociaciones”<sup>188</sup>.

Así las cosas, se recordará, que las normas que regularon a los partidos políticos desde el periodo de transición hasta el 2002, fueron la Ley 54/1978, de Partidos Políticos, y por excepción la Ley 21/1976, sobre el Derecho de Asociación Política<sup>189</sup>, ambas preconstitucionales.

Uno de los pocos artículos de la Ley sobre el Derecho de Asociación Política, que quedó vigente tras la aprobación de la Ley 54/1978, fue el artículo 1.2, el cual menciona los fines que deberán tener las “asociaciones políticas”, ya que en ese entonces no se hablaba de partidos políticos.

1.2 Las asociaciones que se constituyan a tal efecto tendrán como fines esenciales contribuir democráticamente a la determinación de la política nacional y a la formación de la voluntad política de los ciudadanos, así como promover su participación en las instituciones representativas de carácter político mediante la

---

<sup>188</sup> Citado en GARCÍA GIRALDEZ, Teresa, *op.cit.*, p. 141.

<sup>189</sup> Se recuerda que la Ley 21/1976, fue derogada en su mayoría al entrar en vigor la Ley 54/1978.

formulación de programas, la presentación y apoyo de candidatos en las correspondientes elecciones y la realización de cualquier otra actividad necesaria para el cumplimiento de aquellos fines.<sup>190</sup>

Del párrafo anterior se deduce, que en un principio, no se les quería nombrar como partidos políticos aunque de facto sus funciones fueran las mismas “contribuir democráticamente a la determinación de la política nacional (...) promover su participación en las instituciones representativas de carácter político mediante la formulación de programas, la presentación y apoyo de candidatos...”. Se quiso partir de la figura jurídica de las asociaciones, para regular a los partidos políticos, haciendo hincapié en las características especiales que son propias de los partidos políticos y de las cuales se deriva su importancia dentro de un Estado democrático.

En la ley 54/1978, de nueva cuenta se vuelve a fundamentar a los partidos políticos, partiendo del derecho de asociación:

**Artículo 1.**

Los españoles podrán crear libremente partidos políticos en el ejercicio de su derecho fundamental de asociación<sup>191</sup>.

En la Ley 6/2002 de Partidos Políticos, que es la ley vigente, se menciona en la exposición de motivos:

Por otra parte, aunque los partidos políticos no son órganos constitucionales sino entes privados de base asociativa, forman parte esencial de la arquitectura constitucional.

---

<sup>190</sup> Boletín Oficial del Estado, No. 144 de 16/6/1976, p. 11751.

<sup>191</sup> Boletín Oficial del Estado, No. 293 de 8/12/1978, p. 27781.

Como se observa, es evidente que el legislador quiso imprimir como línea rectora, en el actuar de los partidos políticos, el derecho de asociación. El derecho de asociación en España, se encuentra reconocido por la Constitución en su artículo 22, donde se señalan, cuatro características fundamentales de las asociaciones: no pueden perseguir fines o utilizar medios tipificados como delitos, las asociaciones deberán inscribirse en un registro, las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades, en virtud de resolución judicial motivada, y por último, se prohíben las asociaciones secretas y de carácter paramilitar. Estas cuatro características, también las deben de observar los partidos políticos.

Es importante recordar, que “el carácter asociativo del partido lleva a reconocer que su espacio primordial es el de la libertad –libertad de creación, de actuación, y de organización–”<sup>192</sup>, procurando la intervención mínima del Estado.

En el primer capítulo de la Ley 6/2002, se consagra el principio de libertad en su triple vertiente, libertad positiva de creación, libertad positiva de afiliación y libertad negativa de pertenencia o participación. Como se puede observar, la ley respeta la capacidad organizativa y funcional de los partidos, y así lo confirma el Tribunal Constitucional:

La disciplina constitucional en esta materia, tomada en su sustancia, se ha articulado sobre el reconocimiento de un derecho subjetivo público de los ciudadanos a constituir, bajo la forma jurídica de asociaciones, partidos políticos. El partido, en su creación, en su organización y en su funcionamiento, se deja a la voluntad de los asociados fuera de cualquier control administrativo, sin perjuicio de la exigencia constitucional del cumplimiento de determinadas pautas en su estructura, actuación y fines<sup>193</sup>.

---

<sup>192</sup> ECHARRI CASI, Fermín Javier, *op. cit.*, p.23.

<sup>193</sup> STC 85/1986, Boletín Oficial del Estado núm. 174 de veintidós de julio de 1986.

En el artículo 7 de la citada ley, se establecen la organización y funcionamiento, de los partidos mencionando que sin perjuicio de su capacidad interna, los partidos deberán tener una asamblea general del conjunto de sus miembros, a la que corresponderá en cuanto a órgano superior del gobierno del partido, la adopción de los acuerdos más importantes del mismo. En el siguiente artículo se establece el sufragio libre y secreto como medio ordinario para cubrir los puestos directivos, y se establecen otros derechos característicos de las asociaciones, tales como poder ser elector y elegible para los cargos dentro del mismo, información de actividades, de la situación económica, composición de los órganos directivos, así como reglas básicas de funcionamiento y régimen de los órganos colegiados.

Finalmente la última frase del artículo 6 constitucional, les exige el requisito de ser democráticos, en la conformación de su estructura interna así como en su funcionamiento. Resulta lógico pensar que estos institutos políticos encargados de contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado, se desenvuelvan con criterios democráticos en el seno de su partido, pero para no dejarlo a su “buena voluntad”, la Constitución es muy explícita al respecto:

**Artículo 6.**

Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

De igual forma, la Ley 6/2002 consagra en su artículo sexto el principio democrático al mencionar “los partidos políticos se ajustarán en su organización, funcionamiento y actividad a los principios democráticos”. Es importante resaltar que el Estado, a pesar de dar amplísimas facultades a los partidos, para su autorregulación, nunca deja a la libertad del partido, el decidir si comulga o no con los principios democráticos, ya que éstos son imperativos.

El Tribunal Constitucional, también ha aportado al respecto, haciendo la siguiente referencia.

El derecho de asociación en partidos políticos es, esencialmente, un derecho frente a los poderes públicos en el que sobresale el derecho a la autoorganización sin injerencias públicas; sin embargo, a diferencia de lo que suele suceder en otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos y dada su especial posición constitucional, ese derecho de autoorganización tiene un límite en el derecho de los propios afiliados a la participación en su organización y funcionamiento<sup>194</sup>.

El régimen jurídico de los partidos políticos, se ha venido fortaleciendo, en aras de que cumplan con su finalidad de “aunar convicciones y esfuerzos para incidir en la dirección democrática de los asuntos públicos, contribuir al funcionamiento institucional y provocar cambios y mejoras desde el ejercicio del poder político”<sup>195</sup>.

Finalmente, a manera de recordatorio, se subrayan las principales características de los partidos políticos en España: éstos tienen su fundamento en el derecho de asociación, no son órganos del Estado, el Estado reconoce la relevante función que desempeñan para la configuración del Estado democrático, por lo que se encuentran reconocidos a nivel constitucional, como expresión del pluralismo político y como instrumento fundamental para la participación política; dada su importancia se les exige que su creación y ejercicio sean acordes a la Constitución y a la ley, y que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos.

### **3.1.2 Creación y Registro.**

---

<sup>194</sup> STC 56/1995, Boletín Oficial del Estado núm. 77 de treinta y uno de marzo de 1995.

<sup>195</sup> Exposición de Motivos, Ley Orgánica 6/2002., *op. cit.*, p. 23600.



En este apartado, se enfocaran dos momentos diferentes durante el nacimiento de un partido político. En primer lugar se analizara la creación de un partido y posteriormente su registro.

Como se observó en el apartado anterior, referente a la naturaleza de los partidos políticos, la “libertad” para crear partidos políticos se encuentra reconocida en la CE.

**Artículo 6.** ... Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley.

De igual forma la LOPP en su primer artículo, reconoce esta libertad y concretamente hace referencia a la libertad de afiliación:

**Artículo 1**

2. Nadie puede ser obligado a constituir un partido, o a integrarse o a permanecer en el mismo.

Se alcanza a distinguir que la intención del legislador en el párrafo anterior, fue extinguir las instituciones, sindicatos o cualquier otro tipo de asociación, que pretendían representar el interés de un gran número de personas, pero que a decir verdad, aglutinaban este gran número de personas, en base a la coerción, o amenazas.

Es imprescindible, aclarar que tanto la CE como la LOREG, hacen alusión en todo momento a los “partidos políticos”, sin embargo, lo hacen en un sentido amplio, ya que hay otro tipo de entidades asociativas de carácter político que concurren a la elecciones que también se entienden incluidas dentro de este termino, a las que no necesariamente se les exige estar inscritas en el Registro de Partidos Políticos.

La LOREG, establece en su artículo 44 las formaciones políticas que pueden concurrir a una elección:

**Artículo 44.**

1. Pueden presentar candidatos o listas de candidatos:
  - a) Los partidos y federaciones inscritos en el registro correspondiente.
  - b) Las coaliciones constituidas según lo dispuesto en el apartado siguiente.
  - c) Las agrupaciones de electores que reúnan los requisitos establecidos por las disposiciones especiales de la presente Ley.

Por su parte, la Ley de Partidos Políticos, establece que los partidos políticos pueden constituir e inscribir federaciones, confederaciones, y uniones de partidos:

**Artículo 1.**

Libertad de creación y afiliación.

3. Los partidos políticos podrán constituir e inscribir federaciones, confederaciones y uniones de partidos mediante el cumplimiento de lo previsto en el presente capítulo y previo acuerdo expreso de sus órganos competentes.

Así las cosas, en función de la obligatoriedad que tienen las formaciones políticas españolas para registrarse o no, se pueden clasificar de la siguiente manera:

Formaciones Políticas que requieren estar inscritas	Formaciones políticas que no requieren estar inscritas
Partidos Políticos	Coaliciones
Federaciones	Agrupaciones de Electores
Confederaciones	
Uniones	

En el apartado 3.1.8, se ahondará sobre las características particulares de cada una de estas formaciones políticas, por ahora sólo se hará hincapié en el acto del registro. Es importante mencionar que existen determinadas obligaciones incluso para los partidos no inscritos, como responder personal y solidariamente de las obligaciones contraídas con terceros.

El Registro de los partidos políticos, se encuentra regulado por el Real Decreto 2281/1976, donde se le atribuye el nombre de “Registro de Asociaciones Políticas” al órgano encargado de llevar a cabo el registro:

**Artículo 2.**

El Registro de Asociaciones Políticas, constituido con nivel orgánico de Servicio de la Dirección General de Política Interior, atenderá las siguientes funciones:

- a) Inscribir las Asociaciones Políticas.
- b) Anotar los acuerdos y comunicaciones que afecten a la vida de las Asociaciones Políticas y, en todo caso, las comunicaciones de inventarios y cuentas de ingresos a que se refiere el artículo 41.4, de la Ley 21/1976, de 14 de junio, las resoluciones o sentencias que se dicten en relación con las Asociaciones Políticas y cualquier circunstancia relevante de la vida asociativa de una Asociación, a instancias de la misma.
- c) Expedir certificados de constancia de datos e informar públicamente sobre los mismos.
- d) Interesar de los promotores o de los Órganos directivos de la Asociación Política cuantos datos sean necesarios.
- e) Ejercer la facultad de propuesta ante el Director General de Política Interior y, por su conducto, ante el Ministro de la Gobernación de cuantas resoluciones o actos administrativos sean pertinentes en relación con las Asociaciones Políticas.
- f) Cancelar la inscripción registral de las Asociaciones Políticas, en caso de extinción.

En este Real Decreto preconstitucional, se establece de igual forma que el Registro de las Asociaciones Políticas es público y regula las materias concernientes al procedimiento de inscripción, anotaciones registrales,

cancelaciones de inscripción y demás aspectos trascendentes en la vida de un partido político.

En la legislación española, encontramos regulado el registro de los partidos políticos, en la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos, capítulo I “De la creación de los partidos políticos”, en dicho ordenamiento se indica, que sólo tienen capacidad para constituir partidos políticos las personas físicas mayores de edad<sup>196</sup>, que se encuentren en pleno ejercicio de sus derechos y no hayan sido penalmente condenados por asociación ilícita, o por alguno de los delitos graves previstos en los Títulos XXI a XXIV del Código Penal.

En cuanto a los requisitos para registrar un partido político, se puede decir que en términos generales, sólo se solicitan requisitos cualitativos para poder obtener el registro, tales como formalizar el acuerdo de constitución mediante acta que conste en documento público, que contenga la identificación personal de los promotores, la denominación del partido, los integrantes de los órganos directivos provisionales, el domicilio y los estatutos:

### **Artículo 3.**

Constitución y personalidad jurídica.

1. El acuerdo de constitución habrá de formalizarse mediante acta fundacional, que deberá constar en documento público y contener, en todo caso, la identificación personal de los promotores, la denominación del partido que se propone constituir, los integrantes de los órganos directivos provisionales, el domicilio y los estatutos por los que habrá de regirse el partido que trata de constituirse.

En cuanto a la denominación de los partidos políticos, ésta se deja a la decisión de sus integrantes con las siguientes limitantes: no podrá incluir términos o expresiones que induzcan al error o confusión sobre su identidad o que sean contrarias a las leyes o los derechos fundamentales de las personas, tampoco

---

<sup>196</sup> *Vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional 48/2003. En la cual se niega la posibilidad de que los extranjeros creen libremente partidos. Sin embargo, se les reconoce la libre afiliación y los derechos propios de todo afiliado.

puede coincidir o asemejarse con la de ningún otro partido previamente inscrito en el Registro o declarado ilegal, disuelto o suspendido, con la identificación de personas físicas o con la denominación de entidades preexistentes o marcas registradas<sup>197</sup>. En España, dada la facilidad para cumplir con los requisitos para constituir un partido, existen muchísimos partidos políticos, baste decir como ejemplo, que en el 2007 se registraron más de 400 partidos políticos<sup>198</sup>.

Un hecho importante que se debe resaltar es que la LOPP indica que a través de la inscripción de los partidos políticos en el Registro de Partidos Políticos, éstos adquieren personalidad jurídica.

### **Artículo 3.**

Constitución y personalidad jurídica.

2. Los partidos políticos adquieren personalidad jurídica por la inscripción en el Registro de Partidos Políticos que, a estos efectos, existirá en el Ministerio del Interior, previa presentación en aquél del acta fundacional suscrita por sus promotores, acompañada de aquellos documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos previstos en la presente Ley Orgánica.

En cuanto al procedimiento para registrar un partido político, éste es sencillo, en primer lugar hay que llenar correctamente la solicitud de inscripción que otorga el Ministerio del Interior y que se muestra en el anexo 3.

Junto a la solicitud se acompañará el acuerdo de constitución, formalizado debidamente en acta notarial, el cual deberá contener:

#### **1 Nombre de los promotores**

---

<sup>197</sup> Ejemplos de denominaciones de partidos políticos son: Agrupación de Vecinos Independientes de Torrelodones, Batasunerako Ezker Komiteak, Ciudadanos Digitales, Comunión Tradicionalista Carlista, Falange Auténtica, Escaños Vacíos, Independientes de La Comarca De Sarria, La Voz Del Pueblo, Nación Andaluza, Partido del Karma Democrático, Partido de Separados y Divorciados, Partido Fundamentalista Acrata Valencianista Autónomo, Partido Federación Anarquista-Comunista Catalana, etcétera.

<sup>198</sup> *Vid.* Registro de Partidos Políticos, Ministerio del Interior.  
[http://www.mir.es/DGPI/Partidos\\_PoliticoyFinanciacion/Registro\\_Partidos\\_Politicoyregistro\\_partidos\\_politicoyfecha.html](http://www.mir.es/DGPI/Partidos_PoliticoyFinanciacion/Registro_Partidos_Politicoyregistro_partidos_politicoyfecha.html)

- 2 Integrantes de los órganos directivos provisionales.
- 3 Domicilio social.
- 4 Estatutos por los que se regirá el partido.

Una vez presentada la documentación completa ante el Registro de Partidos Políticos, el Ministerio del Interior tiene veinte días para inscribir al partido. Transcurridos los veinte días, se entiende producida la inscripción la cual le confiere personalidad jurídica, vincula a los poderes públicos, y es garantía tanto para los terceros que se relacionan con el partido como para sus propios miembros.

Si se advierten defectos formales en el acta fundacional o en la documentación que se acompaña o los proponentes carecen de capacidad, el Ministerio del Interior lo pondrá en conocimiento de los interesados para que puedan subsanar los defectos. En este caso, el plazo de inscripción se suspende desde el momento de la notificación y se reanuda una vez que los mismos hayan sido corregidos.

Cuando se deduzcan indicios racionales sobre la ilicitud penal del partido, el Ministerio del Interior lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, dentro de los veinte días correspondientes al periodo para inscribir al partido, mediante resolución fundada acompañada de los elementos probatorios disponibles. El Ministerio Fiscal, en el plazo de veinte días optará por ejercer ante la jurisdicción penal las acciones que correspondan, o por devolver los documentos al Ministerio del Interior para que proceda a completar su inscripción.

Las actuaciones administrativas relacionadas con la inscripción de los partidos políticos, pueden recurrirse ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

La inscripción de los partidos ante el Registro produce sus efectos indefinidamente mientras no se anote en el mismo su suspensión o disolución.

### **3.1.3 Derechos y Obligaciones.**

Los partidos políticos de conformidad con el artículo 9 de la LOPP, tienen el derecho de ejercer libremente sus actividades, siempre y cuando respeten los valores constitucionales, expresados en los principios democráticos y en los derechos humanos.

Asimismo, la ley les otorga el derecho de obtener recursos provenientes de financiamiento público y privado. El financiamiento público está integrado por:

- a) Las subvenciones públicas para gastos electorales,
- b) Las subvenciones anuales del Estado para gastos de funcionamiento,
- c) Las subvenciones anuales que las Comunidades Autónomas establezcan para gastos de funcionamiento, así como las otorgadas por los Territorios Históricos vascos, y en su caso, por las Corporaciones Locales,
- d) Las subvenciones extraordinarias para realizar campañas de propaganda para determinado referéndum y,
- e) Las aportaciones que en su caso los partidos políticos pueden recibir de los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de las Juntas Generales de los Territorios vascos y de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones Locales.

Las subvenciones mencionadas en los incisos b) y c) sólo se otorgarán a aquellos partidos políticos que cuenten con representación en el Congreso de los Diputados o en las Asambleas Legislativas respectivamente.

A los partidos políticos también se les brinda apoyo estatal para realizar sus actos de campaña: se les facilitan locales oficiales y lugares públicos, se les reservan lugares especiales gratuitos para la colocación de carteles y pancartas atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes.

A los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurran a las elecciones se les otorga el derecho de realizar publicidad en la prensa y en las emisoras de radio privadas, siempre y cuando no superen el 20% del límite del gasto previsto, según el proceso electoral del que se trate, asimismo se les otorgan espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública.

Respecto a sus obligaciones los partidos políticos tienen como obligación primaria ajustar su organización, funcionamiento y actividad a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes.

En el artículo 7 de la LOPP, se reitera la exigencia constitucional plasmada en el artículo 6, sobre la obligatoriedad de la democracia en la estructura interna y funcionamiento de los partidos.

Dentro de las obligaciones a los partidos políticos la LOPP establece:

- a) Los partidos deberán tener una asamblea general del conjunto de sus miembros, la cual será el órgano superior de gobierno.
- b) Los órganos de gobierno de los partidos se determinarán en los estatutos y deberán ser provistos mediante sufragio libre y secreto.
- c) Los estatutos deberán fijar para los órganos colegiados unos plazos de convocatoria suficientes para preparar los asuntos a debate, el número de miembros requeridos, unas reglas de deliberación y la mayoría requerida para adoptar acuerdos.



- d) Asimismo, los estatutos deberán prever procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos<sup>199</sup>.

Es importante recordar que un hecho real y presente en la sociedad española es el flagelo del terrorismo, motivo por el cual se ve influenciada la legislación estableciéndose ciertas restricciones a los partidos políticos en aras de combatir el terrorismo:

**Artículo 9.**

2. Un partido político será declarado ilegal cuando su actividad vulnere los principios democráticos, particularmente cuando con la misma persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante alguna de las siguientes conductas, realizadas de forma reiterada y grave:

- a) Vulnerar sistemáticamente las libertades y derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas, o la exclusión o persecución de personas por razón de su ideología, religión o creencias, nacionalidad, raza, sexo u orientación sexual.
- b) Fomentar, propiciar o legitimar la violencia como método para la consecución de objetivos políticos o para hacer desaparecer las condiciones precisas para el ejercicio de la democracia, del pluralismo y de las libertades políticas.
- c) Complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones terroristas para la consecución de sus fines de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública, tratando de someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas o grupos de la sociedad o a la población en general, o contribuir a multiplicar los efectos de la violencia terrorista y del miedo y la intimidación generada por la misma.

En el artículo anterior analizamos la “cláusula democrática” que obliga a los partidos a realizar sus actividades en el marco de un régimen democrático, donde no hay cabida a la utilización de los partidos como instrumentos que generen o promuevan la violencia o el terrorismo.

---

<sup>199</sup> Vid. LOPP 6/2002, artículo 7.

En cuanto a su financiamiento los partidos deben asumir las obligaciones formales y personales en relación con la acreditación de fines y cumplimiento de requisitos previstos en la Ley del Tribunal de Cuentas.

#### **a) Estatutos.**

Como se recordará la palabra estatuto (del latín *statutum*, de *statuere*, estatuir) significa regla que tiene fuerza de ley para el gobierno de un cuerpo.<sup>200</sup>

La Ley 6/2002 menciona en su artículo 7 que los órganos directivos de los partidos se determinarán en los estatutos, los cuales deberán ser provistos mediante sufragio libre y secreto. A este respecto, destaca el espíritu democrático de la ley, aunque para algunos autores<sup>201</sup> aún está incompleta pues no hace mención de un voto universal (limitado, claro está a los militantes del partido), directo (sin necesidad de intermediarios o representantes) e igual (mismo valor e importancia de todos los votos).

Otro requisito indispensable dentro de los estatutos a los cuales hace mención la ley, es la fijación de unos plazos para los órganos colegiados de convocatoria suficientes para preparar los asuntos a debate, el número de miembros requerido para la inclusión de asuntos en el orden del día, unas reglas de deliberación que permitan el contraste de pareceres y la mayoría requerida para adoptar acuerdos. La cual, será por regla general, la mayoría simple de presentes o representados.

---

<sup>200</sup> *Diccionario de la Lengua Española, op. cit.*, p. 673.

<sup>201</sup> *Vid. MARTÍNEZ CUEVAS, Ma. Dolores, Régimen Jurídico de los Partidos Políticos*, Madrid, Marcial Pons, 2006, p. 42.

Más adelante en el artículo 8 de la LOPP se menciona que los estatutos deben contener una relación detallada de los derechos de los afiliados.

Como se observa, se prevén determinadas bases y pautas generales a seguir por los partidos políticos, delegando en los órganos de los propios partidos la facultad de establecer en sus estatutos las normas relativas a su estructura y funcionamiento democrático interno, dichos estatutos así como sus modificaciones, deben ser registrados ante la autoridad, quien verificará que sean conforme a derecho. En caso de existir controversia en cuanto a la constitucionalidad o legalidad de los estatutos de un partido político, está la opción de acudir ante una instancia superior, en este caso, le corresponde a la autoridad civil ordinaria, si se trata de impugnaciones directas de los afiliados en contra del acto del partido, siendo procedente contra la respectiva sentencia el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional<sup>202</sup>.

Al respecto el Tribunal Constitucional, en su sentencia 56/1995, ha ahondado en el tema de la protección de los derechos estatutarios, diferenciando entre los derechos de participación y control de los afiliados establecidos conforme a la LOPP y la CE, y los derechos estatutarios añadidos:

Sin embargo, debe advertirse de entrada, y a reserva de lo que luego se dirá, que esos estatutos pueden ampliar los derechos de participación y control de sus afiliados hasta donde tengan por conveniente, respetando naturalmente la regulación legal y constitucional aplicable; sin embargo, esos derechos añadidos serán derechos de rango meramente estatutario, con todo lo que eso significa, como veremos, en cuanto a los cauces procesales de garantía jurisdiccional y a los límites dentro de los que debe operar ese control...

5. No forman parte de ese derecho constitucional otros derechos o facultades que esos estatutos hayan podido añadir a los anteriormente aludidos, ya que, aunque los estatutos pueden reconocer derechos y facultades a los asociados, estos derechos son de rango meramente estatutario o negocial. Esta constatación tiene una notable trascendencia respecto al tipo e intensidad de las garantías jurisdiccionales.

---

<sup>202</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, *op. cit.*, p. 22.

Ciertamente, el hecho de tratarse de derechos estatutarios no lleva a negarles toda garantía judicial. La vida interna de las asociaciones no constituye un ámbito exento de todo control judicial (SSTC 218/1988, 96/1994). Concretamente, si la vulneración de los derechos estatutarios no afecta a otros derechos de los asociados, esa garantía deberá ser dispensada por la jurisdicción ordinaria a través de los procedimientos ordinarios; si conlleva la infracción de otros derechos podrá, en principio, residenciarse en el cauce procesal correspondiente a esos derechos afectados, incluida la vía de protección de los derechos fundamentales cuando de este tipo de derechos se trate<sup>203</sup>.

A fin de observar en un documento único y esquematizado, los elementos que se han analizado en el presente apartado relativo a los estatutos, en el anexo 4 se encuentra el “Esquema Mínimo de Estatutos” elaborado por el Ministerio del Interior de España, el cual sirve de modelo a los cientos de partidos, que se registran cada año.

### **3.1.4 Mecanismos de Control Interno.**

Como se menciona anteriormente, la ley española considera en su exposición de motivos a los partidos políticos como entes privados de base asociativa. Dado el fundamento de los partidos políticos proveniente de un derecho “especial” de asociación, la intención del legislador es procurar la mínima intervención del Estado en el funcionamiento y vida interna de los partidos políticos.

Pese a ello, también son considerados institutos con gran relevancia constitucional, característica que los hace ingresar bajo el cobijo y control de ciertas pautas legales que logran garantizar el buen funcionamiento del sistema democrático:

---

<sup>203</sup> STC 56/1995, Boletín Oficial del Estado núm. 77 de treinta y uno de marzo de 1995.

Pero también en cuanto los partidos son instrumentos fundamentales de la acción del Estado, en un Estado de Derecho avanzado y exigente como el que disfrutamos, que pone límites y establece garantías y controles frente a cualquier sujeto, por relevante que éste sea en la estructura constitucional<sup>204</sup>.

Así las cosas, la LOPP hace referencia en su artículo 9, a la libertad en la que pueden obrar los partidos y los valores que deben respetar:

#### **Artículo 9**

Los partidos políticos ejercerán libremente sus actividades. Deberán respetar en las mismas los valores constitucionales, expresados en los principios democráticos y en los derechos humanos. Desarrollarán las funciones que constitucionalmente se les atribuyen de forma democrática y con pleno respeto al pluralismo.

Dentro de esta libertad que les concede el ordenamiento jurídico, es necesario recordar que a los partidos políticos se les exige que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos.

La LOPP determina en su artículo 7 que la máxima autoridad en el gobierno del partido es la asamblea general. La asamblea general se encuentra integrada por el conjunto de los miembros del partido, quienes podrán actuar directamente o por medio de compromisarios, correspondiendo a ésta la adopción de los acuerdos más importantes en la vida del partido.

Ahora bien, para que exista gobernabilidad en los partidos es necesario que éstos cuenten con órganos directivos, los cuales deben integrarse, para procurar su actuación eficaz, por un número reducido de sus afiliados. Dichos órganos reciben diferentes nombres y atribuciones, y están conformados de distinta manera dependiendo del partido del que se trate. Según la LOPP estos órganos

---

<sup>204</sup> Exposición de Motivos, Ley Orgánica 6/2002., *op. cit.*, p. 23600.

directivos deben estar perfectamente determinados en los estatutos y deben ser integrados mediante sufragio libre y secreto. La importancia de estos órganos directivos radica, en que son éstos los encargados de ejecutar las acciones más relevantes del partido, tanto a nivel interno como externo, concentrándose en ellos una gran cantidad de poder. Al respecto nos comenta Michels<sup>205</sup> que los partidos tienden a desprenderse de los procedimientos democráticos en sus actuaciones y que por ello se produce una oligarquización, mediante la que una minoría dirigente escapa al examen y control de una inmensa mayoría de afiliados del partido.

La LOPP menciona que los estatutos o reglamentos internos, deben fijar para los órganos colegiados un plazo de convocatoria suficiente de las reuniones para preparar los asuntos a debate, el número de miembros requeridos para la inclusión de asuntos en el orden del día, unas reglas de deliberación que permitan el contraste de pareceres y la mayoría requerida para adoptar acuerdos.

Los estatutos deberán de contemplar una relación detallada de las obligaciones que contraen los afiliados a su partido, y en todo caso deberán contener:

- 1 Compartir las finalidades del partido y colaborar para la consecución de las mismas.
- 2 Respetar lo dispuesto en los estatutos y en las leyes.
- 3 Acatar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos directivos del partido.
- 4 Abonar las cuotas y otras aportaciones que, con arreglo a los estatutos, puedan corresponder a cada uno.

De igual forma los estatutos deberán mencionar los derechos de sus afiliados, incluyendo como mínimo los siguientes:

---

<sup>205</sup> Citado por MARTÍNEZ CUEVAS, Ma. Dolores, *op. cit.*, p. 128.

#### **Artículo 8.**

- a) A participar en las actividades del partido y en los órganos de gobierno y representación, a ejercer el derecho de voto, así como asistir a la Asamblea general, de acuerdo con los estatutos.
- b) A ser electores y elegibles para los cargos del mismo.
- c) A ser informados acerca de la composición de los órganos directivos y de administración o sobre las decisiones adoptadas por los órganos directivos, sobre las actividades realizadas y sobre la situación económica.
- d) A impugnar los acuerdos de los órganos del partido que estimen contrarios a la Ley o a los estatutos.

Al respecto, vale la pena comentar que muy probablemente no haya existido nunca en la historia de los partidos políticos tanto mexicanos como españoles, plena conformidad a las resoluciones tomadas por los órganos directivos y muy probablemente estas no siempre han sido apegadas a sus estatutos o a la ley. Es por ello, que es muy importante comentar el inciso d) del artículo anterior ya que pone de manifiesto, a nivel de Ley Orgánica, el derecho de los afiliados a impugnar los acuerdos de los órganos de los partidos. Este inciso abre la puerta para fomentar la democracia al interior de los partidos.

La LOPP también establece las garantías más básicas y necesarias de cualquier proceso, al fijar que la expulsión y el resto de las medidas sancionadoras que impliquen privación de derechos a los afiliados, sólo podrán imponerse mediante procedimientos contradictorios, en los que se garantice a los afectados el derecho a ser informados de los hechos que den lugar a tales medidas, el derecho de ser oídos con carácter previo a la adopción de las mismas, el derecho a que el acuerdo que imponga una sanción sea motivado, y el derecho a formular, en su caso recurso interno.

Siempre y cuando los partidos respeten los derechos y obligaciones mínimos insertos en la Ley 6/2002, estos son libres de esgrimir sus estatutos formulando los mecanismos internos de control que juzguen más convenientes.

## a) Partido Popular.



### ***Antecedentes.***

El Partido Popular conocido por sus siglas PP, es uno de los dos partidos con mayor votación en España. Es creado el 9 de octubre de 1976 bajo el nombre de Alianza Popular, albergando en sus filas a distinguidos ex ministros del gobierno del General Franco, su fundador es Manuel Fraga Iribarne. Si se le busca ubicar dentro del acostumbrado espectro político izquierda-derecha, se podría decir que es un partido de centro-derecha.

Alianza Popular contiene en las elecciones de 1977, obteniendo tan sólo el 8.2%<sup>206</sup> de los votos, posteriormente en 1979 se presentan en las elecciones bajo el nombre de Coalición Democrática, en un esfuerzo por sumar aliados de otras fuerzas políticas, contradictoriamente, la coalición le restó votos y los resultados fueron más desastrosos que los de 1977. Alianza Popular logra despuntar en los resultados electorales de 1982, al recibir en su seno el fruto del desmembramiento del anterior partido dos veces triunfador la Unión de Centro Democrático conocida como UCD. Además de recibir a algunos ex dirigentes de la UCD, Alianza Popular,

---

<sup>206</sup> Vid. Resultados Electorales, Ministerio del Interior.  
<http://elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/>



logra ascender sus votación de un 6% a 26.36%<sup>207</sup> convirtiéndose en la segunda fuerza electoral.

A partir de 1982 Alianza Popular se convierte en el partido más fuerte en la oposición, quedando en todas las elecciones<sup>208</sup> para el Congreso de Diputados en segundo lugar. En 1989 tras su IX Congreso Nacional el partido es “refundado” tomando la denominación de Partido Popular. Es en 1996 cuando logra obtener mayoría en el Congreso de los Diputados y nombrar como Presidente de Gobierno a José María Aznar quien fue reelecto y se mantuvo en su cargo hasta el 2004. Del 2004 a la fecha, se ha mantenido liderando la oposición pero con una gran fuerza, característica del bipartidismo español.

### ***Organización.***

El Partido Popular hasta la fecha ha celebrado dieciséis Congresos Nacionales. Los Congresos Nacionales representan la máxima autoridad del partido y se celebran cada 3 años. Entre las principales facultades del Congreso se encuentran aprobar o censurar la actuación del Comité Ejecutivo y la Junta Directiva, aprobar o modificar la normativa reglamentaria y organizativa dentro de su ámbito territorial, conocer las cuentas del partido, debatir documentos referentes a su pensamiento político, ratificar uniones, coaliciones o federaciones con otros partidos y determinar su integración con otro o disolver el partido, entre otras.

Dentro del Congreso Nacional se lleva a cabo el proceso electoral interno más importante del partido, esto es, se elige a través de lista cerrada, al Presidente del partido y a los 35 vocales miembros del Comité Ejecutivo Nacional, así como a 30 vocales para la Junta Directiva Nacional, un dato interesante es,

---

<sup>207</sup> *Íd.*

<sup>208</sup> Se celebraron elecciones al Congreso de los Diputados en 1986, 1989 y 1993.

que para poder presentar listas de candidatos, éstas deben ir avaladas por una quinta parte de los compromisarios.

Los denominados “compromisarios”, son quienes conforman el Congreso, pueden observar la categoría de natos o electos. Son natos los miembros de la Junta Directiva y de la Comisión Organizadora, son llamados electos aquellos que son elegidos mediante lista abierta, tomando como circunscripción la de distrito, local, comarcal, insular o provincial según determine en cada caso la Junta Directiva. También serán representados proporcionalmente “Nuevas Generaciones”, órgano que aglutina a los jóvenes del partido.

Durante el periodo entre Congresos, el máximo órgano de dirección del partido es la Junta Directiva, la cual se reúne al menos cada 4 meses y se encuentra integrada por los treinta vocales elegidos en el Congreso Nacional y militantes que desempeñan puestos públicos en el gobierno español o en la comunidad europea y dirigentes del partido (los diputados, senadores, parlamentarios europeos, presidentes regionales, provinciales e insulares, presidentes y portavoces de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, presidentes de diputaciones, consejos, cabildos insulares, alcaldes de capitales de Provincia y de capitales autonómicas, el secretario general de Nuevas Generaciones, sus presidentes regionales y 9 electos por el comité de Nuevas Generaciones, los ministros de gobierno, comisarios europeos y los presidentes de las organizaciones del partido en el exterior). Entre las principales atribuciones de la Junta se encuentran:

**Artículo 32.** Competencias de las Juntas Directivas.

1. Las Juntas Directivas, dentro de su ámbito territorial de competencia, ejercen las facultades siguientes:
  - a) Impulsar el cumplimiento de los programas, acuerdos y directrices emanadas de los Congresos del Partido y controlar la gestión de su correspondiente Comité Ejecutivo.

- b) Recibir y debatir informes y proyectos sobre la organización, estrategia y programas del Partido y formular a los Órganos superiores del mismo cuantas preguntas estimaren convenientes.
  - c) Velar por el cumplimiento de los Estatutos y demás preceptos que constituyen el ordenamiento interno del Partido, y aprobar la normativa reglamentaria propia de su organización territorial respectiva.
  - d) Conocer las modificaciones efectuadas por sus Comités Ejecutivos en los Órganos de gestión, coordinación y estudio del Partido así como los nombramientos que en cada caso haya efectuado el Presidente o el Secretario General.
  - e) Convocar los Congresos del Partido.
  - f) Nombrar y cesar a los vocales del Comité de Derechos y Garantías cuando se trate de organización territorial a la que estatutariamente corresponda disponer de dicho órgano.
2. Además de las competencias previstas en el párrafo anterior la Junta Directiva Nacional tendrá exclusivamente, las de interpretar los Estatutos, aprobar las uniones, federaciones y coaliciones con otros Partidos, y designar al candidato del Partido Popular a la Presidencia del Gobierno de la Nación.
3. La Junta Directiva Nacional podrá delegar en algún Órgano de dirección del Partido, por acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros, algunas de sus competencias, especificando en el acuerdo cuáles son las afectadas y el tiempo por el que se otorga la delegación.

Como se puede observar la Junta Directiva posee las principales características de un órgano superior directivo con importantes atribuciones de vigilancia y control sobre el partido, además de ser el órgano ante el cual rinde cuentas periódicamente el Comité Ejecutivo. Una de las características más importantes y exclusivas de la Junta Directiva es su capacidad para seleccionar al candidato a la Presidencia de Gobierno, mecanismo que si bien acota la participación activa de la militancia en la selección, garantiza mayor unidad en el partido y aumenta la probabilidad de procesos de selección internos aseados.

El órgano encargado de gobernar y administrar el partido es el Comité Ejecutivo, el cual es responsable, entre otras cosas, de ordenar, coordinar y controlar todas las actividades del partido y adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los acuerdos y directrices emanados de los Congresos y

Juntas Directivas. El Comité se encuentra integrado por el Presidente nacional del partido, el Secretario General, los vicepresidentes generales, los portavoces de los órganos legislativos (Congreso de los Diputados, el Senado, y el Parlamento Europeo), los Presidentes de las Comunidades y Ciudades Autónomas, los Presidentes Regionales del partido, otros funcionarios partidistas y 35 vocales elegidos en el Congreso. El Comité deberá reunirse al menos una vez al mes y según los estatutos del partido sus competencias son:

### **Artículo 35**

Los Comités Ejecutivos, dentro del ámbito territorial de su competencia, ejercerán las facultades siguientes:

- a) Ordenar, coordinar y controlar todas las actividades del Partido y adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los acuerdos y directrices emanados de los Congresos y Juntas Directivas de su organización territorial.
- b) Elaborar y adoptar cuantos informes y propuestas hayan de ser sometidas a su Congreso o Junta Directiva correspondiente.
- c) Definir la estrategia general del Partido y sus pronunciamientos políticos y programáticos y establecer las líneas maestras de la acción política de los diversos grupos institucionales, aprobar sus Reglamentos y nombrar y cesar a los Portavoces y cargos directivos de aquellos.
- d) Nombrar a los Secretarios Generales, a los Vicesecretarios Generales, a los Secretarios Ejecutivos, a los Secretarios, a los Presidentes de los Comités de Derechos y Garantías y de los Comités Electorales, al Tesorero, y aprobar las modificaciones, supresiones o refundiciones que afecten a la organización y funcionamiento interno.
- e) Nombrar Comisiones que gobiernen transitoriamente algunas de las organizaciones territoriales dependientes de ellas, siempre que se aprecien graves circunstancias que así lo aconsejen. De la misma forma podrá asumir el gobierno de alguna de esas organizaciones a través de las personas que designe. En ambos casos la transitoriedad de la situación no podrá exceder de seis meses. Transcurrido dicho período de tiempo se convocarán elecciones en los dos meses siguientes.
- f) Recibir la dimisión de las personas que ostenten funciones en los Órganos de Gobierno y proveer su sustitución.
- g) Resolver los conflictos entre las diversas entidades territoriales de su organización.

- h) Instar la apertura de expediente disciplinario ante el Comité de Derechos y Garantías.
  - i) Convocar sesión de cualquier Órgano del Partido que dependa de ellos con expresión en el orden del día del motivo de la convocatoria.
  - j) Elaborar y aprobar el Presupuesto ordinario y aquellos otros de naturaleza electoral o extraordinaria, así como cuantas ampliaciones o modificaciones tengan relación con ellos. Igualmente, aprobar todas las acciones conducentes a la obtención de ingresos para el Partido.
  - k) Elaborar los programas de acción preelectoral y electoral y delegar, si lo estima oportuno, en Comisión creada al efecto el ejercicio de las competencias de organización y ejecución de la campaña electoral.
  - l) Decretar la baja en el Partido de aquellos afiliados incurso en alguno de los supuestos tipificados en el artículo 9 de los presentes Estatutos, conforme al régimen de competencias establecido en el apartado 2 de dicho artículo.
  - m) Elegir de entre sus miembros a quien tenga que dirigir el Partido en el caso de dimisión o fallecimiento del Presidente, elevando dicha propuesta a su Junta Directiva correspondiente.
  - n) Autorizar y aprobar los actos políticos, jurídicos y de gestión de los Órganos unipersonales del Partido.
  - o) Autorizar la celebración de Congresos asamblearios en el ámbito de las organizaciones territoriales que le sean subordinadas.
  - p) Nombrar a las personas que han de ostentar la representación del Partido en las diferentes instituciones, corporaciones, sociedades, empresas públicas, etc.
  - q) Previo informe del Comité Ejecutivo Provincial, corresponde al Comité Ejecutivo Regional de su ámbito territorial, autorizar y aprobar tras las Elecciones Municipales cualquier moción de censura que se vaya a llevar a cabo.
2. El Comité Ejecutivo Nacional podrá constituir Comisiones Delegadas para la realización de trabajos o estudios específicos.

La figura en la que recae la representación del partido es el Presidente Nacional, cuya elección se ha caracterizado por establecer un sistema donde se busca privilegiar la estabilidad al interior del partido, observándose muchos obstáculos para el militante que desee postularse, de tal manera que es muy común en el partido que los Presidentes repitan periodos y que éstos tengan poca competencia interna, desde su fundación en 1976 a la fecha el Partido Popular ha tenido tan sólo 4 Presidentes. El Presidente por disposición estatutaria del partido,

también funge como Presidente de los grupos parlamentarios del Congreso, del Senado y del Parlamento europeo. Como es de suponerse, el Presidente alcanza una gran proyección política y mediática en todo el territorio español, por lo que es común que la Junta Directiva elija al Presidente del partido como el candidato a la Presidencia del Gobierno. Entre las funciones del Presidente se encuentran: representar política y legalmente al partido y presidir su Junta Directiva y Comité Ejecutivo, adoptar las medidas convenientes para el cumplimiento de los acuerdos emanados del Congreso, coordinar la acción política del partido y autorizar toda declaración que se haga en nombre del partido popular, proceder a la apertura del expediente disciplinario de los afiliados, y proponer al Comité Ejecutivo los nombramientos de Secretario General, Vicesecretarios Generales, Secretarios Ejecutivos, los Secretarios, el Tesorero, Presidente y miembros del Comité Electoral y Presidente del Comité de Derechos y Garantías.

El Secretario General es el segundo al mando dentro del partido, a él corresponde suplir las funciones del Presidente en caso de enfermedad o ausencia fuera del territorio español.

Respecto a su organización interna, el partido se encuentra regionalizado y descentralizado. El partido se estructura en el ámbito nacional, regional, provincial, insular o local. El gobierno de las organizaciones territoriales, se lleva a cabo mediante órganos colegiados y órganos unipersonales, cuyos miembros tendrán la condición de militantes. Son órganos colegiados: los Congresos, las Juntas Directivas y los Comités Ejecutivos. Son órganos unipersonales necesarios: el Presidente y el Secretario General.

### ***Afiliados.***

Todo español mayor de edad que no pertenezca a otro partido se puede afiliarse al Partido Popular bajo dos formas: la de simpatizante o la militante. Los requisitos para poder afiliarse son: llenar adecuadamente la solicitud de afiliación,

en la que se compromete a aceptar los principios del partido y cumplir sus estatutos y reglamentos, dicha solicitud debe ir avalada por la firma de 2 militantes y se entregará en el comité respectivo del solicitante. A continuación el Comité Ejecutivo Provincial o insular resolverá sobre la procedencia o denegación de la admisión. La diferencia substancial entre simpatizante y militante, es que el segundo aporta cuotas al partido y tiene derecho a elegir y ser elegido para dirigir los órganos internos del partido y las candidaturas externas, a contrario sensu el simpatizante no aporta cuotas, pero si tiene derecho a formar parte de las candidaturas que el partido presente en los diferentes procesos electorales externos.

Mención especial requiere la apertura que se les da a los extranjeros<sup>209</sup> que residen legalmente en España y que desean afiliarse al partido, anteriormente era tan sólo a los ciudadanos pertenecientes a la Unión Europea, pero en el último Congreso nacional del PP se aprobó ampliarlo a cualquier nacionalidad. Por lo que cualquier residente legal en España puede afiliarse al partido.

### ***Órganos Disciplinarios y de Defensa.***

Respecto al régimen disciplinario de los afiliados existe todo un capítulo dentro de los estatutos, en el que se tipifican las infracciones como: muy graves, graves y leves. Asimismo se establece todo un proceso basado en los principios de audiencia, imputación y defensa. El procedimiento disciplinario se lleva a cabo en sus respectivos ámbitos a instancia del Presidente y Comité Ejecutivo, Presidente de los Comités Electorales o del Presidente de los Comités de Derechos y Garantías.

Los Comités de Derechos y Garantías son órganos encargados de garantizar el ejercicio de los derechos de los afiliados, instruir y resolver los procedimientos disciplinarios que en el orden interno se sigan contra afiliados del

---

<sup>209</sup> Es importante mencionar que el 10% de la población en España es inmigrante.

partido y aplicar, en su caso, el régimen sancionador derivado de los estatutos. Se integran de forma colegiada, cuentan con un Presidente, un Secretario y diez vocales, nombrados por la correspondiente Junta Directiva. Se constituyen a nivel nacional y regional.

El Comité nacional tiene competencia genérica sobre todos los afiliados sin exclusión alguna, y exclusiva sobre aquellos que ostenten la condición de Diputados del Congreso, Senadores y Parlamentarios europeos o que pertenezcan a cualquier órgano nacional del partido; resuelve en segunda instancia los recursos interpuestos contra resoluciones de los Comités Regionales, como consecuencia de las impugnaciones que se produzcan en cualquier Congreso Local, Provincial, Insular o Regional del partido.

Cualquier afiliado que considere que los derechos reconocidos en los estatutos han sido conculcados por decisiones o actuaciones de los órganos del partido o por otro afiliado, podrá pedir amparo al Comité Regional de Derechos y Garantías.

#### **b) Partido Socialista Obrero Español.**



#### ***Antecedentes.***

El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) es el partido representativo del centro-izquierda español. Es fundado el 2 de mayo de 1879, por Pablo Iglesias



caracterizándose por ser uno de los primeros partidos socialistas en Europa. En un inicio se mantuvo como un partido pequeño y a la sombra de los partidos más importantes. Después de la dictadura de Primo de Rivera, el PSOE despuso apoyando el movimiento de la República y logró colocarse como un partido con amplia representación en la Cortes y en las carteras ministeriales durante la II República española. Sin embargo, durante el gobierno del General Franco el PSOE fue ilegalizado eclipsándose su poder durante el régimen franquista.

Después de la muerte de Franco, el PSOE participa en las elecciones de 1977 y 1979 ocupando en ambas el segundo lugar después de la UCD, pero ya gobernando las principales ciudades de España. En el año de 1982 el PSOE logra mayoría en el Congreso de los Diputados y el socialista Felipe González es nombrado Presidente de Gobierno.

El PSOE tuvo la oportunidad de refrendar su triunfo posteriormente, en las elecciones de 1986, 1989 y 1993 todas ellas con Felipe González a la cabeza como Presidente de Gobierno, quien finaliza tras un periodo de 14 años como Presidente.

El PSOE en las elecciones de 1996 y del 2000 se ve obligado a “ceder” la presidencia por un periodo de 8 años al Partido Popular, el cual a su vez confirma la dinámica ya madura del sistema bipartidista democrático español, devolviendo la presidencia al PSOE del 2004 a la fecha.

### ***Organización.***

El partido socialista ha celebrado hasta la fecha 37 Congresos Federales. Los Congresos Federales del PSOE constituyen el órgano máximo de autoridad y deliberación del partido, se encargan de definir los principios y fijar los programas del partido, establece la línea política del mismo y señala su estrategia; éstos se celebran en promedio cada 3 ó 4 años.

Al interior de los Congresos Federales tienen lugar las elecciones de los más altos cargos directivos del PSOE a saber: Comisión Ejecutiva Federal, la Comisión Federal de Ética y Garantías, y la elección de 46 miembros del Comité Federal.

Los asistentes a estos congresos son denominados “delegados”, quienes son electos a través de listas completas, cerradas y bloqueadas en sus respectivos congresos provinciales e insulares. También cuentan con representación y voto las Juventudes Socialistas de España, así como las Organizaciones Sectoriales del partido (que son 6 y se organizan temáticamente: educación, medio ambiente, participación ciudadana, sanidad, información y emprendedores, economía social y trabajadores autónomos.) El número total de delegados debe fluctuar en una cifra entre 500 y 2000 según sus estatutos.

El máximo órgano del partido entre congresos es el Comité Federal, el cual está constituido por miembros natos (destinados a las personas que ocupan puestos de primer nivel en el partido como: los integrantes de la Comisión Ejecutiva Federal, los Secretarios Generales de los Partidos de Nacionalidad, Región y Federación del Exterior, los Coordinadores de las Organizaciones Sectoriales en el ámbito Federal, la representación de las juventudes socialistas, el Presidente del grupo parlamentario socialista de las Cortes, el Portavoz del grupo parlamentario en el Senado, etc.) y miembros a elegir de los cuales 33 serán electos en el Congreso Federal, además se destina otro número indefinido de espacios en función del número de militantes, los cuales serán electos por los Congresos Regionales/Nacionales.

El Comité Federal, se reúne por lo menos dos veces al año, entre sus funciones más importantes se encuentran:

- a) Definir la política del partido entre Congresos.

- b) Examinar la gestión de la Comisión Ejecutiva Federal; e incluso puede llegar, en su caso, a exigir la responsabilidad política de la Comisión Ejecutiva Federal mediante la presentación de una moción de censura, apoyada al menos por el 20% de sus miembros y sancionada para tener efectos por la mayoría absoluta de los y las integrantes del Comité Federal.
- c) Ratificar las propuestas de candidatos y las listas electorales que le sean presentadas, previo dictamen de la Comisión de Listas Federal.
- d) Determinar la política de alianzas del partido.
- e) Elaborar y proponer al Congreso Federal las normas y reglamentos de desarrollo de los estatutos, así como ratificar los estatutos de los partidos o federaciones regionales o de nacionalidad y provinciales.
- f) Aprobar los presupuestos del partido.
- g) Designar el candidato a Presidente del Gobierno.
- h) Recibir los informes que corresponda de la Comisión Federal de Ética y Garantías.
- i) Aprobar la constitución de corrientes de opinión<sup>210</sup>.

La Comisión Ejecutiva Federal realiza en el ámbito del Estado, la política definida por los órganos de dirección del partido, esto es, del Congreso Federal y del Comité Federal; es el órgano encargado de aplicar y dirigir la política del partido. Esta comisión se reúne con la frecuencia que por sí misma acuerde y sus decisiones son adoptadas por mayoría simple de los miembros presentes. Está integrada por el Presidente, Secretario General, Vicesecretario General, 11 Secretarías, 5 Secretarías Ejecutivas y 12 vocalías. La Comisión Ejecutiva es aprobada por el Congreso a propuesta del Secretario General. Entre las competencias más importantes de la Comisión Ejecutiva se encuentran:

- a) La organización y vida interna del partido.

---

<sup>210</sup> Vid. Estatutos, Partido Socialista Obrero Español.  
<http://www.psoe.es/ambito/saladeprensa/docs/index.do?action=View&id=205507>

- b) Las relaciones internacionales y la organización, en su caso, de una red internacional de representaciones.
- c) Cuantas cuestiones se deriven de la gestión y administración del partido.
- d) La realización de cuantas actividades sean necesarias en todos los aspectos para el cumplimiento de los fines del partido a nivel del Estado.
- e) La resolución de los conflictos que surjan en el seno del partido. Cabrá recurso ante la Comisión Federal de Ética y Garantías.
- f) El diseño de los métodos que aseguren la coordinación de los diversos proyectos políticos del partido en todos los ámbitos, analizando y definiendo previamente las prioridades políticas.
- g) Aprobar el proyecto de presupuestos del partido, para las campañas electorales de ámbito estatal, para su aprobación en el Comité Federal.
- h) Proponer al Comité Federal el candidato a Presidente del Gobierno.
- i) Proponer al Grupo Parlamentario sobre los compañeros que formarán parte de la Mesa del Congreso y del Senado, así como los compañeros que formarán parte de la dirección del Grupo Parlamentario<sup>211</sup>.

Los puestos personales más importantes al interior del partido son el de Presidente y Secretario General, destacando que el Secretario General posee más facultades que el propio Presidente de partido. Un dato a resaltar es que en España no está mal visto que el Presidente de Gobierno pertenezca a la dirigencia del partido, en el PSOE por ejemplo, actualmente el Presidente de Gobierno es también Secretario General de su partido.

Respecto a su estructura territorial el PSOE, se organiza a través de Federaciones<sup>212</sup>Nacionales, hay una federación por cada Comunidad Autónoma y Ciudad Autónoma y además una federación regional que circunscribe el resto del territorio europeo. Cada Federación se organiza a través de sus respectivos

---

<sup>211</sup> *Íd.*

<sup>212</sup> Las Federaciones Nacionales también pueden ser conocidas como Federaciones Regionales o Partidos.

Congresos, Consejo o Comité y Comisión Ejecutiva. Las Federaciones Nacionales encuentran integradas por Agrupaciones Provinciales o Insulares; éstas a su vez se integran por Agrupaciones Municipales o de Distrito.<sup>213</sup> En el caso de los españoles que residen en el extranjero, éstos previa autorización de la Comisión Ejecutiva, podrán conformar una agrupación en su lugar de residencia.

### ***Afiliados.***

Los miembros del partido se clasifican en afiliados y simpatizantes, ambos para adquirir esta calidad tienen que manifestar su intención ante el censo correspondiente. La diferencia substancial entre afiliados y simpatizantes es que los primeros tienen derecho a ser candidatos en procesos internos y externos y el deber de pagar cuotas, mientras que a los simpatizantes no, pero se les permite votar en las elecciones internas según se determine en la normativa correspondiente.

### ***Órganos Disciplinarios y de Defensa.***

En caso de falta de los militantes a la normativa del partido, existe la posibilidad de formular un expediente disciplinario, tomando en cuenta los términos que establece el Reglamento Federal de los Afiliados y Afiliadas.

Los órganos competentes para instruir estos expedientes en caso de falta leve son: las Comisiones Ejecutivas Municipales o de Distrito y subsidiariamente las Comisiones Ejecutivas Provinciales e Insulares las cuales se resolverán por las Comisiones Ejecutivas de Nacionalidad o Regionales, contra cuyas resoluciones cabrá recurso ante la Comisión Federal de Ética y Garantías. En los supuestos de expediente disciplinario por falta grave o muy grave las Comisiones Ejecutivas que promuevan el expediente lo remitirán a la Comisión Ejecutiva Federal, que

---

<sup>213</sup> En situaciones especiales se autoriza a formar Agrupaciones de Distrito, las cuales conforman en su caso, la Agrupación de Municipio.

resolverá. Contra las resoluciones dictadas por la Comisión Ejecutiva Federal, cabrá recurso único de alzada ante la Comisión Federal de Ética y Garantías. Las impugnaciones que versen sobre la vida interna del partido las resolverá la Comisión Ejecutiva Federal.

El organismo encargado de garantizar los derechos reconocidos por los Estatutos del partido a militantes individuales y colectivos, mediante la resolución de los recursos establecidos reglamentariamente, es la Comisión Federal de Ética y Garantías. Ésta se encuentra integrada por un Presidente, el secretario y 5 vocales elegidos en el Congreso Federal del partido.

Los militantes que consideren vulnerado alguno de sus derechos estatutarios, dispondrán del trámite de queja en amparo ante la Comisión Federal de Ética y Garantías, directamente si el órgano al que se atribuye la vulneración es la Comisión Ejecutiva Federal, y en segunda instancia si el amparo no es otorgado por la Ejecutiva Federal frente a supuestas vulneraciones cometidas por el resto de los órganos del partido, es importante resaltar que sus resoluciones no admiten recurso alguno y que se podrán establecer Comisiones de Ética a nivel regional.

Entre las atribuciones del Comisión de de Ética y Garantías se encuentran:

- a) Garantizar los derechos reconocidos por los estatutos del partido a militantes individuales y colectivos mediante la resolución de los recursos establecidos reglamentariamente.
- b) Informar al Comité Federal de los litigios surgidos entre militantes, militantes y órganos del partido u órganos del partido entre sí.
- c) Emitir dictámenes no vinculantes a solicitud de los diversos órganos colegiados del partido.
- d) Supervisar el procedimiento de elecciones internas realizado por el sistema de primarias.

- e) Supervisar y controlar las situaciones patrimoniales de los afiliados socialistas y las actividades económicas de los cargos públicos electos o designados.
- f) Velar por el cumplimiento de las normas sobre incompatibilidades de cargos públicos que sean afiliados socialistas.
- g) Garantizar el cumplimiento de la política de protección de datos, solucionando las posibles contingencias derivadas de la normativa en esta materia<sup>214</sup>.

### **3.1.5 Control Jurisdiccional.**

Como ya se mencionó anteriormente el control jurisdiccional de los partidos políticos se puede definir como la intervención que por mandato de la ley, realizan los órganos del Estado, jueces y tribunales, para dirimir litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales.

Hablar del control jurisdiccional de los partidos políticos en España, implica abordar un tema un poco complicado, ya que en España no existen tribunales electorales especializados, hecho que no los exime de estar sujetos al control judicial del Estado, pero que multiplica las autoridades judiciales competentes en dicho tema.

Al registrarse un partido político, éste tiene su primer contacto con las autoridades estatales, ya que es necesario acudir al Registro de Partidos Políticos y cumplir con los requisitos cualitativos expuestos en la LOPP 6/2002, para que éste pueda adquirir personalidad jurídica. En la misma ley se menciona que las actuaciones administrativas relacionadas con la inscripción del partido político

---

<sup>214</sup> *Vid.* Estatutos del PSOE.

podrán recurrirse ante la jurisdicción contencioso-administrativa conforme a las previsiones de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Asimismo, en caso de que de la documentación presentada se deduzcan indicios racionales en relación con la ilicitud penal del partido, la LOPP 6/2002 señala que el Ministerio del Interior (del cual depende el Registro de Partidos Políticos) lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal quien podrá, si es que se consideran suficientes los indicios de ilicitud penal, ejercer ante la jurisdicción penal las acciones correspondientes.

**Artículo 5.**

2. Cuando de la documentación presentada se deduzcan indicios racionales en relación con la ilicitud penal del partido, el Ministerio del Interior lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, dentro del plazo de veinte días a que se refiere el artículo anterior, mediante resolución fundada que irá acompañada de los elementos probatorios disponibles para apreciar dichos indicios.

3. El Ministerio Fiscal, en el plazo de veinte días desde que reciba la comunicación a que se refiere el apartado anterior, optará, en función de que se consideren suficientes o no los indicios de ilicitud penal, por ejercer ante la jurisdicción penal las acciones que correspondan o por devolver la comunicación al Ministerio del Interior a los efectos de completar la inscripción.

Respecto a los mecanismos jurisdiccionales para delimitar dentro de los causes democráticos la organización y funcionamiento interno de los partidos, es importante recordar que el funcionamiento democrático de los partidos tiene carácter constitucional. Pese a ello, ni la Constitución española en su artículo 6 ni la LOPP 6/2002 hacen mención sobre las impugnaciones judiciales que proceden en el caso de que un militante considere vulnerado su derecho a un funcionamiento democrático al interior de su partido, simplemente esta última en su Exposición de Motivos menciona:

Resulta notorio que la jurisprudencia ha clarificado ya los supuestos en que procede el acceso al orden jurisdiccional civil, en relación con las pretensiones derivadas del tráfico jurídico privado de los partidos o formuladas por los afiliados sobre su funcionamiento interno, o en los que es competente el orden jurisdiccional



contencioso-administrativo en relación con las cuestiones que se susciten en los procedimientos administrativos derivados de la Ley.

En este sentido el Tribunal Constitucional se expresó al respecto de la siguiente manera:

En el supuesto que aquí nos ocupa, el hecho de que los partidos políticos figuren en el Título Preliminar de la Constitución responde únicamente a la posición y al relieve constitucional que los constituyentes quisieron atribuirles, pero esto no significa que al crear y participar en un partido se esté ejerciendo un derecho distinto del derecho de asociación. Los arts. 6 y 22 deben interpretarse conjunta y sistemáticamente, sin separaciones artificiosas y, en consecuencia, debe reconocerse que el principio de organización y funcionamiento interno democrático y los derechos que de él derivan integran el contenido del derecho de asociación cuando éste opera sobre la variante asociativa de los partidos políticos<sup>215</sup>.

Así las cosas, la jurisdicción civil ordinaria, es la encargada de conocer de impugnaciones directas de los afiliados en contra de actos de su partido político. Tomando como referente la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación, que en su artículo 40 remite a la jurisdicción civil los asuntos relativos al tráfico privado de las asociaciones.

**Artículo 40.**

Orden jurisdiccional civil.

1. El orden jurisdiccional civil será competente, en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con las pretensiones derivadas del tráfico jurídico privado de las asociaciones, y de su funcionamiento interno.
2. Los acuerdos y actuaciones de las asociaciones podrán ser impugnados por cualquier asociado o persona que acredite un interés legítimo, si los estimase contrarios al ordenamiento jurídico, por los trámites del juicio que corresponda.

A lo anterior, cabe agregar que los procesos de declaración de ilegalidad y consecuente disolución de los partidos políticos, se encuentran bajo la

---

<sup>215</sup> STC 56/1995, Boletín Oficial del Estado núm. 77 de treinta y uno de marzo de 1995.

competencia del Tribunal Supremo en Sala Especial. El artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial señala que dicha sentencia no podrá ser objeto de recurso alguno salvo el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional<sup>216</sup>.

El control económico-financiero de los partidos político es doble, el que se lleva a cabo por los propios órganos del partido de conformidad con sus estatutos y el que se lleva a cabo por el Tribunal de Cuentas según lo establecido en la Ley Orgánica 8/2007:

**Artículo 15.** Control interno.

Los partidos políticos deberán prever un sistema de control interno que garantice la adecuada intervención y contabilización de todos los actos y documentos de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico, conforme a sus estatutos. El informe resultante de la revisión acompañará a la documentación a rendir al Tribunal de Cuentas.

Más adelante en el apartado de fiscalización, se observará con mayor detalle el procedimiento del régimen sancionador, y los casos en los que procede.

Por otro lado, pueden ser objeto de recurso contencioso electoral los acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos, así como la elección y proclamación de los Presidentes de las Corporaciones Locales. El tribunal competente para la resolución de los recursos contencioso-electorales que se refieren a elecciones generales o al Parlamento Europeo es la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. En el supuesto de elecciones autonómicas o locales el tribunal competente es la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la respectiva Comunidad Autónoma. El Tribunal Constitucional, por su parte, conoce del recurso de amparo frente a presuntas violaciones de los derechos fundamentales que procedan de

---

<sup>216</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, *op. cit.*, p.19.

particulares (en su caso los partidos políticos), utilizando la vía indirecta de concederlo frente a la resolución judicial que cierra la vía jurisdiccional ordinaria<sup>217</sup>.

#### **a) Jurisprudencia.**

El término jurisprudencia, posee un sinfín de acepciones que se han ido confirmando, contradiciendo y en todo caso acumulando desde la época de Ulpiano. La tendencia actual apunta a entender por jurisprudencia dos acepciones: la primera que la define como ciencia del derecho o teoría del orden jurídico positivo y la segunda que la entiende como el conjunto de principios y doctrinas contenidos en las decisiones de los tribunales<sup>218</sup>. En la que se desea hacer un mayor énfasis es en la segunda acepción, en ese sentido una definición en sentido amplio muy completa y concreta es la del maestro Félix Calvo, quien afirma: “podemos conceptualizar la jurisprudencia en sentido amplio como la doctrina que establecen los jueces y magistrados al resolver una cuestión que se les plantea”<sup>219</sup>.

En sentido estricto se entiende por jurisprudencia la existencia de una doctrina legal útil, esto es:

Jurisprudencia única, constante, uniforme, obligatoria, que sólo puede surgir de la conducta repetida de dictar una serie determinada de fallos o sentencias en el mismo sentido, esto es, de la aplicación reiterada del Derecho, al resolver varios asuntos similares y sostener el mismo criterio, en forma ininterrumpida, constante, uniforme, coherente, con lo cual se revela una forma, modo, pauta o hábito común y

---

<sup>217</sup> Vid. LOREG 5/1985, artículos 49, 109 y ss.

<sup>218</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 58ª edición, México, Ed. Porrúa, 2005, p. 68.

<sup>219</sup> Citado por GALVÁN RIVERA, Flavio, *Jurisprudencia Electoral*, en ARNALDO ALCUBILLA, Enrique et al. (coord.), *Memoria del II Curso de Formación Judicial Electoral: Elecciones y Justicia en España y México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, p. 267.

perseverante de integrar o interpretar y aplicar las normas jurídicas en el mismo sentido, dándoles una dirección determinada y un contenido preciso<sup>220</sup>.

A través del derecho comparado se observa que la jurisprudencia tiene muy distinta valoración dependiendo del sistema jurídico y del país que sea el caso. En el caso de España, la jurisprudencia no es considerada formalmente como fuente del Derecho, ya que el artículo 1 del Código Civil menciona:

**Artículo 1.**

1. Las fuentes del ordenamiento jurídico español son la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.

Ese mismo artículo en su numeral sexto le atribuye a la jurisprudencia el carácter de complementaria al orden jurídico:

**Artículo 1.**

6. La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.

El Tribunal Supremo tiene jurisdicción en toda España y es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales. El mecanismo para que el Tribunal Supremo pueda establecer jurisprudencia consiste, en acumular dos sentencias con el mismo pronunciamiento sobre una materia. En este sentido, la sala civil y de lo contencioso administrativo son las que dotan a los partidos políticos de mayor jurisprudencia.

Caso diferente es el del Tribunal Constitucional, el cual sin pertenecer al Poder Judicial tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, del recurso de amparo por violación a los derechos y

---

<sup>220</sup> *Ibidem*, 268.

libertades establecidos en los artículos que van del 14 al 29<sup>221</sup> de la Constitución, de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí y de las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.

En materia de partidos políticos y derecho electoral ha sido muy fructífero el Tribunal Constitucional mediante sus sentencias emitidas ante el recurso de inconstitucionalidad. Destacamos a continuación las propiedades de las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad, según lo establecido en la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional:

#### **Artículo 38**

1. Las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad tendrán el valor de cosa juzgada, vincularán a todos los poderes públicos y producirán efectos generales desde la fecha de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado.

Como se puede observar en el artículo anterior, una sola sentencia del Tribunal Constitucional puede declarar inconstitucional una norma jurídica con rango de ley e incluso afectar la jurisprudencia que se hubiera emitido respecto a la misma. Es por ello que las sentencias de dicho tribunal, son consideradas por algunos juristas españoles como fuentes "de facto" del derecho.

El Tribunal Constitucional ha resuelto recursos de inconstitucionalidad contra casi la totalidad de los artículos de la Ley 6/2002 de partidos políticos<sup>222</sup> e

---

<sup>221</sup> Es importante recordar el especial vínculo que reconocen los tribunales españoles entre los partidos políticos y el derecho de asociación establecido en el artículo 22 de la Constitución, motivo por el cual se ha admitido en varias ocasiones la protección a los partidos políticos vía amparo invocando la violación del artículo 22 constitucional.

<sup>222</sup> *Vid.* STC 48/2003, Boletín Oficial del Estado núm. 63 de catorce de marzo de 2003. Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco en el que alega la inconstitucionalidad de los artículos: 1.1, 2.1, 3.2, 4.2, 5.1, 6 y 9, el Capítulo III (arts. 10 a 12) y la disposición transitoria única, apartado 2, de la Ley Orgánica 6/2002. Recurso desestimado por el Tribunal Constitucional.

inclusive ha declarado inconstitucional algunos artículos de Ley Orgánica del Régimen General Electoral<sup>223</sup>.

En el presente capítulo se citan las sentencias de mayor trascendencia para los partidos políticos, dictadas por el Tribunal Constitucional, desde aquéllas que van desde la creación y registro hasta aquéllas que versan sobre la disolución y suspensión de los mismos.

### **3.1.6 Financiamiento.**

El financiamiento como se comentó en el capítulo primero 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<sup>224</sup>.

La ley que regula el financiamiento de los partidos políticos es la Ley Orgánica 8/2007 sobre Financiación de los Partidos Políticos. El financiamiento de los partidos políticos es mixto, esto es, reciben financiamiento público y privado, prevaleciendo siempre el primero sobre el segundo.

#### ***Financiamiento Público.***

Se entiende por financiamiento público aquél por el que los partidos políticos reciben directamente algún tipo de subvención con cargo a los Presupuestos Generales del Estado<sup>225</sup>.

---

<sup>223</sup> Vid. STC 149/2000, Boletín Oficial del Estado núm. 156 de treinta de junio de 2000, donde se declara inconstitucional el artículo 21.2 de la LOREG.

<sup>224</sup> *Enciclopedia Jurídica Mexicana, op. cit.*, p. 303.

<sup>225</sup> GARCÍA GIRALDEZ, Teresa, *op. cit.*, p. 180.

Acorde con la Ley Orgánica 8/2007, el financiamiento público comprende:

**Artículo 2.** Recursos económicos.

Los recursos económicos de los partidos políticos estarán constituidos por:

Uno. Recursos procedentes de la financiación pública:

- a) Las subvenciones públicas para gastos electorales, en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General y en la legislación reguladora de los procesos electorales de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos.
- b) Las subvenciones estatales anuales para gastos de funcionamiento, reguladas en la presente Ley.
- c) Las subvenciones anuales que las Comunidades Autónomas establezcan para gastos de funcionamiento en el ámbito autonómico correspondiente, así como las otorgadas por los Territorios Históricos vascos y, en su caso, por las Corporaciones Locales.
- d) Las subvenciones extraordinarias para realizar campañas de propaganda que puedan establecerse en la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum.
- e) Las aportaciones que en su caso los partidos políticos puedan recibir de los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos y de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones Locales.

A Subvenciones públicas para gastos electorales.- Se reparten en los términos previstos en la LOREG, las cantidades que se reflejan en la redacción de la LOREG son actualizadas mediante Orden Ministerial en los cinco días siguientes a la convocatoria de las elecciones. Según información de la página electrónica del Ministerio del Interior la cuantía para gastos electorales de las últimas elecciones generales ascendió a:

- a) Subvención de 21,167.64 euros por cada escaño obtenido en el Congreso de los Diputados o en el Senado.

- b) Subvención de 0.79 euros por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera obtenido escaño de Diputado.
- c) Subvención de 0.32 euros por cada uno de los votos conseguidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño de Senador.<sup>226</sup>.

B Subvenciones estatales anuales para gastos de funcionamiento.- Para obtener derecho a éstas, se debe obtener representación en el Congreso de los Diputados. Se dividirá la correspondiente consignación presupuestaria en tres cantidades iguales. Una de ellas se divide por el número de escaños (350 actualmente) dando lugar a un coeficiente, dicho coeficiente se multiplica por el número de escaños de cada partido, obteniéndose una cantidad de euros para cada formación política. Los dos tercios restantes se dividen entre el total de votos de las formaciones políticas que han obtenido escaños en la legislatura, dando lugar a otro coeficiente, el cual se multiplica por el número de votos de cada instituto político. El Ministerio del Interior, a través de la Dirección General de Política Interior, se encarga de la tramitación y resolución de las subvenciones, la cantidad anual que reciben los partidos se divide entre doce, dado que las subvenciones son abonadas mensualmente. Las subvenciones que otorga el Estado no son etiquetadas y quedan a la libre disposición de las dirigencias de los partidos a excepción de las subvenciones que se les otorguen para sufragar gastos de seguridad.

C Subvenciones de las Comunidades Autónomas para gastos de funcionamiento.- Se distribuirán en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido en las últimas elecciones a la correspondiente Asamblea Legislativa. Estas subvenciones son anuales y no condicionadas, con cargo a los presupuestos autonómicos correspondientes.

---

<sup>226</sup> Vid. Subvenciones por Gastos Electorales, Ministerio del Interior.  
[http://www.mir.es/DGPI/Partidos\\_Politicos\\_y\\_Financiacion/Financiacion/Tipos\\_subvenciones/sge\\_cuantia.html](http://www.mir.es/DGPI/Partidos_Politicos_y_Financiacion/Financiacion/Tipos_subvenciones/sge_cuantia.html)



D Subvenciones extraordinarias por referéndum.- Su objetivo es sufragar los gastos ocasionados a los grupos políticos con representación en el Congreso de los Diputados, por la realización de actividades de información, explicación y divulgación de la realización de un referéndum. Dichas subvenciones se encuentran reguladas por la Ley Orgánica Reguladora de las Distintas Modalidades del Referéndum. A la fecha sólo se ha llevado a cabo un referéndum concerniente al Tratado por el que se establece la Constitución Europea.

E Subvenciones de los órganos legislativos.- Se encuentran constituidas por las aportaciones que en su caso los partidos políticos puedan recibir de los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos y de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones Locales

Una disposición acorde a las medidas combativas contra el terrorismo que sufre España, es la que suspende (de modo cautelar) la entrega al partido de recursos procedentes del financiamiento público, cuando se haya iniciado el procedimiento de ilegalización del mismo.

De igual forma, los partidos son acreedores de lo que podríamos denominar financiamiento público indirecto, ya que gozan de exención en el Impuesto sobre Sociedades por las rentas obtenidas para la financiación de las actividades que constituyen su objeto o finalidad. También se les reservan gratuitamente locales oficiales y lugares públicos para la celebración de actos de campaña y se les dota de lugares especiales gratuitos para la colocación de propaganda. Tienen tarifas especiales para los envíos postales de propaganda electoral y durante la campaña electoral los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurren a las elecciones, tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda en las

emisoras de televisión y de radio de titularidad pública, conforme a lo establecido en la LOREG.

El sistema de financiamiento es predominantemente público, por lo que “la supremacía de los recursos públicos sobre los privados determina que el financiamiento privado desempeñe un papel secundario y en algunos casos simbólico”<sup>227</sup>.

### ***Financiamiento Privado.***

La Ley sobre Financiación de los Partidos Políticos, establece que el financiamiento privado comprende: las cuotas y aportaciones de los afiliados, adheridos y simpatizantes, los productos de las actividades propias del partido político y sus rendimientos, las donaciones, los fondos procedentes de préstamos o créditos y las herencias o legados que reciban.

**Artículo 2.** Recursos económicos. Los recursos económicos de los partidos políticos estarán constituidos por:

Dos. Recursos procedentes de la financiación privada.

- a) Las cuotas y aportaciones de sus afiliados, adheridos y simpatizantes.
- b) Los productos de las actividades propias del partido político y los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio, los beneficios procedentes de sus actividades promocionales, y los que puedan obtenerse de los servicios que puedan prestar en relación con sus fines específicos.
- c) Las donaciones en dinero o en especie, que perciban en los términos y condiciones previstos en la presente Ley.
- d) Los fondos procedentes de los préstamos o créditos que concierten.
- e) Las herencias o legados que reciban.

Una innovación interesante es el funcionamiento para el control y manejo de las cuotas. Las cuotas se abonan en cuentas de entidades de crédito, abiertas

---

<sup>227</sup> DÍAZ-SANTANA CASTAÑOS, Héctor, *Experiencia con el Financiamiento de los Partidos Políticos en España*, Santiago, Chile, Libros del CEP Reforma de Estado, 2000, volumen I: Financiamiento Político, p. 189.

exclusivamente para ese fin, dichos ingresos deberán ser realizados mediante domiciliación bancaria de una cuenta de la cual sea titular el afiliado, o mediante ingreso nominativo en la cuenta que designe el partido.

Las donaciones que reciban los partidos podrán ser en dinero o en especie. Les está prohibido aceptar o recibir directa o indirectamente, donaciones de organismos, entidades o empresas públicas; tampoco pueden recibir donaciones de empresas privadas que, mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras para la administración pública, organismos públicos o empresas de capital mayoritariamente público. Igualmente les queda prohibido aceptar o recibir donaciones anónimas o donaciones superiores a los 100,000 euros anuales procedentes de una misma persona ya sea física o moral. Sí está permitido recibir donaciones procedentes de personas extranjeras (con los límites anteriormente descritos para las personas privadas) siempre y cuando no sean Gobiernos, organismos o empresas públicas extranjeras. Los partidos políticos no podrán aceptar que terceras personas asuman de forma efectiva el coste de sus adquisiciones de bienes, obras, servicios o de cualquier otro gasto.

#### **a) Acceso a medios de comunicación.**

El acceso a los medios de comunicación es de vital importancia para los partidos, a través de ellos, es que en el mundo contemporáneo se logran transmitir la imagen y trayectoria de los candidatos, lemas, propuestas, trabajo realizado (en su caso) y toda aquella información visual y/o auditiva que estimen necesaria para lograr el voto de los ciudadanos.

El uso de las herramientas de comunicación ha definido el éxito o fracaso electoral de innumerables candidatos dentro de las contiendas políticas, el “marketing político” y las estrategias publicitarias son parte indispensable dentro

de cualquier campaña política. Dado lo anterior, el acceso a los medios de comunicación de los partidos políticos se encuentra estrictamente regulado.

En el caso de España, los partidos políticos tienen derecho, como lo expresa el artículo 20 constitucional, a “expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción”, más adelante ese mismo artículo menciona:

**Artículo 20**

3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.

Fuera del periodo electoral las actividades o pronunciamientos de los dirigentes partidarios suelen tener una cobertura mediática dentro de los espacios noticiosos de distintos medios de comunicación, durante esta etapa no existen controles jurídicos estrictos, simplemente se les da libertad de expresión con las consabidas responsabilidades éticas. Cuestión muy diferente es durante el periodo de campaña electoral, el cual se encuentra minuciosamente regulado.

La ley que regula este acceso es la LOREG 5/1985, misma que establece, como se recordará, que la campaña electoral comienza el trigésimo octavo día posterior a la convocatoria (dura quince días) y termina a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación. No se puede difundir propaganda electoral ni realizar acto alguno de campaña una vez que ésta haya legalmente terminado o durante el periodo comprendido entre la convocatoria a las elecciones y la iniciación formal de la campaña. Queda prohibido contratar espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública, ya que durante la campaña los partidos, federaciones, coaliciones, y agrupaciones que concurren a las elecciones tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras

de televisión y radio de titularidad pública. Tampoco se permite contratación con las emisoras de televisión privada, emisoras de radiodifusión sonora municipales ni con las emisoras de de televisión local por ondas terrestres<sup>228</sup>.

Los espacios gratuitos para propaganda electoral son repartidos en virtud del número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes. La Junta Central Electoral es la autoridad que se encarga de asignar dichos espacios dentro de los medios de comunicación públicos, a propuesta de una Comisión de Radio y Televisión integrada por un representante de cada partido, federación o coalición que concurra a las elecciones convocadas y cuente con representación en el Congreso de los Diputados.

En aras de garantizar la equidad, veracidad y objetividad de los medios de comunicación de titularidad pública durante el periodo electoral las decisiones de los órganos de administración de dichos medios son recurribles ante la Junta Electoral competente, cuya impugnación debe basarse en la violación del respeto al pluralismo político y social o a la neutralidad informativa de los medios.

La distribución del tiempo gratuito de propaganda electoral se efectuará conforme a la siguiente escala:

---

<sup>228</sup> De conformidad con las Leyes Orgánicas 2/1988, 10/1991 y 14/1995 respectivamente.

<b>Tiempo</b>	<b>% de votación en la elección anterior*</b>
10 minutos	No concurrieron a la anterior elección o no obtuvieron representación
15 minutos	Si obtuvieron representación y menos del 5% de los votos
30 minutos	Si obtuvieron representación y entre el 5% y 20% de los votos
45 minutos	Si obtuvieron representación y al menos el 20% de los votos

\*Votos válidos emitidos en territorio nacional o, en su caso, en las circunscripciones a que hace referencia el artículo 62 de la LOREG. Sólo se tienen en cuenta los resultados de las precedentes elecciones al Congreso de los Diputados en caso de elecciones nacionales.

El derecho a tiempos de emisión gratuita sólo corresponde a aquellos partidos, federaciones o coaliciones que presenten candidaturas en más del 75% de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión o, en su caso, de programación del medio correspondiente. Sin embargo, los partidos, asociaciones, federaciones o coaliciones que no cumplan el requisito de presentación de candidaturas en más del 75% de las circunscripciones, tienen derecho a 15 minutos de emisión en la programación de los medios nacionales, si obtuvieron en las anteriores elecciones equivalentes por lo menos el 20% de los votos emitidos en el ámbito de una Comunidad Autónoma, en tal caso la emisión se circunscribirá al ámbito territorial de dicha comunidad.

Respecto a los medios de comunicación privados, los partidos políticos tienen derecho a realizar publicidad en la prensa periódica y en las emisoras de radio, siempre y cuando los gastos realizados por dicha publicidad no sean superiores al 20% del límite del gasto asignado al partido para el correspondiente proceso electoral. Un aspecto económico importante es el que menciona el artículo 58 de la LOREG donde prohíbe que las tarifas para publicidad electoral sean superiores a las vigentes para la publicidad comercial.

Además de medios masivos de comunicación, los partidos políticos también tienen derecho al uso gratuito de locales oficiales y lugares públicos para la

celebración de actos de campaña, así como lugares especiales gratuitos para la colocación de carteles, o pancartas para colgar a los postes. Todos los lugares o espacios mencionados anteriormente son repartidos atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, en las anteriores elecciones equivalentes.

En España, desde hace varios años se encuentra regulado el derecho de rectificación, la LOREG en su artículo 68 menciona que cuando por cualquier medio de comunicación social se difundan hechos que aludan a los candidatos o dirigentes de los partidos, federaciones o agrupaciones que concurren a la elección, que éstos consideren inexactos y cuya divulgación pueda causarles perjuicio, podrán ejercitar el derecho de rectificación, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 2/1984, con la especificación de que si la información que se pretende rectificar se hubiera difundido en una publicación cuya periodicidad no permita divulgar la rectificación en los tres días siguientes a su recepción, el director del medio de comunicación deberá hacerla publicar a su costa dentro del plazo indicado en otro medio de la misma zona y de similar difusión.

Un elemento clave para definir, la tendencia electoral de algunos votantes, son las encuestas sobre inclinación del voto, previas a la elección. La publicidad de las encuestas también se encuentra regulada en un periodo que abarca desde el día de la convocatoria hasta el día de las elecciones.

Todos los sondeos o encuestas que sean publicados deben ir acompañados de los siguientes datos: denominación y domicilio de quien haya realizado el sondeo, así como de quien haya encargado su realización, características técnicas del sondeo (sistema de muestreo, tamaño de la muestra, margen de error, nivel de representatividad, procedimiento de selección de encuestados y fecha de realización de la misma), texto íntegro de las cuestiones planteadas y número de personas que no hayan contestado a cada una de ellas. La Junta Electoral Central es la autoridad que vela por que los datos de las

encuestas sean veraces y sobre el derecho de réplica sobre sus respectivas publicaciones.

### **3.1.7 Fiscalización.**

Fiscalizar es criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien<sup>229</sup>. En materia de partidos políticos, la Ley Orgánica 3/1987, regulaba los aspectos generales sobre la rendición de cuentas de los partidos políticos. Dicha ley mencionaba vagamente los requisitos contables que tenían que entregar los partidos al Tribunal de Cuentas, otra carencia de la extinta ley era la falta de claridad en el sistema de sanciones.

Actualmente es la Ley Orgánica 8/2007, la que regula la financiación de los partidos políticos. Esta ley a diferencia de la 3/1987, dota de mayor transparencia y control, mecanismos de auditoría, así como de un régimen sancionador.

La Ley 8/2007 establece en cuanto a obligaciones contables que los partidos políticos deben llevar libros de contabilidad detallados que permitan en todo momento conocer su situación financiera. Asimismo establece en su artículo 14 los requisitos que deberán cumplir los libros de Tesorería, Inventarios y Balances:

#### **Artículo 14**

##### **Dos**

- a) El inventario anual de todos los bienes.
- b) La cuenta de ingresos, consignándose como mínimo las siguientes categorías de ingresos:
  - Cuantía global de las cuotas y aportaciones de sus afiliados.
  - Ingresos procedentes de su propio patrimonio.

---

<sup>229</sup> *Diccionario de la Lengua Española, op. cit.*, p. 719.



- Ingresos procedentes de las donaciones a que se refieren el artículo cuatro de esta Ley.
  - Subvenciones públicas.
  - Rendimientos procedentes de las actividades del partido.
- c) La cuenta de gastos, consignándose como mínimo las siguientes categorías de gastos:
- Gastos de Personal.
  - Gastos de adquisición de bienes y servicios (corrientes).
  - Gastos financieros de préstamos.
  - Otros gastos de administración.
  - Gastos de las actividades propias del partido.
- d) Las operaciones de capital relativas a:
- Créditos o préstamos de instituciones financieras.
  - Inversiones.
  - Deudores y acreedores.

Las cuentas anuales comprenderán el balance, la cuenta de resultados y una memoria explicativa de ambas. Las cuentas anuales consolidadas se extenderán a los ámbitos estatal, autonómico, comarcal y provincial, de igual forma las cuentas anuales consolidadas de federaciones de partidos y coaliciones incluirán las de los partidos federados y coaligados. El órgano máximo de dirección, de aquellos partidos políticos que reciban algún tipo de subvención pública de las previstas en el artículo 3 de la Ley sobre Financiación, está obligado a presentar las cuentas anuales correspondientes a cada ejercicio económico. Las citadas cuentas se deberán remitir al Tribunal de Cuentas antes del 30 de junio del año siguiente al que aquéllas se refieran.

Respecto a la fiscalización, en el ámbito del control interno, los partidos deberán prever un sistema de control interno que garantice la adecuada intervención y contabilización de todos sus actos, de conformidad a sus estatutos. El informe resultante de esta revisión se presentará ante el Tribunal de Cuentas. Respecto al control externo, éste corresponde en exclusiva al Tribunal de Cuentas, dicho control se extenderá a la fiscalización de la legalidad de los recursos públicos y privados de los partidos, así como a la regularidad contable de

las actividades económico-financieras que realicen. El Tribunal de Cuentas, en el plazo de seis meses desde la recepción de las cuentas anuales consolidadas emitirá un informe sobre su adecuación a la ley, el cual será remitido para su aprobación a las Cortes Generales y si procede será publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE).

El Tribunal de Cuentas será el encargado de acordar la imposición de sanciones al partido político que resulte infractor. Las causales expuestas en la ley y que implican sanción son:

**Artículo 17.**

a) Cuando un partido político obtenga donaciones que contravengan las limitaciones y requisitos establecidos en esta Ley, el Tribunal de Cuentas podrá proponer la imposición de una multa de cuantía equivalente al doble de la aportación ilegalmente percibida, que será deducida del siguiente libramiento de la subvención anual para sus gastos de funcionamiento.

b) En el supuesto de que un partido político no presente, sin causa justificada, las cuentas correspondientes al último ejercicio anual o éstas sean tan deficientes que impidan al Tribunal de Cuentas llevar a cabo su cometido fiscalizador, éste podrá proponer que no le sean libradas al infractor las subvenciones anuales para sus gastos de funcionamiento.

Como se puede observar en el artículo anterior, las sanciones por recibir donativos fuera de la ley son severas, ya que éstas serán del doble del importe del donativo. En caso de no presentar cuentas o de presentarlas sin la elemental claridad, se retendrán las subvenciones al partido político.

La Ley Orgánica 3/1987 no regulaba un procedimiento sancionador específico, la doctrina señalaba al respecto de la antigua ley “exige simplemente que se cumplan las responsabilidades previstas. Respecto a las contabilidades electorales que presentan las formaciones políticas ante el Tribunal de Cuentas, éste impone determinadas sanciones, como la reducción o no adjudicación de la

subvención, atendiendo a criterios fijados por el propio Tribunal”<sup>230</sup>. En contraste la nueva Ley 8/2007 establece los momentos procesales característicos de un juicio. Estas etapas del procedimiento se pueden resumir en: acuerdo de iniciación (documento elaborado por el Tribunal de Cuentas), periodo probatorio (en caso de que se solicite) y propuesta de resolución (donde se estima si hubo infracción o se absuelve). Las resoluciones sancionadoras que adopte el Tribunal de Cuentas serán susceptibles de recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo, recurso que suspenderá automáticamente la ejecución de la resolución adoptada por el Tribunal de Cuentas.

Finalmente en la misma ley en comento, se establece el “deber de colaboración” que obliga a los partidos políticos y a las entidades que hubieran mantenido relaciones de naturaleza económica con los partidos, a la remisión de cuantos documentos, antecedentes, datos y justificaciones le sean requeridos por el Tribunal de Cuentas

### **3.1.8 Federaciones, Coaliciones, Agrupaciones y Candidaturas Independientes.**

En España no es exclusivo de los partidos políticos concurrir a elecciones ya que existen diferentes formaciones políticas que pueden presentarse a una elección. El artículo 44 de la LOREG indica quienes pueden presentar candidatos o listas de candidatos:

#### **Artículo 44.**

1. Pueden presentar candidatos o listas de candidatos:
  - a) Los partidos y federaciones inscritos en el registro correspondiente.

---

<sup>230</sup> MARÍN, Félix, *Experiencias Nacionales Representativas: España*, en CARRILLO, Manuel *et al.* (coord.), *Dinero y Contienda Político-Electoral. Reto de la Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 291.

- b) Las coaliciones constituidas según lo dispuesto en el apartado siguiente.
- c) Las agrupaciones de electores que reúnan los requisitos establecidos por las disposiciones especiales de la presente Ley.

Los partidos políticos, según la LOPP pueden constituir e inscribir federaciones, confederaciones, y uniones de partidos:

**Artículo 1.**

Libertad de creación y afiliación.

3. Los partidos políticos podrán constituir e inscribir federaciones, confederaciones y uniones de partidos mediante el cumplimiento de lo previsto en el presente capítulo y previo acuerdo expreso de sus órganos competentes.

Sin embargo ni la LOPP, ni la LOREG ni la Ley reguladora del Derecho de Asociación, especifican la diferencia entre federación, confederación y unión de partidos siendo que todas tienen en común el deber de registrarse ante el Registro de Partidos Políticos y estar integradas por dos o más partidos políticos legalmente constituidos; pareciendo la única diferencia entre estas la de carácter nominativo.

Caso diferente es el de las coaliciones y agrupaciones de electores. Las coaliciones electorales se caracterizan por ser de carácter temporal, constituidas por partidos y/o federaciones, cuya finalidad es la de presentar candidaturas en un proceso electoral concreto. No tienden a la permanencia, sino que una vez celebrado el proceso se extinguen las relaciones entre las partes pudiendo en caso de haber obtenido algún candidato electo mantener vigente la coalición durante su mandato. Como se comentó anteriormente, se encuentran exentas de registro simplemente tienen que dar aviso a la respectiva Junta Electoral de su constitución como coalición.

En España lo más semejante a las candidaturas independientes son las agrupaciones de electores, las cuales se constituyen con el aval de un número

variable de firmas de electores del municipio correspondiente<sup>231</sup>. Las agrupaciones de electores sólo pueden presentar dichas firmas para un proceso electoral determinado, en caso de querer presentarse para otra elección tendrán que proceder de nuevo a recolectar firmas. La recolección de firmas no podrá iniciar antes de la convocatoria a las respectivas elecciones. No requieren de registro ante el Registro de Partidos Políticos, ni se les obliga a tener estatutos o programa electoral.

La LOREG menciona que los partidos y federaciones que establezcan un pacto de coalición para concurrir conjuntamente a una elección deben comunicarlo a la Junta competente, en los diez días siguientes a la convocatoria. Dicha comunicación deberá contener la denominación de la coalición, las normas por las cuales se registrará y las personas titulares de sus órganos de dirección.

Los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores deben presentar sus candidaturas ante la Junta Electoral competente entre el decimoquinto y el vigésimo día posterior a la convocatoria. El escrito de presentación de cada candidatura debe expresar la denominación, siglas y símbolo del partido, federación, coalición o agrupación que la promueve, así como el nombre y apellido de los candidatos incluidos en ella. No se permite presentar más de una lista de candidatos en una circunscripción para la misma elección<sup>232</sup>.

Dada la facilidad para constituir una agrupación de electores, la ley les prohíbe a éstas, presentar candidaturas que vengan a continuar o a suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto, o suspendido.

---

<sup>231</sup> Para el caso de elección al Congreso de los Diputados y el Senado, las agrupaciones electorales necesitan al menos del 1% de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción. Cada elector sólo podrá avalar con su firma a una agrupación electoral.

<sup>232</sup> Se anexan las listas de Elecciones Generales de 2008, para diputados en Madrid del Partido Popular y del Partido Socialista Obrero Español (anexo 5), así como para senadores (anexo 6).

### **3.1.9 Disolución o Suspensión Judicial de los Partidos Políticos.**

La disolución o suspensión judicial de los partidos políticos es un tema polémico y muy estudiado por la doctrina española. La principal razón de lo anterior, radica en los fenómenos socio-políticos en los cuales se vio envuelto el alumbramiento de la vigente ley de partidos políticos, cuya principal punta de lanza fue el tópico de la disolución o suspensión judicial de los partidos políticos.

Los antecedentes jurídicos de este tema se encuentran en la preconstitucional Ley 54/1978 de Partidos Políticos la cual establecía:

#### **Artículo 5.**

Uno. La suspensión y disolución de los Partidos Políticos sólo podrá acordarse por decisión de la autoridad judicial competente.

Dos. La disolución de los Partidos solo podrá declararse en los siguientes casos:

Quando incurran en supuestos tipificados como de asociación ilícita en el Código Penal.

Quando su organización o actividades sean contrarias a los Principios Democráticos.

Tres. En los procesos a que se refiere el apartado anterior el órgano Judicial competente, de oficio o a instancia de parte, podrá acordar la suspensión provisional del Partido hasta que se dicte sentencia.

Así las cosas, se presentaban dos vías para declarar la suspensión y disolución de un partido: la vía penal (acorde con el artículo 515 del Código Penal) y la vía de la “autoridad competente”. Esta última vía fue la que presentó problemas, ya que en expresión del autor español Echarri Casi:

En nuestro sistema constitucional no existía, hasta el advenimiento de la Ley Orgánica de Partidos Políticos 6/2002, de 27 de junio, un fuero jurisdiccional específico a propósito de la suspensión o disolución de los partidos políticos. Ni la Constitución, ni la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, ni ninguna otra Ley de

las citadas características atribuyen al Tribunal Constitucional el conocimiento, cuando menos directo sobre la materia que nos ocupa<sup>233</sup>.

Dado lo anterior, la elaboración de la LOPP 6/2002, tuvo entre sus principales objetivos dar certeza jurídica respecto al órgano jurisdiccional encargado de llevar el proceso de suspensión y disolución de los partidos políticos.

Por consiguiente, la principal novedad que ahora se introduce es la regulación de la competencia y el procedimiento para la disolución judicial de un partido por no respetar los principios democráticos y los derechos humanos, procedimiento ya anunciado en la Ley que ahora se deroga, pero nunca desarrollado anteriormente<sup>234</sup>.

La vigente ley establece como órgano judicial competente para poder disolver un partido político, a la Sala especial del Tribunal Supremo<sup>235</sup>, cuando el partido desarrolle graves conductas contrarias a la Constitución.

Además de por la decisión de sus miembros, acordada por las causas y procedimientos previstos en sus estatutos, sólo procederá la disolución de un partido político, por decisión de la autoridad judicial competente. La disolución surtirá efectos desde su anotación en el registro de los partidos políticos.

Las causas por las cuales puede ser acordada la disolución del partido por el juez competente en el orden jurisdiccional penal son:

#### **Artículo 10**

2. La disolución judicial de un partido político será acordada por el órgano jurisdiccional competente en los casos siguientes:

a) Cuando incurra en supuestos tipificados como asociación ilícita en el Código Penal.

---

<sup>233</sup> ECHARRI CASI, Fermín Javier, *op. cit.*, p.42.

<sup>234</sup> Exposición de Motivos, Ley Orgánica 6/2002., *op. cit.*, p. 23600.

<sup>235</sup> La sala especial del Tribunal Supremo es considerada como un “pleno reducido”, ya que está integrada por el Presidente del Tribunal Supremo y todas las Salas relacionadas en el artículo 55 de la LOPJ, a través de sus respectivos Presidentes y de dos de sus Magistrados.

El procedimiento anterior se llevará tomando como marco jurídico la Ley del Enjuiciamiento Criminal, el Código Penal y la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Podrá ser acordada la disolución judicial de un partido político por la Sala especial del Tribunal Supremo en los siguientes casos:

**Artículo 10.**

2. La disolución judicial de un partido político será acordada por el órgano jurisdiccional competente en los casos siguientes:

b) Cuando vulnere de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democrático, conforme a lo previsto en los artículos 7 y 8 de la presente Ley Orgánica.

c) Cuando de forma reiterada y grave su actividad vulnere los principios democráticos o persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante las conductas a que se refiere el artículo 9.

Ahora bien, el artículo 7 de la LOPP al cual hace mención el inciso b) anteriormente citado, hace referencia a la exigencia que se les hace a los partidos políticos para que éstos dentro de su organización y funcionamiento sean democráticos. Por su parte el artículo 8 de la citada ley, hace mención de los derechos y deberes de los afiliados.

Otro grupo de causales que señala el inciso c) del artículo 10 de la LOPP, nos refiere a las conductas establecidas en el artículo 9. En la práctica, ésta ha sido la causal más polémica y empleada por la Sala especial del Tribunal Supremo para proceder a la disolución de partidos políticos españoles. El artículo 9 es de los de mayor extensión de la LOPP ya que regula la “actividad” de los partidos, expresando de manera general y breve la prerrogativa de los institutos políticos de ejercer libremente sus actividades siempre y cuando sea con absoluto respeto a los valores constitucionales (expresados en los principios democráticos y en los derechos humanos); y a su vez describiendo extensamente las actividades que



son consideradas perseguidoras o destructoras del régimen de libertades u obstructoras o eliminadoras del sistema democrático. Tales conductas, insertas a continuación, se tienen que dar de manera reiterada y grave:

**Artículo 9.**

- a) Vulnerar sistemáticamente las libertades y derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas, o la exclusión o persecución de personas por razón de su ideología, religión o creencias, nacionalidad, raza, sexo u orientación sexual.
- b) Fomentar, propiciar o legitimar la violencia como método para la consecución de objetivos políticos o para hacer desaparecer las condiciones precisas para el ejercicio de la democracia, del pluralismo y de las libertades políticas.
- c) Complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones terroristas para la consecución de sus fines de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública, tratando de someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas o grupos de la sociedad o a la población en general, o contribuir a multiplicar los efectos de la violencia terrorista y del miedo y la intimidación generada por la misma.

Previendo, que las conductas anteriores pudieran resultar ambiguas en el momento en el que el juzgador debe determinar la disolución o no de un partido político, el legislador describe detalladamente que clase de conductas implican las anteriormente citadas:

**Artículo 9**

3. Se entenderá que en un partido político concurren las circunstancias del apartado anterior cuando se produzca la repetición o acumulación de alguna de las conductas siguientes:

- a) Dar apoyo político expreso o tácito al terrorismo, legitimando las acciones terroristas para la consecución de fines políticos al margen de los cauces pacíficos y democráticos, o exculpando y minimizando su significado y la violación de derechos fundamentales que comporta.
- b) Acompañar la acción de la violencia con programas y actuaciones que fomentan una cultura de enfrentamiento y confrontación civil ligada a la actividad de los terroristas, o que persiguen intimidar, hacer desistir, neutralizar o aislar socialmente a quienes se oponen a la misma, haciéndoles vivir cotidianamente en un ambiente

de coacción, miedo, exclusión o privación básica de las libertades y, en particular, de la libertad para opinar y para participar libre y democráticamente en los asuntos públicos.

c) Incluir regularmente en sus órganos directivos o en sus listas electorales personas condenadas por delitos de terrorismo que no hayan rechazado públicamente los fines y los medios terroristas, o mantener un amplio número de sus afiliados doble militancia en organizaciones o entidades vinculadas a un grupo terrorista o violento, salvo que hayan adoptado medidas disciplinarias contra éstos conducentes a su expulsión.

d) Utilizar como instrumentos de la actividad del partido, conjuntamente con los propios o en sustitución de los mismos, símbolos, mensajes o elementos que representen o se identifiquen con el terrorismo o la violencia y con las conductas asociadas al mismo.

e) Ceder, en favor de los terroristas o de quienes colaboran con ellos, los derechos y prerrogativas que el ordenamiento, y concretamente la legislación electoral, conceden a los partidos políticos.

f) Colaborar habitualmente con entidades o grupos que actúan de forma sistemática de acuerdo con una organización terrorista o violenta, o que amparan o apoyan al terrorismo o a los terroristas.

g) Apoyar desde las instituciones en las que se gobierna, con medidas administrativas, económicas o de cualquier otro orden, a las entidades mencionadas en el párrafo anterior.

h) Promover, dar cobertura o participar en actividades que tengan por objeto recompensar, homenajear o distinguir las acciones terroristas o violentas o a quienes las cometen o colaboran con las mismas.

i) Dar cobertura a las acciones de desorden, intimidación o coacción social vinculadas al terrorismo o la violencia.

Una vez leídas las causas de disolución, salta a la vista que no se busca perseguir o castigar ideologías, por muy cuestionadas que éstas sean, sino reprimir conductas concretas y determinadas, al respecto el jurista Blanco Valdés comenta:

Por el contrario el carácter enteramente revisable de la Constitución de 1978 haría lícito constitucionalmente en nuestro ordenamiento aspirar a cualquier objetivo político no delictivo (la independencia, la república, la eliminación de las Autonomías

y su sustitución por un Estado Federal, etc.) siempre que para la consecución de dichos objetivos no se realicen actividades contrarias a principios democráticos y a los derechos humanos en los precisos términos previstos en la ley<sup>236</sup>.

Sin embargo la constitucionalidad de la LOPP fue duramente cuestionada, principalmente por los grupos que a través de esta nueva ley veían peligrar la existencia de partidos que demostraban su apoyo y afinidad a diversas actividades terroristas. Los principales argumentos que esgrimieron los detractores fueron la inconstitucionalidad de la norma debido a que posibilita la disolución extra penal de los partidos, disposición que contraviene la Constitución española que sólo hace mención de la vía penal y como segundo argumento el hecho de que la Constitución no permite adoptar medidas de la “democracia militante”<sup>237</sup>.

Al respecto el Tribunal Constitucional aclaró dudas y fijó criterios sobre la constitucionalidad de la LOPP en la sentencia del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco contra diversos artículos de la LOPP. El Gobierno Vasco esgrimió abundantes argumentos, entre ellos la vulneración del principio “*non bis in ídem*” aduciendo que no se impide la sustanciación simultánea de dos procesos sancionadores (el penal y el de la Sala especial del Tribunal Supremo) a lo que el tribunal contestó en relación a la disolución extra penal de los partidos políticos lo siguiente:

Frente a lo que cabría oponer que tales procesos no se dirigen contra el mismo sujeto (pues en el caso de la Ley de partidos la demandada será una determinada organización política con absoluta independencia de las personas que la componen mientras que en los supuestos tipificados como delito en el Código penal los acusados serán personas físicas)<sup>238</sup>.

---

<sup>236</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto, *Los partidos políticos*, Madrid, Editorial Tecnos, 1997, p. 154

<sup>237</sup> Se hace referencia al término democracia militante, entendiéndose por ésta la defensa del procedimiento de cambio social considerado justo y de las virtudes y valores básicos. En el caso de Alemania su Constitución declara anticonstitucionales a los partidos políticos que por sus objetivos, además del comportamiento de sus afiliados, se propusieran menoscabar o eliminar el orden constitucional y democrático o poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania.

<sup>238</sup> STC 48/2003, Boletín Oficial del Estado núm. 63 de catorce de marzo de 2003.

Otro argumento del Gobierno Vasco fue la imposición de la “democracia militante”, acusación a la que el Tribunal dio la siguiente respuesta:

La Ley recurrida no acoge ese modelo de democracia. Ante todo, ya en la Exposición de Motivos parte de la base de la distinción entre ideas o fines proclamados por un partido, de un lado, y sus actividades, de otro, destacando que "los únicos fines explícitamente vetados son aquéllos que incurren en el ilícito penal", de suerte que "cualquier proyecto u objetivo se entiende compatible con la Constitución siempre y cuando no se defienda mediante una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales de los ciudadanos". Y, en consecuencia con ello, en lo que ahora importa, la Ley contempla como causas de ilegalización, precisamente, "conductas", es decir, supuestos de actuación de partidos políticos que vulneran con su actividad, y no con los fines últimos recogidos en sus programas, las exigencias del art. 6 CE, que la Ley viene a concretar<sup>239</sup>.

Ahora bien una vez analizada la constitucionalidad de las causas de disolución, se enunciará brevemente el procedimiento de disolución contemplado en la LOPP. Solamente están legitimados para instar la ilegalidad de un partido y su consecuente disolución el Gobierno<sup>240</sup> y el Ministerio Fiscal. La demanda se presentará ante la Sala especial del Tribunal Supremo, quien procederá inmediatamente al emplazamiento del partido político afectado, dándole traslado de la demanda, ante la misma en el plazo de ocho días. Una vez admitida la demanda, se emplaza al demandado para la contestación de la demanda (por el plazo de veinte días). En caso de que lo soliciten las partes o la Sala se abrirá un periodo de prueba (regulado por la Ley de Enjuiciamiento Civil), del conjunto de las pruebas practicadas se dará vista a las partes, quienes podrán formular alegaciones sobre las mismas (por el periodo de veinte días) finalizado el plazo de las alegaciones el proceso quedará concluso para sentencia que deberá dictarse en veinte días. Dicha sentencia sólo será recurrible por la vía de amparo ante el Tribunal Constitucional.

---

<sup>239</sup> *Íd.*

<sup>240</sup> El Congreso de los Diputados o el Senado podrán instar al Gobierno que solicite la ilegalización de un partido político.

En caso de decretarse la disolución, la Sala ordenará la cancelación de la correspondiente inscripción registral. Tras la notificación de la sentencia, procederá el cese inmediato de toda actividad del partido político disuelto, el incumplimiento de esta norma producirá responsabilidad penal. Asimismo se presumirá fraudulenta y no procederá la creación de un nuevo partido político o la utilización de otro ya inscrito, que continúe o suceda la actividad de un partido declarado ilegal y disuelto.

La suspensión judicial de un partido político sólo procederá si así lo dispone el Código Penal y podrá acordarse también como medida cautelar de conformidad con la Ley de Enjuiciamiento Criminal o en el caso de que la Sala especial del Tribunal Supremo, durante la tramitación del proceso dispuesto en virtud de los párrafos b) y c) del apartado 2 del artículo 10 de la LOPP hasta que se dicte sentencia, con el alcance y los efectos que estime oportunos para salvaguardar el interés general.

## **3.2 México**

### **3.2.1 Naturaleza jurídica de los Partidos Políticos.**

Los partidos políticos mexicanos toman especial relevancia en la segunda parte del siglo XX, ya que en 1977 es cuando aparecen por primera vez descritos dentro de la Carta Magna de la siguiente manera:

#### **Artículo 41.**

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.<sup>241</sup>

---

<sup>241</sup> Diario Oficial de la Federación de 06/12/1977, p. 2.

A partir de esta definición, muchos estudiantes, abogados, politólogos, escritores y políticos, entre otros, encontraron una definición breve que dotaba de una identidad un tanto ambigua a los partidos políticos mexicanos: el interés público<sup>242</sup>.

El “interés público” es definido por el Diccionario Jurídico Mexicano como “el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”<sup>243</sup>. En virtud de lo anterior, al ser considerados los partidos políticos como entidades de interés público, gozan de una protección especial a través de la legislación y de medidas administrativas, pues son estimados como entes necesarios para el beneficio de la colectividad.

Ser catalogado como entidad de interés público colocaba a los partidos políticos, como uno de los pilares imprescindibles para la configuración del gobierno democrático que el texto constitucional decretaba.

Así las cosas, dado el interés público que representan los partidos políticos, en los párrafos siguientes del artículo 41 constitucional, se señalan las prerrogativas a las que son acreedores tales como: recursos financieros públicos, acceso a los medios de comunicación social, exención de impuestos, franquicias postales, telegráficas, etc.

Cómo se puede apreciar, la palabra clave y fundamental en el momento de definir los partidos políticos es “interés público” mientras que en España es “derecho de asociación”.

---

<sup>242</sup> La palabra interés público o utilidad pública es usada con frecuencia en la legislación mexicana, como ejemplo, la Ley de Expropiación menciona en su primer artículo numerosas cuestiones que son consideradas de interés público como: ampliación de calles, construcción de puentes, construcción de hospitales, etc.

<sup>243</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit.*, p. 2113.

Los partidos políticos son “asociaciones revestidas de una naturaleza especial en atención a los fines que persiguen y los valores que manejan”<sup>244</sup>.

Tanto en el texto constitucional de 1977 como en el actual, encontramos una especie de definición teleológica, que menciona las finalidades de los partidos políticos:

**Artículo 41.**

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En el párrafo anterior en primer lugar se resalta la importancia de los partidos, como organismos intermedios entre la sociedad y el gobierno, sin embargo son asociaciones revestidas de un carácter especial dada su función de representar a los ciudadanos para lograr un auténtico y ordenado acceso al poder público, el cual deberá ser mediante el voto universal, libre, secreto y directo. Los partidos políticos son las únicas asociaciones que pueden inscribir candidatos en la competencia federal electoral por el acceso al poder público. Tras esta definición es casi imposible negar la importancia del papel que juegan los partidos en la representación popular, mencionaba Hans Kelsen que “sólo la ilusión o la hipocresía pueden hacer creer que la democracia sea posible sin partidos políticos”<sup>245</sup>.

Los partidos se encuentran conformados por ciudadanos quienes en virtud del artículo 35 constitucional ejercen su derecho de votar y ser votados. Los ciudadanos que así lo desean, participan bajo diferentes nombres (militantes,

---

<sup>244</sup> CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, 1ª edición, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, p. 15.

<sup>245</sup> Citado por FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José, *Filosofía política de la democracia*, México, Editorial Fontamara, 1994, p. 115.

miembros activos, miembros adherentes, afiliados, simpatizantes, etc.) en las distintas actividades partidarias.

### **3.2.2 Creación y Registro.**

Las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político para participar en las elecciones federales, deberán obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral. El COFIPE sólo reconoce como partido político nacional a las organizaciones políticas que obtengan y conserven su registro como tal.

Vale la pena recordar que si bien la CPEUM no establece la exclusividad de los partidos políticos para postular candidatos, la legislación electoral secundaria si lo hace, motivo por el cual no existe a nivel federal registro para candidaturas independientes pero si lo hay para el caso de agrupaciones políticas nacionales<sup>246</sup>, acuerdos de participación, coaliciones, frentes y fusiones.

De conformidad con el COFIPE, los partidos políticos son formados exclusivamente por ciudadanos mexicanos, quienes pueden afiliarse a ellos libremente, siempre y cuando no se afilien a más de uno al mismo tiempo:

#### **Artículo 5**

1. Es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y afiliarse a ellos individual y libremente
2. Ningún ciudadano podrá estar afiliado a más de un partido político.

---

<sup>246</sup> Hasta antes de la reforma electoral 2007-2008 constituir una agrupación política nacional era forzosamente el paso previo para constituir un partido político nacional.



Por su parte, la única mención sobre los requisitos para el registro que aparece en la CPEUM, fue elaborada en la última reforma del 2007 y señala que queda prohibida cualquier forma de afiliación corporativa:

**Artículo 41.**

... por tanto quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Los requisitos para constituir un partido político son establecidos por el COFIPE, en los artículos que van del 24 al 32, dichos requisitos se pueden clasificar en requisitos cualitativos y cuantitativos.

***Requisitos Cualitativos.***

El COFIPE establece que las organizaciones ciudadanas que pretendan registrar un partido político nacional, deberán presentar los siguientes documentos:

- a) Declaración de principios.
- b) Programa de acción y
- c) Estatutos que normen sus actividades.

***Requisitos Cuantitativos.***

En México –a diferencia de España donde no se exige un número determinado de afiliados para registrar un partido político– para aspirar a obtener el registro como partido político nacional, es necesario contar con tres mil afiliados en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos afiliados, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, a través de ambos caminos se llega a la cifra de 60,000 afiliados como mínimo, en todo caso el número total de afiliados no podrá ser menor al 0.26 por ciento del padrón

electoral federal, de conformidad con el artículo 24 del COFIPE. Cabe mencionar que los afiliados deberán tener credencial para votar con fotografía<sup>247</sup> correspondiente a dicha entidad o distrito.

#### **Artículo 24**

1. Para que una organización de ciudadanos pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir los siguientes requisitos:

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

#### ***Proceso para Obtener el Registro.***

Un aspecto muy importante para obtener el registro es cumplir con los tiempos que marca la ley, no se puede solicitar la obtención del registro en todo momento, la ley es muy meticulosa y estricta en este sentido ya que exige que la organización interesada en constituir un partido político nacional notifique al Instituto Federal Electoral en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial, esto es, sólo cada seis años se pueden iniciar formalmente los trámites para constituir un partido político.

Una vez hecha en tiempo la notificación, la organización de ciudadanos está obligada a informar mensualmente al IFE del origen y uso de sus recursos.

---

<sup>247</sup> Identificación que a falta de una credencial de identificación oficial expedida por el gobierno, se ha convertido en el documento por antonomasia, para identificarse en México para casi cualquier trámite oficial.

Para demostrar que se cumple con los requisitos señalados en el artículo 24 del COFIPE, se deben celebrar por lo menos en veinte entidades federativas o en doscientos distritos electorales, una asamblea en la que se cuente con la presencia de un funcionario del IFE, quien deberá certificar el número de afiliados que asistieron, que hayan asistido libremente (se prohíbe la intervención de organizaciones gremiales u otras, salvo el caso de agrupaciones políticas nacionales), que hayan conocido y aprobado la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación. A este respecto el TEPJF ya se había pronunciado con anterioridad a la última reforma electoral, haciendo énfasis en el derecho de asociación político-electoral el cual debe ser libre e individual.

#### **DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO**

**Y ALCANCES.**—El derecho de afiliación político-electoral establecido en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en el artículo 5o., párrafos 1 y 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es un derecho fundamental con un contenido normativo más específico que el derecho de asociación en materia política, ya que se refiere expresamente a la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos para asociarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, y si bien el derecho de afiliación libre e individual a los partidos podría considerarse como un simple desarrollo del derecho de asociación en materia política, lo cierto es que el derecho de afiliación —en el contexto de un sistema constitucional de partidos como el establecido en el citado artículo 41 constitucional— se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios y, por tanto, con mayor especificidad que el derecho de asociación y está garantizado jurisdiccionalmente mediante el sistema de medios de impugnación en materia electoral previsto en el artículo 41, fracción IV, primer párrafo, *in fine*, en relación con lo dispuesto en el artículo 99, fracción V, de la Constitución federal. Además, el derecho de afiliación comprende no sólo la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las asociaciones políticas, sino también la prerrogativa de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia; en particular, el derecho fundamental de afiliación político-electoral consagrado constitucionalmente faculta a su titular para afiliarse o no libremente a un determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o,

incluso, desafiliarse. Del mismo modo, la libertad de afiliación no es un derecho absoluto, ya que su ejercicio está sujeto a una condicionante consistente en que sólo los ciudadanos mexicanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Igualmente, si el ejercicio de la libertad de afiliación se realiza a través de los institutos políticos, debe cumplirse con las formas específicas reguladas por el legislador para permitir su intervención en el proceso electoral<sup>248</sup>.

Se deberá celebrar una asamblea nacional constitutiva ante la presencia de un funcionario del IFE, quien certificará que asistieron los delegados elegidos en las asambleas estatales o municipales, que fueron aprobados la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que se formaron las listas de afiliados con los militantes necesarios para satisfacer el requisito del porcentaje mínimo exigido por la ley.

Una vez realizados estos procedimientos, la organización de ciudadanos deberá presentar ante el IFE en el mes de enero del año anterior al de la elección, la solicitud de registro acompañada de los siguientes documentos:

- a) Solicitud de registro
- b) Declaración de principios,
- c) Programa de acción,
- d) Estatutos,
- e) Listas nominales de afiliados por entidades o por distritos electorales,
- f) Actas de las respectivas asambleas celebradas en las entidades federativas o distritos electorales y,
- g) Acta nacional constitutiva.

La autoridad encargada de examinar los documentos anteriores es el Consejo General del IFE, a través de una Comisión formada por tres consejeros electorales, quienes según la acreditación del cumplimiento de los requisitos, elaborarán un proyecto de dictamen de registro. Dicho dictamen será la base para

---

<sup>248</sup> S3ELJ 24/2002, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997/2005, pp. 87-88.

que el Consejo General del IFE dentro del plazo de 120 días, a partir de que tenga conocimiento de la presentación de la solicitud de registro, resuelva la procedencia o negativa del registro, dicha resolución deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

En caso de proceder el registro, se expedirá el certificado correspondiente y en caso de negativa se fundamentarán las causas que lo motivan y se comunicará a los interesados, quienes podrán recurrir la resolución ante el TEPJF.

Es importante mencionar que el registro de los partidos políticos no surte efectos constitutivos, sino hasta el 1 de agosto del año anterior al de la elección.

### ***Pérdida del Registro.***

El registro de un partido político se pierde o cancela en caso de que actualice alguna de las causales previstas en el artículo 101 del COFIPE. Sin embargo la causal que se ha venido utilizando por excelencia para resolver la pérdida de registro de un partido político es la relativa a alcanzar por lo menos el dos por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente. La pérdida del registro trae como consecuencia la pérdida de los derechos y prerrogativas del partido y extingue la personalidad jurídica de partido político, sin embargo sus dirigentes y candidatos siguen siendo sujetos de fiscalización hasta la liquidación del patrimonio del partido.

En caso de que un partido político no obtenga el dos por ciento requerido, pero alguno de sus candidatos haya obtenido triunfos electorales, éstos se le respetaran.

### **3.2.3 Derechos y Obligaciones.**

#### ***Derechos.***

De acuerdo al artículo 41 de la CPEUM, los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

#### **Artículo 41.**

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

Más adelante, este mismo artículo da las bases sobre el derecho de recibir financiamiento y obtener acceso a los medios de comunicación social:

#### **Artículo 41.**

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Por su parte el COFIPE expone en el artículo 36 los derechos de los partidos políticos nacionales, los cuales están sustentados en base al interés público que éstos representan, entre los principales derechos se encuentran:

- a) Participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.
- b) Gozar de las garantías que le otorga el COFIPE.
- c) Acceder a las prerrogativas y recibir financiamiento público. Dentro de las prerrogativas se consideran el acceso a la radio y la televisión, participar del financiamiento público, gozar de un régimen fiscal especial y usar las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones.
- d) Organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos.
- e) Formar coaliciones (locales y federales), formar frentes y fusiones.
- f) Participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.
- g) Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral.
- h) Ser propietarios, poseedores o administradores de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento de sus fines.
- i) Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros.
- j) Suscribir acuerdos de participación con agrupaciones políticas nacionales.

### ***Obligaciones.***

Las obligaciones de los partidos políticos, se encuentran reguladas dentro del COFIPE en los artículos que van del 38 al 45, dentro de las principales obligaciones se encuentran:

- a) Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro;
- b) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos nacionales ya existentes;
- c) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;

- d) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;
- e) Contar con domicilio social para sus órganos directivos;
- f) Editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación, y otra semestral de carácter teórico;
- g) Sostener, por lo menos, un centro de formación política;
- h) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, la plataforma electoral que sostendrán en la elección de que se trate;
- i) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del IFE,
- j) Comunicar al Instituto cualquier modificación a sus documentos básicos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido
- k) Comunicar al Instituto, dentro de los diez días siguientes a que ocurran, los cambios de los integrantes de sus órganos directivos, o de su domicilio social;
- l) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión;
- m) Aplicar el financiamiento de que dispongan, por cualquiera de las modalidades establecidas en El COFIPE, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña;
- n) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;
- o) Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos;
- p) Garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular.

Otras obligaciones contenidas en el artículo 38 del COFIPE y que vale la pena comentar son:



**Artículo 38.**

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

- a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;
- b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno.

En los últimos años se presentaron casos en los que se denunciaba ante el Instituto Federal Electoral a determinados partidos políticos como infractores de las disposiciones anteriores, dichos asuntos motivaron la intervención de la Sala Superior del TEPJF tal como se observa en el fragmento de la sentencia que se transcribe abajo, correspondiente al recurso de apelación interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática ante la sanción económica que le impuso el IFE por “tomar la tribuna” del Congreso de la Unión el primero de septiembre de 2006, cuando el entonces Presidente de la República Mexicana rindió su informe de gobierno:

En ese estado de cosas, el ilícito previsto en el párrafo 1, inciso b) del artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, exige el despliegue de una acción cualquiera que esta sea (entendida como acción u omisión) que tenga por objeto o como resultado obstaculizar el desempeño regular de cualquier aparato de gobierno, que sea parte del poder público.

En ese contexto, la descripción normativa de la falta en el artículo 38, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, conforme con la cual se sancionó la actuación del partido recurrente, se encuentra debidamente integrada, en tanto comprende la totalidad de los elementos que la conforman, por ello es inconcuso que la ley no es inconstitucional, porque no transgrede los principios de legalidad y tipicidad rectores del derecho punitivo,

contenidos en la garantía de seguridad jurídica tutelada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>249</sup>.

Como se puede observar la sentencia, niega la inconstitucionalidad de la norma y al mismo tiempo declara que al establecer la sanción al partido político se cumplió con los principios de legalidad y tipicidad, rectores del derecho punitivo.

Otros casos, que han generado un amplio debate son los relativos al incumplimiento al inciso p) del artículo 38 del COFIPE. Anteriormente el inciso p) del artículo en comento, mencionaba:

**Artículo 38.** Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

p) Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas

Armonizar el anterior precepto con el artículo 6 de la CPEUM, relativo a la libertad de expresión, dio múltiples interpretaciones y en ocasiones contrarias por las autoridades electorales ya que es muy delgada la línea entre el derecho a la libertad de expresión y las expresiones consideradas como diatriba, calumnia, infamia, injuria y difamación.

El uso de campañas electorales “negativas” es un recurso muy empleado por los partidos políticos, pero a raíz de la campaña presidencial del 2006 se evidenció la falta de un procedimiento expedito que diera cauce a las numerosas quejas que se interpusieron aduciendo la violación del artículo 38 inciso p) del COFIPE. Dado lo anterior la reforma electoral añadió una vía expedita para presentar quejas y obtener la correspondiente resolución, además de eliminar como conductas punibles las expresiones que impliquen diatriba, infamia, injuria o difamación:

---

<sup>249</sup> SUP-RAP 188/2008.

**Artículo 38.**

p) Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a este precepto serán presentadas ante la secretaría ejecutiva del Instituto, la que instruirá un procedimiento expedito de investigación en los términos establecidos en el Libro Séptimo de este Código. En todo caso, al resolver sobre la denuncia se observará lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución.

Una vez establecido en la ley un procedimiento expedito para presentar quejas respecto a la propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas, las quejas entre partidos políticos se multiplicaron, y el IFE asumió un papel muy importante como censor –entendiéndose por censor formar juicio de una obra u otra cosa; corregir, reprobar o notar por malo algo<sup>250</sup>–, a través del cual tuvo que forjar los criterios, para considerar determinadas conductas como punibles o no. Como era de esperarse las resoluciones emitidas por el IFE, no siempre gozaron ni gozan de la conformidad de las partes, por lo que muchas de sus resoluciones han sido recurridas ante en TEPJF, el cual ha tenido que revisar los criterios del IFE, a fin de que estos sean conformes a la letra y espíritu de la ley. Un ejemplo de lo anterior se observa en el expediente SUP-RAP-81/2009 y acumulado, en el cual el juzgador realiza un análisis y valoración de la libertad de expresión garantizada en el artículo 6 constitucional y las restricciones que establece el apartado C de la fracción tercera del artículo 41 constitucional sobre el mismo tema, dichos artículos mencionan:

**Artículo 6.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

**Artículo 41.**

---

<sup>250</sup> *Diccionario de la Lengua Española, op. cit.*, p. 337.

**Apartado C.** En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

En base a estos dos pilares constitucionales el TEPJF, esbozó el siguiente criterio:

La cuestión, entonces, sólo consiste en determinar si como afirma el actor las expresiones contenidas en su propaganda conocida como "sopa de letras" están o no protegidas por el derecho de libertad de expresión.

Como ya se indicó, tratándose de la propaganda política o electoral de los partidos políticos existe un énfasis a la restricción constitucional a la libertad de expresión.

El énfasis consiste en prohibir en forma absoluta que, de manera directa o indirecta, así sea en la modalidad de opinión o información, se empleen expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas, razón por la cual no es dable admitir que en la propaganda electoral del Partido Acción Nacional se asocie al Partido Revolucionario Institucional con expresiones que intrínsecamente empañan o deterioran la imagen de cualquier sujeto, como son las de *robo, impunidad, transa, narco, corrupción, crimen y abuso*<sup>251</sup>.

El criterio anterior junto con otros que se han establecido por el TEPJF en el mismo sentido, han sido muy controvertidos y comentados, principalmente por las dirigencias partidistas y por varios líderes de opinión que se declaran defensores de la libertad de expresión. Sin embargo es evidente que ante la reciente publicación del apartado C de la fracción tercera del artículo 41 constitucional, elaborada precisamente por los legisladores provenientes de partidos políticos, el juzgador posee poco espacio para realizar la labor interpretativa del mismo, ya que la CPEUM claramente señala que los partidos políticos deben abstenerse en su propaganda política o electoral de expresiones que calumnien a las personas, pero además el legislador se fue al extremo de prohibir incluso expresiones que denigren –se entiende por denigrar deslustrar, ofender la opinión o fama de

---

<sup>251</sup> SUP-RAP-81/2009 y acumulado.

alguien<sup>252</sup>– a las instituciones o a los propios partidos políticos, esto es, a los partidos políticos no les está permitido informar o expresar opiniones que ofendan la fama de otro partido político o institución, aunque estas opiniones o información sean ciertas.

### ***Obligaciones en Materia de Transparencia.***

Una innovación del COFIPE fue la introducción de las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia, cuyo objetivo es que toda persona pueda acceder a la información considerada como pública, que generen los partidos políticos. Se reformó el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y el Acceso a la Información Pública a fin de que se establecieran los nuevos procedimientos y plazos para desahogar dichas solicitudes, las cuales deberán ser presentadas ante el IFE.

La información que los partidos políticos proporcionen al IFE o que éste genere respecto a los mismos, que sea considerada como pública conforme a lo señalado por el COFIPE, deberá estar a disposición de toda persona a través de la página electrónica del partido o del IFE.

El COFIPE en su artículo 42 establece que se considera como información pública: los documentos básicos, las facultades de sus órganos de dirección, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que regulen la vida interna del partido, los directorios de sus órganos nacionales, estatales y municipales, el tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de sus órganos, las plataformas electorales y programas de gobierno registrados, las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular, los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales,

---

<sup>252</sup> *Diccionario de la Lengua Española, op. cit.*, p. 505.

estatales, municipales y del Distrito Federal, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente, los informes anuales o parciales de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña, el estado de situación patrimonial, las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios de cualquier nivel, entre otros.

La anterior reforma, pretende transparentar el funcionamiento de los partidos políticos, a través de la publicidad del funcionamiento de sus órganos y de sus procesos de selección interna, –los cuales deberán ser conforme a sus respectivos ordenamientos– además de mostrar ante la ciudadanía los recursos públicos que reciben sus representantes y la manera como éstos son gastados.

### ***Obligaciones en Materia de Seguridad.***

En México han existido actos terroristas, sin embargo se consideran como hechos aislados, a los que pasado un tiempo, lamentablemente no se les da mayor trascendencia –como el caso del lanzamiento de granadas en una plaza pública de Morelia el 15 de septiembre de 2008, el ataque a los ductos de PEMEX en 2007, el hallazgo de un carro con explosivos en el estacionamiento de la Torre Mayor en el Distrito Federal en el 2007, la explosión de petardos en la sede nacional del PRI en el 2006, etc.<sup>253</sup>– también existen grupos subversivos que se han declarado abiertamente contrarios al gobierno mexicano –como el Ejército Popular Revolucionario (EPR), el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)– pero no se les ha llegado a considerar como una amenaza latente y real al Estado, y mucho menos se ha regulado la posible relación entre los partidos políticos y los grupos terroristas<sup>254</sup>.

---

<sup>253</sup> Vid. Salazar, Ana María, Acostumbrados a la violencia, diario El Universal del 26 de septiembre de 2008.

<sup>254</sup> Es importante recordar el caso de Colombia, donde la agrupación terrorista de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) de ser un grupo guerrillero que buscaba tomar el poder político, ahora destina gran parte de su actividad al tráfico de drogas.

Actualmente la prioridad en el ámbito de la seguridad nacional es la lucha contra el narcotráfico. Los narcotraficantes han logrado formar organizaciones criminales muy poderosas, las cuales cuentan con ganancias millonarias, armamentos propios de un ejército, alta tecnología, numerosos miembros, muchos de los cuales altamente capacitados para el logro de sus objetivos e innumerables cómplices dentro de los tres niveles del gobierno mexicano.

Después de la reforma electoral 2007-2008, los partidos políticos alzaron su voz ante la ausencia de normas que regularan la intromisión de recursos provenientes de fuentes ilícitas, como el narcotráfico, en las precampañas y campañas electorales. Fue así como los propios partidos políticos, con conocimiento de su vulnerabilidad y de las lagunas de la ley, promovieron la firma del “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen medidas y compromisos de partidos y el propio instituto, para propiciar condiciones de seguridad, legalidad y transparencia, durante el resto del proceso electoral federal 2008-2009”, instrumento que se puede considerar como un avance pues establece compromisos enfocados a buscar que los precandidatos y candidatos cuenten con una trayectoria honorable sin nexos con actividades ilícitas y a fiscalizar de manera exhaustiva las fuentes de ingresos y destino del gasto de los precandidatos, candidatos y estructuras partidistas nacionales, locales, distritales o municipales. Sin embargo apenas es un tenue esfuerzo, que forzosamente deberá de redoblarse a fin de plasmarse en la legislación.

#### **a) Declaración de Principios.**

La declaración de principios forma parte de los documentos básicos de todo partido político, es el eje ideológico en torno del cual deben de girar las acciones y propuestas políticas, económicas y sociales del partido. Anteriormente los partidos mexicanos se distinguían ampliamente por su ubicación dentro del espectro

izquierda-derecha, brecha que se ha ido cerrando entre los principales partidos, pero que aún les sigue dando una diferenciación respecto a sus competidores. En muchas ocasiones estos principios son los que mueven a los ciudadanos a afiliarse a determinado partido; la ley marca como requisito para que una persona se pueda afiliar a un partido, que ésta conozca y apruebe la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos.

La declaración de principios se podría asumir como la identidad del partido, razón por la cual tiende a modificarse en menor cantidad de veces que el programa de acción o los estatutos y reglamentos.

La declaración de principios debe sentar las bases para la estructuración del programa de acción y de los estatutos:

**Artículo 24.**

1. Para que una organización de ciudadanos pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir los siguientes requisitos:
  - a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades.

Los partidos políticos tienen libertad para elaborar el contenido de su declaración de principios, siempre y cuando éste sea dentro de los márgenes del respeto a la Constitución y demás leyes, establezca los principios ideológicos que estime más convenientes para el buen desarrollo de la nación; siempre y cuando sean por medios pacíficos y democráticos, y no se subordine el partido político a organizaciones internacionales, entidades extranjeras y se rechace toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros u organizaciones religiosas:

**Artículo 25.**

1. La declaración de principios invariablemente contendrá, por lo menos:
  - a) La obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen;



- b) Los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule;
- c) La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que 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, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que este Código prohíbe financiar a los partidos políticos;
- d) La obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

Finalmente en la última reforma se agregó un requisito más, los partidos políticos deben de incluir en su declaración de principios la promoción política en igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres:

#### **Artículo 25**

1. La declaración de principios invariablemente contendrá, por lo menos:
  - e) La obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres.

#### **b) Programa de Acción.**

El programa de acción también es considerado un documento básico de los partidos políticos, es un requisito *sine qua non* para obtener el registro. Si bien la declaración de principios es la esencia ideológica del partido, el ¿qué? del partido, el programa de acción responde a la pregunta ¿cómo?, ya que según lo indica el COFIPE el programa de acción debe indicar cómo se alcanzarán los objetivos descritos en la declaración de principios.

#### **Artículo 26**

1. El programa de acción determinará las medidas para:

- a) Realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios;
- b) Proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales.

Asimismo la ley establece un curioso pero necesario requisito pues determina que el programa de acción debe incluir medidas para la formación ideológica y política a sus afiliados, infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política. Sin embargo es evidente que en la arena política, ni los mismos dirigentes partidistas respetan a sus adversarios.

**Artículo 26**

1. El programa de acción determinará las medidas para:

- c) Formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política.

Finalmente el citado artículo indica que el programa de acción también debe fijar los pasos a seguir, para preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.

**Artículo 26**

1. El programa de acción determinará las medidas para:

- d) Preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.

Los programas de acción tienden a ser más extensos que las declaraciones de principios, ya que tratan de ubicar escenarios concretos y actuales con su respectiva propuesta dentro de la amplia gama de temas implícitos en el desarrollo nacional. El contenido del programa de acción generalmente está más avocado a cumplir con los requisitos a) y b) del citado artículo referentes a la propuesta política, que los incisos finales más bien enfocados a sentar condiciones óptimas en la competencia electoral.

### **c) Estatutos.**

Se denomina estatuto a una ley, ordenanza o reglamento y también al conjunto de leyes o reglas relativas a una materia jurídica determinada.<sup>255</sup> Los estatutos de los partidos políticos constituyen el conjunto de normas relativas a la identidad, estructura y funcionamiento democrático interno del partido, es el máximo ordenamiento interno del instituto político.

El COFIPE en su artículo 27 señala el contenido mínimo que deberán establecer los estatutos:

A Requisitos necesarios para poder identificar al partido:

- a) Denominación del partido,
- b) Emblema y color o colores que lo caractericen<sup>256</sup>.

B Procedimientos para la afiliación al partido, derechos y obligaciones:

- a) La afiliación al partido deberá contar con las siguientes características: individual, libre y pacífica.
- b) Derechos de los afiliados: entre éstos forzosamente se deben incluir, el derecho de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos.
- c) Obligaciones: la ley electoral no hace mención de obligaciones que necesariamente deban cumplir los afiliados.

C Procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos:

---

<sup>255</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit.*, p. 1353.

<sup>256</sup> La denominación y emblema deberán estar exentos de alusiones religiosas o raciales.

- a) En primer lugar es necesario saber que se concibe por procedimientos democráticos, en este sentido ya se ha pronunciado el TEPJF, el cual ha dado elementos para integrar jurídicamente lo que se entiende por democracia, resaltando la deliberación y participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, la igualdad para que la participación de los ciudadanos tenga el mismo peso, libertad de expresión, información y asociación y control de órganos electos:

**ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS”.**

El artículo 27, apartado 1, incisos c) y g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, impone a los partidos políticos la obligación de establecer en sus estatutos, procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos; sin embargo, no define este concepto, ni proporciona elementos suficientes para integrarlo jurídicamente, por lo que es necesario acudir a otras fuentes para precisar los elementos mínimos que deben concurrir en la democracia; los que no se pueden obtener de su uso lingüístico, que comúnmente se refiere a la democracia como un sistema o forma de gobierno o doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, por lo que es necesario acudir a la doctrina de mayor aceptación, conforme a la cual, es posible desprender, como elementos comunes característicos de la democracia a los siguientes: 1. La deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, para que respondan lo más fielmente posible a la voluntad popular; 2. Igualdad, para que cada ciudadano participe con igual peso respecto de otro; 3. Garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación, y 4. Control de órganos electos, que implica la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan elegir a los titulares del gobierno, y de removerlos en los casos que la gravedad de sus acciones lo amerite<sup>257</sup>.

- b) El artículo 27, inciso c) del COFIPE señala los órganos directivos con los que deberán contar, cuando menos, los partidos políticos:

---

<sup>257</sup> S3ELJ 03/2005, *op. cit.*, pp. 120-122.

**Artículo 27.**

- I. Una asamblea nacional o equivalente, que será la máxima autoridad del partido;
- II. Un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido., con facultades de supervisión y en su caso, de autorización en las decisiones de las demás instancias partidistas;
- 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, de precampaña y campaña a que se refiere este Código.

La autoridad máxima de cualquier partido es la Asamblea Nacional, sin embargo dada la periodicidad en las que se celebran dichas asambleas y la multitud de personas que las integran, la autoridad ejecutiva del partido recae en el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o su equivalente, quien es la cabeza visible del respectivo partido. El partido político nacional deberá tener representaciones en las entidades federativas a través de comités o equivalentes. Una adhesión reciente al número IV del inciso c) del artículo en comento, es que el órgano responsable de la administración del partido además de presentar los informes de ingresos y egresos y de campaña, ahora deberá de presentar a su vez los informes de precampaña.

- D Normas para la postulación democrática de sus candidatos. Con este requisito se busca promover la participación de la militancia, bajo reglas que propicien condiciones de equidad en la contienda interna para seleccionar a sus candidatos a puestos de elección popular.
- E Obligación de presentar una plataforma electoral para cada elección en la que participe, sustentada en la declaración de principios y programa de acción.

- F Obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen.
  
- G Establecer las sanciones aplicables a los afiliados que infrinjan sus disposiciones internas, así como los órganos partidarios permanentes encargados de la sustanciación y resolución de las controversias. La ley les fija a los institutos políticos un máximo de dos instancias, en caso de que el afiliado no esté satisfecho con el sentido de la resolución de la primera instancia.

Finalmente el artículo 47 del COFIPE, señala que los estatutos de un partido político podrán ser impugnados sólo por sus miembros, dentro de los catorce días naturales siguientes a la fecha en la que fueron presentados a la autoridad electoral. Los estatutos quedan firmes una vez que el Consejo General del IFE haya emitido la declaratoria correspondiente y haya transcurrido el plazo legal para impugnarlos. En caso de que se desee impugnar la declaratoria del Consejo General del IFE, ésta deberá realizarse ante el TEPJF, quien emitirá la correspondiente resolución. Una vez emitida dicha resolución los estatutos sólo se podrán impugnar por la legalidad de los actos de su aplicación.

### **3.2.4 Mecanismos de Control Interno.**

#### ***Mecanismos de Control Partidarios.***

Hasta hace pocos años los partidos políticos eran los únicos diseñadores de sus normas internas, razón por la cual se dejaba a la voluntad de las dirigencias partidistas tanto la disciplina como los procesos internos de selección.

Durante muchos años la vida de los partidos mexicanos se regía por reglas “no escritas”, principalmente dentro del partido protagonista en el gobierno durante el siglo XX, el Partido Revolucionario Institucional. Las voces que exclamaban la falta de certeza jurídica sobre las reglas para competir en un partido político, se alzaron en innumerables ocasiones sin embargo dichas voces no podían ir más allá de las máximas autoridades partidistas, quienes eran la última instancia para la resolución de conflictos intra-partidistas.

Posteriormente el COFIPE estableció en el artículo 38, apartado 1, inciso a), como obligación de los partidos políticos ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos; asimismo en el artículo 25, apartado 1 inciso d) señaló que la declaración de principios de los partidos políticos debe contener la obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática; y en el artículo 27 previó dentro de los requisitos que debían contemplar los estatutos, procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros y los derechos de participar personalmente o por medios delegados en asambleas y convenciones, y el poder ser integrante de los órganos directivos. Así las cosas, la normativa electoral vigente señala claramente y de forma reiterada que los partidos políticos están obligados a guiarse en sus actuaciones por principios democráticos.

Los partidos políticos deben contar con órganos internos suficientemente capacitados para dirimir los conflictos que resulten al interior del partido, dichos órganos deberán establecer procedimientos tales que garanticen los principios de objetividad, imparcialidad, definitividad y certeza. En este sentido el jurista Leonel Castillo ha descrito las cualidades que deben tener estos órganos internos de los partidos políticos:

Esta función se desempeña mediante órganos internos independientes y suficientemente capacitados para conocer y resolver, al interior de un partido político, los conflictos mencionados, mediante procedimientos en que se cumplan las

formalidades esenciales y se respeten todas las garantías del debido proceso legal a los contendientes, en donde se pueda determinar a quién le asiste la razón, de acuerdo a la normatividad legal aplicable y la estructura interna, y se encuentren en aptitud de restituir, adecuada, oportuna y totalmente en lo posible, los derechos infringidos e impongan la carga a las partes en sus litigios internos de ocurrir, prima facie, a esos procedimientos, englobándolos en la operancia del principio de definitividad, respecto a la procedencia de los instrumentos contemplados en el sistema de medios de impugnación en materia electoral<sup>258</sup>.

Sin embargo a pesar de existir órganos internos en los partidos políticos encargados de dirimir sus conflictos domésticos, las resoluciones que éstos emiten no siempre emanan de procedimientos donde se observen las formalidades mínimas establecidas por la Constitución.

Como se podrá observar en el apartado correspondiente al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, no fue sino hasta el 2003, cuando el TEPJF mediante el criterio de jurisprudencia S3ELJ 03/2003, resolvió la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos.

En la reforma que se hizo al artículo 41 de la CPEUM publicada el 13 de noviembre de 2007, se agregó un párrafo en el que se establece el principio de legalidad para que puedan actuar las autoridades electorales en los asuntos internos de los partidos:

**Artículo 41.**

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

En concordancia con la reforma constitucional anterior, se realizaron modificaciones al COFIPE publicadas el 14 de enero de 2008, dentro de las cuales

---

<sup>258</sup> CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, *op. cit.*, p. 74.



se incluyó todo un capítulo denominado “De los asuntos internos”, donde se define a los asuntos internos de los partidos políticos como “el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, con base en las disposiciones previstas en la propia Constitución, en éste Código, así como en el estatuto y reglamentos que aprueben sus órganos de dirección”. Así en el artículo 46 del COFIPE, se estableció una lista de los actos y procedimientos considerados como asuntos internos, como enseguida se observa:

**Artículo 46.**

3. Son asuntos internos de los partidos políticos:

- a) La elaboración y modificación de sus documentos básicos;
- b) La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a ellos;
- c) La elección de los integrantes de sus órganos de dirección;
- d) Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; y
- e) Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y en general, para la toma de decisiones por sus órganos de dirección y de los organismos que agrupen a sus afiliados;

4. Todas las controversias relacionadas con los asuntos internos de los partidos políticos serán resueltas por los órganos establecidos en sus estatutos para tales efectos, debiendo resolver en tiempo para garantizar los derechos de los militantes. Sólo una vez que se agoten los medios partidistas de defensa los militantes tendrán derecho de acudir ante el Tribunal Electoral.

***Principio de definitividad.***

De conformidad con el artículo 46 del COFIPE, encontramos que las controversias derivadas de lo que se entiende por asuntos internos, deben ser resueltas en primera instancia en el propio partido y una vez agotadas las instancias partidistas se tendrá el derecho de acudir a la autoridad jurisdiccional electoral. En este sentido la Sala Superior del TEPJF, ha establecido una tesis de jurisprudencia en la cual afirma que los medios internos de defensa de los partidos políticos, deben agotarse previamente por los militantes para que éstos puedan

acudir a los procesos impugnativos establecidos en la legislación electoral, a fin de cumplir el principio de definitividad:

**MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.—**

La interpretación sistemática y funcional de los artículos 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 27, apartado 1, inciso g); 30 y 31, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 10, apartado 1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, permite arribar a la conclusión de que los medios de defensa que los partidos políticos tienen obligación de incluir en sus estatutos, conforme al citado artículo 27, forman parte de los juicios y recursos que se deben agotar previamente, por los militantes, como requisito de procedibilidad, para acudir a los procesos impugnativos establecidos en la legislación electoral, en defensa de sus derechos político-electorales que estimen conculcados por parte de los órganos o dirigentes de un partido político, siempre y cuando: 1. Los órganos partidistas competentes estén establecidos, integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos; 2. Se garantice suficientemente la independencia e imparcialidad de sus integrantes; 3. Se respeten todas las formalidades esenciales del procedimiento exigidas constitucionalmente, y 4. Que formal y materialmente resulten eficaces para restituir a los promoventes en el goce de sus derechos político-electorales transgredidos<sup>259</sup>.

El anterior criterio encuentra su fundamento en la naturaleza jurídica de los partidos políticos, los cuales dada su relevancia constitucional, su identificación como entidades de interés público, y su indispensable función para contribuir a la integración de la representación nacional y para hacer posible el acceso de los ciudadanos del poder público, tienen el deber legal de regirse por principios democráticos, estableciendo en su seno medios de impugnación eficaces que les permitan desarrollar su libertad auto-organizativa y garantizar la defensa de los militantes contra actos o resoluciones del partido.

Dado lo anterior, en el artículo 27 del COFIPE, se agregó al inciso g), en la última reforma electoral de 2008, que los estatutos deberán contemplar los

---

<sup>259</sup> S3ELJ 04/2003, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, pp. 178-181.

órganos partidarios encargados de la sustanciación y resolución de las controversias, los cuales deberán tener el carácter de permanentes. También se añadió a este mismo artículo que las instancias de resolución de los conflictos internos de los partidos, nunca podrán ser más de dos a efecto de que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita.

***Per Saltum.***

Es importante destacar que en la tesis S3ELJ 04/2003 citada anteriormente, también se fijan una serie de requisitos que deben cumplir los órganos y procedimientos del partido:

- a) Que los órganos partidistas competentes estén establecidos, integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos;
- b) Que se garantice suficientemente la independencia e imparcialidad de sus integrantes;
- c) Que se respeten todas las formalidades esenciales del procedimiento exigidas constitucionalmente y
- d) Que resulten eficaces para restituir a los promoventes en el goce de sus derechos político-electorales.

En caso de que no se cumpla alguno de los requisitos anteriores, el afectado está facultado como lo marca la tesis S3ELJ 04/2003, para acudir directamente, *per saltum*, a la jurisdicción electoral sin la necesidad de agotar previamente las instancias partidarias. Inclusive el afectado puede, en caso de que la duración del trámite o procedimiento partidista ponga en peligro sus derechos político-electorales, desistir de la instancia interna –para evitar resoluciones contradictorias– y acudir directamente a la jurisdicción electoral:

**MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.—**

... De manera que, cuando falte algún requisito o se presenten inconvenientes a que su inexistencia da lugar, no existe el gravamen procesal indicado, sino que tales instancias internas quedan como optativas, ante lo cual el afectado podrá acudir directamente a las autoridades jurisdiccionales, *per saltum*, siempre y cuando acredite haber desistido previamente de las instancias internas que hubiera iniciado, y que aún no se hubieran resuelto, a fin de evitar el riesgo de la existencia de dos resoluciones contradictorias. Para arribar a la anterior conclusión, se tiene en cuenta lo siguiente: Los partidos políticos están elevados constitucionalmente al rango de *entidades de interés público*, en razón de las importantes actividades que la Carta Magna les confiere, como: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática, b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) hacer posible, como organización de ciudadanos, el acceso de éstos al ejercicio del poder público<sup>260</sup>.

### ***De las Reformas a los Documentos Básicos.***

La ley electoral establece mecanismos democráticos para los partidos políticos, desde la gestación de sus documentos básicos, pues éstos y sus posteriores reformas, de conformidad con el artículo 38, inciso l) del COFIPE, forzosamente deben de comunicarse al IFE. Cualquier modificación a su declaración de principios, programa de acción o estatutos deben presentarse ante el IFE dentro de los 10 días siguientes a la fecha en la que se tome el acuerdo. Las modificaciones no surtirán efecto sino hasta que el Consejo General del IFE declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. Los estatutos se pueden impugnar por los afiliados, dentro de los catorce días naturales siguientes a la fecha en que se presentaron al IFE para la declaratoria respectiva, el Instituto Electoral deberá resolver simultáneamente.

De lo anterior se desprende que a los partidos políticos, se les da la libertad de fijar las reglas para el desarrollo de la vida partidista (procesos de afiliación, elección de órganos directivos, celebración de asambleas, procesos de selección de candidatos, sanciones, etc.) pero esta normatividad forzosamente debe ir

---

<sup>260</sup> *Ídem.*

avalada por la autoridad electoral quien tiene la obligación de velar por su legalidad y espíritu democrático. De igual forma se permite que los partidos políticos sean las primeras instancias encargadas de resolver los conflictos que surjan en su interior, pero se establece la posibilidad de acudir al TEPJF una vez que los actos o resoluciones de los partidos políticos se hayan agotado.

A continuación se analizarán los antecedentes históricos, organización, funcionamiento y los medios de defensa intra-partidistas de los tres partidos políticos mexicanos de mayor antigüedad y que han obtenido la mayor votación nacional en los últimos 20 años: el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática.

#### **a) Partido Acción Nacional.**



#### ***Antecedentes.***

El Partido Acción Nacional, mejor conocido por sus siglas PAN, fue fundado en septiembre de 1939, por Manuel Gómez Morín y otros destacados hombres de aquella época. El PAN se define como un partido cuyo pensamiento se centra en cuatro principios: la dignidad de la persona humana (razón por la cual se le reconoce al PAN como un partido basado en el humanismo político), solidaridad, subsidiariedad y bien común, asimismo adopta algunos principios universales

emanados de la Doctrina Social de la Iglesia Católica<sup>261</sup>. El PAN es catalogado como un partido de centro-derecha y actualmente es el partido con el registro más antiguo en México.

A pesar de haber sido fundado en 1939, Acción Nacional logra su primer triunfo electoral (una diputación) hasta 1946, a partir de esta fecha va creciendo muy lentamente la cosecha de sus triunfos electorales. En 1952 lanza a su primer candidato a la presidencia de la República, y hasta 1989 logra ganar su primera elección para gobernador<sup>262</sup>, a partir de esta fecha los triunfos del PAN a nivel municipal y estatal así como en las legislaturas locales y federal, crecen notoriamente. En 1997 el PAN junto con los demás partidos de oposición logran obtener, por primera vez, mayoría respecto al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Diputados, finalmente el 2 de julio del 2000 el PAN en coalición con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), logra ganar las elecciones para Presidente de la República, tras setenta y un años de dominio del Partido Revolucionario Institucional, teniendo como candidato a Vicente Fox Quesada; y en el año 2006 logra repetir su triunfo para las elecciones presidenciales en esta ocasión participando como candidato del partido Felipe Calderón Hinojosa, actual presidente de México.

### **Organización.**

A La Asamblea Nacional.- La máxima autoridad en el PAN son las Asambleas Nacionales, a la fecha se han celebrado veinte Asambleas Nacionales Ordinarias. La Asamblea Nacional Ordinaria, debe reunirse por lo menos, cada tres años; dentro de las facultades de la Asamblea se encuentran:

#### **Artículo 20.**

Son competencia de la Asamblea Nacional Ordinaria:

---

<sup>261</sup> Cfr. LOAEZA, Soledad, *El Partido Acción Nacional: La larga marcha 1939-1994*, 1era reimpresión, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 105-112.

<sup>262</sup> Ganó la elección para gobernador de Baja California, con Ernesto Rufo Appel, convirtiéndose en el primer gobernador de oposición después de 60 años. Cfr. LOAEZA, Soledad. *op. cit.*, pp. 485-491.

- I. El nombramiento y la revocación de los miembros del Consejo Nacional;
- II. El análisis del informe del Comité Ejecutivo Nacional o del Consejo Nacional, en su caso, acerca de las actividades generales de Acción Nacional, durante el tiempo transcurrido desde la Asamblea inmediata anterior;
- III. El examen de los acuerdos y dictámenes del Consejo Nacional sobre la Cuenta General de Administración durante el mismo período; y
- IV. Las decisiones relativas al patrimonio de Acción Nacional que no sean competencia de otros órganos del Partido<sup>263</sup>.

La Asamblea Nacional se integra por las delegaciones acreditadas por los Comités Directivos Estatales y por el Comité Ejecutivo Nacional o la delegación que este designe.

Son delegados numerarios los Presidentes de los Comités Directivos estatales y las personas que nombre cada Comité Directivo estatal entre sus integrantes; quienes resulten electos con tal carácter por las Asambleas municipales; los miembros del Comité Ejecutivo Nacional o la delegación que éste designe y los miembros del Consejo Nacional. En la última Asamblea Nacional ordinaria se acreditaron más de 9,000 delegados numerarios, dada la enorme cantidad de delegados es difícil encontrar al interior de la asamblea el espacio ideal para abrir asuntos a debate, así las cosas la Asamblea Nacional ordinaria, en la práctica es el centro de votación para la elección de los consejeros nacionales y un auditorio masivo para escuchar los informes del Comité Ejecutivo Nacional.

Los miembros de las delegaciones, tienen el carácter de delegados numerarios con derecho a voz y voto, el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional (en lo sucesivo CEN) lo es también de la Asamblea. Para que funcione válidamente la Asamblea se requiere la presencia del CEN y de por lo menos 17 delegaciones estatales.

---

<sup>263</sup> Vid. Estatutos Generales, Partido Acción Nacional.  
<http://www.pan.org.mx/portal/reglamentos>

Existen varias fórmulas matemáticas para determinar con cuantos votos cuenta cada delegación estatal, todas parten de 15 votos al menos, cifra que va aumentando según el número de distritos electorales, el número de delegados presentes, el número de miembros activos en cada entidad federativa y de los resultados en la elección federal para diputados. El CEN cuenta con un número de votos equivalente al promedio de los votos de las delegaciones presentes en la Asamblea Nacional; las resoluciones se tomarán por mayoría absoluta de los votos, las decisiones de la Asamblea son definitivas y obligatorias para todos los miembros del partido.

También está contemplada en los estatutos la celebración de Asambleas en las entidades federativas (estatales) y en los municipios. Otra figura que se observa dentro de los estatutos es la Asamblea Nacional extraordinaria, cuyas funciones son:

**Artículo 21.**

Corresponde decidir a la Asamblea Nacional Extraordinaria:

- I. La modificación o reforma de estos Estatutos, con base en la proposición que le someta el Comité Ejecutivo Nacional o el Consejo Nacional, la cual tomará en cuenta las opiniones recibidas de los miembros activos, así como las aportaciones de los órganos estatales y municipales en reuniones de consulta convocadas para ese efecto;
- II. La transformación de Acción Nacional o su fusión con otra agrupación. En estos dos casos se requerirá la aprobación de por lo menos las dos terceras partes de los votos computables;
- III. La disolución de Acción Nacional y, en este caso, el nombramiento de los liquidadores y el destino que haya de darse al patrimonio de la agrupación, en los términos que establezca la legislación electoral vigente, así como los artículos 96 y 97 de estos Estatutos; y
- IV. Cualquier otro asunto trascendental para la vida de Acción Nacional, distinto a los reservados a la Asamblea Nacional Ordinaria, a la Convención, al Consejo Nacional o al Comité Ejecutivo Nacional, previo acuerdo que en tal sentido tomen el Comité o el Consejo Nacionales<sup>264</sup>.

---

<sup>264</sup> *Ídem.*



B El Consejo Nacional.- Es el siguiente órgano colegiado de mayor importancia, después de la Asamblea Nacional, se encuentra integrado por un número variable de panistas que van de los 340 a los 400 miembros aproximadamente, quienes duran en su encargo 3 años y pueden ser reelectos.

Está integrado por: el Presidente y el Secretario General del CEN, los ex Presidentes del CEN, el Presidente de la República (si es miembro del partido), los gobernadores de los estados que sean miembros del partido, los presidentes de los Comités Directivos estatales, los coordinadores de los grupos parlamentarios federales, el coordinador nacional de los diputados locales, el coordinador nacional de ayuntamientos, los miembros activos del partido que hayan sido consejeros nacionales por 20 años o más, los titulares de las secretarías de promoción política de la mujer y de Acción Juvenil y 300 consejeros electos por la Asamblea Nacional.

Se reúne al menos una vez al año y tiene entre sus principales funciones elegir al Presidente y a los miembros del Comité Ejecutivo Nacional, designar de entre sus miembros a la Comisión Permanente (del propio Consejo Nacional) y a los integrantes de sus distintas comisiones: vigilancia, orden, doctrina, conciliación y defensa de los derechos de los militantes, de vigilancia del Registro Nacional de Miembros, entre otras. También tiene dentro de sus atributos elegir a los comisionados nacionales de la Comisión de Elecciones, aprobar la plataforma electoral del partido, ordenar la lista de candidatos a senadores por el principio de representación proporcional, aprobar los planes de actividades de carácter nacional, designar a propuesta del Presidente al tesorero del partido, aprobar los presupuestos anuales de ingresos y egresos, etc.

C El Comité Ejecutivo Nacional.- Se encuentra integrado por el Presidente del partido, los ex presidentes del CEN, los coordinadores de los grupos

parlamentarios federales, el coordinador nacional de diputados locales, el coordinador nacional de ayuntamientos, los titulares de las secretarías de promoción política de la mujer y acción juvenil, y no más de veinte ni más de cuarenta miembros activos del partido.

Entre sus principales atribuciones están vigilar la observancia de los estatutos y los reglamentos, formular y aprobar los reglamentos del partido, cumplir y hacer cumplir los acuerdos de la Asamblea Nacional, de la Convención Nacional, del Consejo Nacional y de la Comisión Permanente, formular y aprobar los programas de actividades del partido, evaluar el desempeño de los Comités Directivos Estatales y Municipales, convocar a la Asamblea Nacional, a la Convención Nacional, al Consejo Nacional y a la Comisión Permanente, vetar previo dictamen fundado y motivado las resoluciones o acuerdos de todas las asambleas estatales, municipales y de grupos homogéneos, determinar la asignación de tiempos en radio y televisión y la modalidad de difusión de los programas y promocionales de carácter político electoral, entre otras muchas otras.

- D La Convención Nacional.- Es el órgano encargado de revisar y aprobar el programa de acción política y conocer los asuntos de la política general del partido que le sometan el Comité Ejecutivo Nacional o el Consejo Nacional que no sean competencia de la Asamblea.
- E La Comisión Nacional de Elecciones.- Es la autoridad electoral interna del partido, responsable de organizar los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular de nivel federal, estatal y municipal.

Su funcionamiento es permanente, se encuentra integrado por 7 personas propuestas por el Presidente del partido y aprobadas por el Consejo Nacional. Entre sus facultades se encuentran emitir la convocatoria a los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular, hacer el cómputo de

resultados, calificar la validez de los procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular, y formular la declaratoria de candidato electo, así como dirimir las controversias que se susciten en los procesos de selección de candidatos, así como resolver las quejas que se interpongan por violaciones a la normativa electoral y del partido.

Dentro de las facultades más importantes que posee la Comisión Nacional de Elecciones destacan definir el método de elección de entre las opciones previstas en los estatutos las cuales pueden ser: votación de la militancia (en algunos casos sólo miembros activos pueden votar, en otras ocasiones se faculta a los adherentes) y por excepción votación abierta a la ciudadanía o designación. Para la elección del candidato a la Presidencia de la República podrán votar todos los miembros activos y adherentes inscritos en el Registro Nacional de Miembros, así como los miembros residentes en el extranjero.

F Presidente del partido.- El liderazgo y conducción del partido recae formalmente en el Presidente de Acción Nacional, quien también lo será del Comité Ejecutivo Nacional, de la Asamblea Nacional, de la Convención Nacional y del Consejo Nacional. Es miembro ex officio de todas las comisiones que nombre el Consejo Nacional o el CEN (exceptuando la de elecciones), es el encargado de coordinar el trabajo de los comités estatales y municipales, es el representante legal del partido, debe mantener y fomentar las debidas relaciones con los poderes federales y estatales y con los organismos cívicos o sociales, tiene la facultad de proponer al Comité Ejecutivo Nacional los reglamentos del partido, dura en su encargo 3 años y puede ser reelecto por una sola vez en forma consecutiva.

G Secretario General del partido.- La segunda persona de mayor jerarquía dentro del partido es el Secretario General quien es propuesto por el Presidente del partido y designado por el Comité Ejecutivo Nacional, tiene a su cargo la coordinación de las diversas secretarías y dependencias del CEN. El

Secretario General lo será también de la Asamblea Nacional, la Convención Nacional y el Consejo Nacional.

Respecto a su estructura nacional, por cada entidad federativa hay un Comité Directivo Estatal, y en cada municipio se procura que haya un Comité Directivo Municipal, pudiéndose incluso subdividir un comité municipal en varios subcomités. A semejanza del Consejo Nacional en cada entidad federativa hay un Consejo Estatal, la figura de la Asamblea Nacional, también se reproduce pero en los 3 niveles, de tal forma que están contempladas las asambleas nacionales, estatales y municipales.

### ***Afiliados.***

Los miembros del partido están clasificados en dos: miembros activos y miembros adherentes.

Los miembros adherentes son aquellos ciudadanos que han solicitado personal, libre e individualmente su adhesión al partido y que han obtenido su aceptación por el Registro Nacional de Miembros su proceso de afiliación es relativamente sencillo<sup>265</sup> y pueden participar en algunas elecciones internas del partido. Los miembros activos conforman un grupo mucho más reducido<sup>266</sup>, cuyo proceso de afiliación tiene mayor duración y requisitos, ya que son miembros activos aquellos miembros adherentes que hayan suscrito la aceptación de principios y estatutos del partido, que tengan un modo honesto de vivir, acrediten su inscripción en el Registro Federal de Electores, acrediten un taller de introducción al partido, aprueben la evaluación de ingreso para miembros activos y

---

<sup>265</sup> Según la página electrónica del PAN, en el Registro Nacional de Miembros están inscritos 1,112,908 miembros adherentes.

Vid. <http://ww1.pan.org.mx/PadronAN/Busqueda.aspx>

<sup>266</sup> En cambio según la misma página electrónica en el Registro Nacional de Miembros están registrados 279,051 miembros activos. Vid. <http://ww1.pan.org.mx/PadronAN/Busqueda.aspx>

obtengan el aval de un miembro activo de la misma entidad federativa en la que residan.

Los miembros activos tienen mayores obligaciones y derechos que los adherentes ya que pueden influir determinadamente en las decisiones del partido por sí o por delegados y ser propuestos como candidatos o precandidatos, dentro de sus obligaciones, anteriormente se encontraba pagar cuotas mensuales, obligación que ha sido modificada, limitándose solamente al pago sólo en caso de situaciones financieras extraordinarias determinadas por la tesorería del partido.

Dado el fuerte fenómeno de migración hacia el exterior que vive México, también se contempla la calidad de miembros adherentes para los mexicanos que deseen afiliarse al partido y que sean residentes en el extranjero, siempre y cuando establezcan un domicilio en México.

### ***Órganos Disciplinarios y de Defensa.***

Los estatutos de Acción Nacional, establecen en su artículo 13 las sanciones en que pueden incurrir los miembros activos en caso de indisciplina, incumplimiento de sus cargos o infracción de los estatutos o reglamentos:

#### **Artículo 13.**

- I. La amonestación procederá cuando se trate de infracciones leves y no reiteradas de estos Estatutos o sus Reglamentos;
- II. La privación de cargo o comisión partidistas se acordará en los casos de incumplimiento de las tareas propias del cargo o comisión;
- III. La cancelación de la precandidatura o candidatura será acordada en caso de indisciplina o infracciones a las normas del Partido;
- IV. La suspensión de derechos será acordada por indisciplina, abandono continuo o lenidad en el cumplimiento de las obligaciones cívico-políticas, o las de miembro activo del Partido. La suspensión de derechos implica la separación de las actividades del Partido;

V. La inhabilitación para ser dirigente o candidato será declarada en los casos de deslealtad al Partido o incumplimiento de las funciones como dirigente o funcionario público, y

VI. La expulsión podrá solicitarse cuando las causas señaladas en las dos fracciones anteriores sean graves o reiteradas, así como por ataques de hecho o de palabra a los principios y programas del Partido, fuera de sus reuniones oficiales, por acciones o declaraciones que dañen gravemente a la institución, por la comisión de actos delictuosos, la comisión de actos que afecten públicamente la imagen del Partido, o por colaborar o afiliarse a otro partido político.

Como se puede observar, los estatutos establecen diferentes tipos de sanciones acordes con la gravedad de la falta. También establecen diferentes competencias a las autoridades partidarias para imponer sanciones y los recursos que proceden en contra de dichas resoluciones. A continuación se muestra de forma esquemática las sanciones, las autoridades competentes para establecer sanciones, y el recurso y autoridad para resolver en segunda instancia:

Sanción	Autoridad	Recurso y autoridad ante la que se puede recurrir la resolución
Amonestación	Comité Ejecutivo Nacional, Estatal o Municipal, así como sus respectivos presidentes.	Recurso de revocación ante el propio Comité o Presidente del Comité.
Privación del cargo interno de elección del partido o comisiones partidistas.	Comité Ejecutivo Nacional, Estatal o Municipal.	Recurso de revocación ante el mismo órgano.
Cancelación de precandidatura o candidatura	Comisión Nacional de Elecciones: en caso de precandidaturas. El Comité Ejecutivo Nacional en caso de candidaturas de elección popular federal y gobernadores. El Comité Directivo Estatal respectivo en caso de cargos de elección popular de carácter local	Establece que el Reglamento de Selección de Candidatos a Cargos de Elección Popular establecerá el procedimiento correspondiente.
Suspensión de derechos	Comisión de Orden Estatal	Comisión de Orden Nacional
Inhabilitación para ser dirigente o candidato.	Comisión de Orden Estatal	Comisión de Orden Nacional
Expulsión	Comisión de Orden Estatal	Comisión de Orden Nacional

La Comisión de Orden se encuentra constituida en los Consejos Estatales y en el Consejo Nacional.

A Comisiones de Orden de los Consejos Estatales.- Se integran por cinco consejeros estatales –tres propietarios y dos suplentes– que no sean miembros de su respectivo Comité Directivo Estatal, ni Presidentes de Comités Directivos Municipales ni funcionarios del partido que reciban remuneración por su encargo.

La Comisión de Orden Estatal tiene como función conocer, en primera instancia, a solicitud de los comités de la entidad correspondiente, los procedimientos de sanción instaurados contra los miembros activos.

Las Comisiones de Orden Estatales y Nacional, deberán emitir su resolución en un plazo de 40 días hábiles, a partir de que se reciba la solicitud de sanción o el recurso correspondiente. Las resoluciones acordadas por las Comisiones de Orden de los Consejos Estatales podrán reclamarse por escrito ante la Comisión de Orden del Consejo Nacional, por cualquiera de las partes, en un plazo de diez días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación.

Se contemplan casos especiales para los miembros del Consejo Nacional o del Comité Ejecutivo Nacional, así como para los Presidentes de los Comités Directivos Estatales llamados a un procedimiento de sanción por la Comisión de Orden del Consejo Estatal respectivo, ya que éstos podrán solicitar, al inicio del procedimiento, que se turne el caso a la Comisión de Orden del Consejo Nacional que conocerá en única instancia.

B Comisión de Orden del Consejo Nacional.- Se encuentra integrada por ocho miembros del Consejo Nacional –que no lo sean del CEN, ni sean Presidentes de Comités Directivos Estatales o Municipales– de los cuales cinco tendrán el



carácter de propietarios y tres el de suplentes. Las resoluciones de la Comisión de Orden del Consejo Nacional son definitivas.

Por otra parte el órgano que se encarga de defender a los militantes que consideren vulnerados sus derechos, es la Comisión de Conciliación y Defensa de los Derechos de los Militantes, entidad integrada por 8 consejeros –cinco propietarios y tres suplentes– que funge como instancia de mediación y avenimiento cuyo ámbito de actuación es a nivel nacional.

#### **b) Partido Revolucionario Institucional.**



#### ***Antecedentes.***

El Partido Revolucionario Institucional, encuentra su precedente histórico en el movimiento que dio origen a la denominada Revolución Mexicana. Después del exilio del General Porfirio Díaz en 1911, eran varias las cabezas que decían ser los auténticos representantes del movimiento revolucionario y por consiguiente legítimos aspirantes a detentar el poder.

Los años posteriores a 1911 se caracterizaron por una lucha encarnizada entre los diversos caudillos revolucionarios sumiendo al país en una inestabilidad política, económica y social. La Constitución de 1917 pretendió aumentar la legitimidad del presidente Venustiano Carranza y satisfacer parte de las demandas populares en sus artículos 27 y 123, sin embargo la inestabilidad para la sucesión en el poder seguía presente.

La tendencia a unificar a los dirigentes revolucionarios en un movimiento que pudiera consolidarse como –partido– era sin embargo minoritaria y las ambiciones de los caudillos revolucionarios prevalecieron entonces sobre la necesidad de fortalecer al aparato estatal posrevolucionario. El papel que desempeñaban los partidos existentes estaba por lo general supeditado a las ambiciones de los caudillos militares y los hechos lo confirmaron muy pronto<sup>267</sup>.

Fue Plutarco Elías Calles quien en su último informe de gobierno, transmite su deseo de crear un partido que agrupara a los distintos movimientos revolucionarios. Así las cosas el Partido Nacional Revolucionario (PNR en lo sucesivo) se gestó desde finales de 1928 y sus documentos fundacionales fueron aprobados por organizaciones revolucionarias dentro de los primeros meses de 1929, y el 4 de marzo de ese año se celebra su Convención Constituyente, reconociéndose a Calles como su principal fundador. El PNR se definía como un partido de ideología revolucionaria, respetuoso del régimen democrático y de la Constitución de 1917, que buscaba la reivindicación de los derechos de los obreros y campesinos. Su lema reflejaba sus principales objetivos: “Instituciones y Reforma Social”<sup>268</sup>.

Efectivamente el PNR, logró ser el órgano que aglutinó a la mayoría de las voces discordantes partícipes de la Revolución, logró la victoria en las elecciones para Presidente de la República en 1929 y en 1934, esta última bajo la candidatura del General Lázaro Cárdenas del Río, quien en 1938, cambia el nombre del partido a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) caracterizándolo por la búsqueda de una amplia inclusión del sector obrero y campesino en el partido, (convirtiéndolo en un partido de masas) y por el rompimiento con el grupo de los callistas. El Presidente Lázaro Cárdenas inicia la costumbre dentro del partido, que le otorgaba al Presidente de la República ser el máximo jefe del partido revolucionario.

---

<sup>267</sup> GARRIDO, Luís Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, 8ª edición, México, Ed. Siglo XXI, 1998, p. 44.

<sup>268</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 71 y ss.

Posteriormente en 1946 el Partido de la Revolución Mexicana, cambia su nombre a Partido Revolucionario Institucional (PRI) para tratar de alejarse de la marca de los antiguos pero presentes caudillos revolucionarios y pugnar por un gobierno basado en las instituciones.

Hablar de los gobiernos del PRI es hablar de la historia socio-política de México en el siglo XX, como en toda historia hubo aspectos positivos y negativos. Desde 1929 hasta el año 2000 todos los Presidentes del Poder Ejecutivo Federal fueron priístas. Después de las interminables revueltas revolucionarias, se logró un periodo prolongado de “estabilidad” política pero con enormes costos para la democracia mexicana. En términos políticos muy generales, el PRI se caracterizó por convertirse en el partido único en el poder, por contar incondicionalmente con el apoyo de las entidades federativas también gobernadas en su totalidad<sup>269</sup> por el PRI, por el apoyo del poder legislativo –federal y local– dominado ampliamente por el PRI, por la dependencia del Poder Judicial al partido, por el apoyo de las Confederaciones más importantes de obreros, campesinos y organismos populares, por ser juez y parte en todos los procesos electorales y por su gran influencia en los poderes fácticos del Estado. El gran monolito que sostenía al gobierno mexicano en sus 3 Poderes y sus 3 niveles de gobierno era el Partido Revolucionario Institucional.<sup>270</sup>

El PRI cede muy lentamente pequeños espacios de poder a otros partidos y es el artífice de las primeras reformas electorales que buscaban acallar las continuas y múltiples protestas que pugaban por un sistema político más democrático.

Hasta 71 años después de fundado el PRI, se logra la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal, sin embargo el PRI más allá de extinguirse como muchos

---

<sup>269</sup> Hasta 1989 año en que el partido de oposición PAN gana la elección para gobernador de Baja California.

<sup>270</sup> Para mayor información sobre el poder de los Presidentes en los regímenes priístas consultar: CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, 16ª edición, México, Editorial Siglo XXI, 2002.

lo creían, ha tratado de regenerarse para seguir en la competencia electoral. El Partido Revolucionario Institucional actualmente se autodefine como un partido “popular, democrático, progresista e incluyente, comprometido con las causas de la sociedad, los superiores intereses de la Nación, los principios de la Revolución Mexicana y sus contenidos plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se inscribe en la corriente socialdemócrata de los partidos políticos contemporáneos”<sup>271</sup>.

### **Organización.**

A Asamblea Nacional.- Desde 1946, año en que es denominado como Partido Revolucionario Institucional se han celebrado veinte asambleas nacionales ordinarias. La Asamblea Nacional es la máxima autoridad del partido y se encuentra integrada por:

#### **Artículo 65.**

- I. El Consejo Político Nacional, en pleno;
- II. El Comité Ejecutivo Nacional, en pleno;
- III. Los Comités Directivos Estatales y del Distrito Federal, en pleno;
- IV. Presidentes de comités municipales y delegacionales, cuando menos en un número igual al de presidentes de comités seccionales;
- V. Presidentes de comités seccionales, en el número que señale la Convocatoria;
- VI. Los legisladores federales del Partido;
- VII. Dos diputados locales por cada entidad federativa y dos diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- VIII. Presidentes municipales en el número y proporción que determine la convocatoria respectiva;
- IX. Síndicos, donde proceda, y regidores en el caso de municipios gobernados por otros partidos, en el número y proporción que determine la convocatoria respectiva;
- X. Los delegados de los Organismos Especializados y organizaciones nacionales del Partido en el número que determine la convocatoria respectiva y distribuidos en proporción al número de militantes afiliados individualmente al Partido, entre:

---

<sup>271</sup> Vid. Estatutos, Partido Revolucionario Institucional.  
<http://www.pri.org.mx/PriistasTrabajando/pri/documentosbasicos/estatutos.aspx>

- a) Las organizaciones del Sector Agrario;
- b) Las organizaciones del Sector Obrero;
- c) Las organizaciones del Sector Popular;
- d) El Movimiento Territorial;
- e) El Organismo Nacional de Mujeres Priístas;
- f) El Frente Juvenil Revolucionario;
- g) La Fundación Colosio, A. C.;
- h) El Instituto de Capacitación y Desarrollo Político, A. C.;
- i) Las organizaciones adherentes, con registro nacional;
- j) La Asociación Nacional de la Unidad Revolucionaria, A. C.; y

XI. Los delegados electos democráticamente, a partir de las asambleas municipales o delegacionales, cuyo número deberá constituir al menos un tercio del total de delegados de la Asamblea Nacional.<sup>272</sup>

La Asamblea Nacional deberá reunirse cuando menos cada tres años, pudiendo en casos extraordinarios, ampliar el plazo 18 meses más. Entre las atribuciones de la Asamblea Nacional se encuentran: emitir y reformar los documentos básicos del partido, elegir, en su caso, al Presidente y al Secretario General del CEN, analizar que el desempeño de los integrantes de los poderes públicos de filiación priísta sea conforme a sus documentos básicos, formular los lineamientos políticos, económicos y sociales para la mejor aplicación de los principios y programas del partido, conocer y aprobar, el informe que deberá rendir el Consejo Político Nacional, y las demás actividades relacionadas con asuntos de interés general que le sean sometidas a su consideración.

- B El Consejo Político Nacional.- Es el órgano deliberativo de dirección colegiada, de carácter permanente, subordinado a la Asamblea Nacional, en el que las fuerzas más significativas del partido serán corresponsables de la planeación, decisión y evaluación política, en los términos que señalan los estatutos.

---

<sup>272</sup> *Íd.*

El Consejo es el segundo órgano en importancia después de la Asamblea, dado el gran número de personas que conforman el Consejo Político se podría decir que es una especie de asamblea menor integrada por personalidades distinguidas o con mayor grado de involucramiento en el partido, su número es variable, aproximadamente son alrededor de mil personas y los consejeros duran en su encargo 3 años. El Consejo Político se reúne en pleno por lo menos una vez al año y de forma extraordinaria, cuantas veces sea necesario.

Para su funcionamiento, el Consejo se reúne en pleno y por comisiones estas últimas se dividen en: comisión política permanente, comisión de financiamiento, comisión de presupuesto y fiscalización, comisión de fortalecimiento partidario y cohesión de la militancia, comisión de transparencia, comisión electoral y los consejos técnicos y las comisiones temáticas y de dictamen.

Entre las principales atribuciones del Consejo Político destacan:

- a) Dictar resoluciones para el cumplimiento de los objetivos, metas y propósitos de los documentos básicos,
- b) Vigilar que se cumplan las resoluciones de la Asamblea Nacional,
- c) Aprobar las plataformas electorales que el partido presente ante el IFE,
- d) Acordar propuestas para convenios de confederación, frentes, coaliciones u otras formas de alianza,
- e) Acordar que se convoque a la Asamblea Nacional y decidir sobre su forma de integración,
- f) Seleccionar el procedimiento estatutario para la postulación de los candidatos a cargos federales de elección popular,
- g) Aprobar su reglamento interno así como el del CEN,
- h) Aprobar el proyecto presupuestal del partido así como el proyecto anual de trabajo y el informe anual de actividades,

- i) Convocar a los militantes que sean servidores públicos o legisladores, para que informen de su gestión, y
- j) Reformar o adicionar con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes y con la aprobación de la mayoría de los consejos políticos estatales el programa de acción y los estatutos, entre otras.

Dentro de las comisiones que forman parte del Consejo, la de mayor relevancia para la toma de decisiones es la Comisión Política, ya que ésta ejerce las atribuciones del Pleno del Consejo Político Nacional en los periodos entre una sesión ordinaria y la siguiente, además de sancionar los procedimientos para la postulación de candidatos que aprueben los consejos políticos estatales o del Distrito Federal. Otra comisión con un rol protagónico es la Comisión de Presupuesto y Fiscalización quien realiza el proyecto de presupuesto del partido además de vigilar y fiscalizar su aplicación.

C Comité Ejecutivo Nacional (CEN).- Es el órgano encargado de la coordinación y vinculación para la operación política de los programas aprobados por el Consejo Político Nacional. Se encuentra integrado por un Presidente, un Secretario General, y otros varios Secretarios: de Organización, de Acción Electoral, de Gestión Social, de Finanzas, de Administración, de Acción Indígena; tres coordinadores de Acción Legislativa y representantes de cada Sector –el Movimiento Territorial, el Organismo Nacional de Mujeres y el Frente Juvenil Revolucionario–.

Entre las atribuciones del CEN se encuentran: ser el representante nacional del partido con facultades de supervisión y en su caso, de autorización en las decisiones de las demás instancias partidistas, proponer reformas a los documentos básicos, velar por los sectores a fin de que se puedan cumplir sus demandas sociales, velar por el desempeño de los organismos especializados, convocar a la Asamblea Nacional, aprobar las convocatorias en los procesos de elección de dirigentes y postulación de candidatos, suspender a los

miembros de la dirigencia de los comités directivos estatales y nombrar al delegado que asumirá temporalmente la dirigencia cuando incurran en las causales establecidas en los estatutos, y expedir las convocatorias de postulación de candidatos a Presidente de la República, gobernadores, jefe de gobierno, senadores y diputados federales, previa aprobación del Consejo Político.

D Presidente del partido.- La persona física con mayores atribuciones legales dentro de la estructura partidista es el Presidente, quien goza de múltiples facultades, sobre todo de nombramiento de altos dirigentes partidistas, de coordinación con las principales fuerzas (coordinaciones legislativas, sectores, asociaciones afines), es el guía en los programas anuales de trabajo del CEN, puede ejercer en casos de emergencia las atribuciones del CEN, es quien determina “lo necesario” para el ejercicio de las atribuciones en materia de radio y televisión, (considerando a los comités directivos estatales en la producción), y es el representante legal del partido, entre otras muchas atribuciones.

E Secretario General del partido.- Es la segunda persona dentro de la jerarquía del partido, coadyuva con el Presidente en la coordinación, programación y evaluación de las actividades del CEN, da seguimiento y evalúa periódicamente los avances de los programas de los Comités Directivos Estatales y del Distrito Federal y suple en sus ausencias temporales al Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, entre otras funciones.

En cada entidad federativa el partido tiene su respectiva asamblea estatal (o del Distrito Federal), municipal (o delegacional), e incluso llega a tener por secciones. A su vez los consejos políticos se estructuran en estatales y municipales. También hay un comité directivo estatal por cada entidad federativa y un comité directivo municipal, en cada municipio o delegación; también llega a haber comités seccionales.



## ***Afiliados.***

Los integrantes del PRI se clasifican en 5 categorías:

- a) Miembros: los ciudadanos afiliados al partido.
- b) Militantes: los afiliados que desempeñen en forma sistemática y reglamentada las obligaciones partidarias.
- c) Cuadros: a quienes con motivo de su militancia hayan desempeñado alguno de los siguientes cargos: puestos en la dirigencia del partido, sus sectores, organizaciones nacionales y adherentes, candidatos del partido (propietarios o suplentes) a cargos de elección popular, representantes de candidatos ante los órganos electorales o casillas, hayan egresado de las instituciones de capacitación del partido, participen de manera regular en las campañas electorales, hayan participado en asambleas y convenciones del partido, los directivos de las fundaciones y sus organismos especializados.
- d) Dirigentes: son los integrantes de los órganos de dirección deliberativos, ejecutivos, de defensoría y jurisdiccionales, de representación territorial, mencionados en los estatutos, previstos en los estatutos.

El partido considera como simpatizantes a todos los ciudadanos no afiliados que se interesan en el partido y participan en sus programas y actividades.

Como se mencionó anteriormente el Consejo Político es quien selecciona el procedimiento estatutario para la postulación de los candidatos a cargos federales de elección popular, dichos procedimientos pueden ser a través de elección directa o convención de delegados. En el caso de que sea elección directa, ésta puede desarrollarse en dos modalidades: a) con miembros inscritos en el Registro Partidario y b) con miembros y simpatizantes.

El Revolucionario Institucional se ha caracterizado a lo largo de su historia, por ser un partido que aglutina a una gran cantidad de personas, esto gracias a su base conformada por una estructura sectorial y de organizaciones. La estructura sectorial se divide en los sectores agrario, obrero y popular. Las organizaciones adherentes son grupos que deben de contar con un mínimo de 3000 asociados que se asuman como militantes o simpatizantes del partido, quienes deben protestar cumplir con los documentos básicos del partido. Las organizaciones nacionales también juegan un papel importante en la conformación de la militancia priísta, se encuentran formadas por distintas organizaciones (mujeres, jóvenes, empresarios, movimientos territoriales, etc.) Todos los sectores y organizaciones nacionales (en ocasiones las adherentes) participan del reparto de candidaturas dentro del partido.

### ***Órganos Disciplinarios y de Defensa.***

Los estatutos del PRI, establecen un “Sistema de Justicia Partidaria” cuyos objetivos son:

#### **Artículo 209.**

Aplicar las normas internas, otorgar los estímulos a sus afiliados, imponer las sanciones y resolver los asuntos que en materia de procesos internos o inconformidades de militantes le sean sometidos a su conocimiento, en los términos de los presentes Estatutos y de los instrumentos normativos del Partido.<sup>273</sup>

Así las cosas su Sistema de Justicia Partidaria se encuentra integrado por dos grandes pilares, la Comisión de Justicia Partidaria y la Comisión de los Derechos de los Militantes, ambas comisiones se establecen a nivel nacional y en cada una de las entidades federativas.

A Comisión de Justicia Partidaria.- En su respectivo ámbito, es la encargada de “llevar la justicia partidaria” en materia de estímulos y sanciones y de derechos

---

<sup>273</sup> *Íd.*

y obligaciones de los militantes; conocer y resolver sobre las controversias que se presenten en los procesos de elección de dirigentes y postulación de candidatos para garantizar el cumplimiento de las normas y acuerdos que rigen al partido, así como reconocer y estimular el trabajo desarrollado, señalar las deficiencias y sancionar las conductas equívocas.

La Comisión Nacional de Justicia Partidaria está integrada por siete miembros propietarios –con sus respectivos suplentes– que son electos por el Consejo Político Nacional a propuesta del Presidente del CEN.

Las sanciones estipuladas en los estatutos del partido son: amonestación privada, amonestación pública, suspensión temporal de derechos del militante, inhabilitación temporal para desempeñar cargos partidistas y expulsión.

Las Comisiones Estatales y del Distrito Federal de Justicia Partidaria podrán imponer las sanciones de amonestación privada y pública. Para las sanciones de suspensión temporal de derechos del militante, la inhabilitación temporal para desempeñar cargos partidistas y la expulsión, las Comisiones Estatales y del Distrito Federal se erigirán en secciones instructoras e integrarán los expedientes, mismos que deberán turnar a la Comisión Nacional de Justicia Partidaria.

La imposición de sanciones, según determinan los estatutos, sólo procederá a petición de parte y deberá ser fundada y motivada. Para la individualización de la sanción se atenderá a la gravedad de la falta, los antecedentes del infractor y la proporcionalidad de la sanción. Asimismo se establece que el procedimiento deberá ser expedito –sin embargo no se establecen plazos precisos que otorguen certeza jurídica al presunto infractor en los estatutos ni en su respectivo reglamento– y la resolución deberá ser dictada dentro de los términos establecidos por las leyes electorales correspondientes.

B Defensoría de los Derechos de los Militantes.- Es el órgano encargado de garantizar el respeto a los derechos de los militantes, de vigilar la observancia del Código de Ética Partidaria y, en general, del cumplimiento del orden jurídico que rige al Partido.

La Defensoría de los Derechos de los Militantes, en cualquiera de sus ámbitos, se integra con un Presidente, un Vicepresidente de Seguimiento al Otorgamiento de Estímulos, un Vicepresidente de Seguimiento a la Aplicación de Sanciones y un Vicepresidente de Conciliación.

En sus respectivos ámbitos posee las siguientes atribuciones: velar por el ejercicio y goce de los derechos de los miembros del partido, elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento de las demandas e inconformidades de los militantes en materia de los derechos partidistas, emitir laudos para resolver las controversias que se le presenten, entre otras.

### c) Partido de la Revolución Democrática.



#### ***Antecedentes.***

El Partido de la Revolución Democrática (PRD en adelante) es el partido más joven de los tres que se han expuesto, tiene su antecedente en el Frente Democrático Nacional, el cual se constituyó para participar en las elecciones federales de 1988, llevando como candidato a la presidencia a Cuauhtémoc

Cárdenas Solórzano<sup>274</sup>. El Frente Democrático estaba integrado por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), a quienes se adhirió casi al final de la contienda electoral la otra única competencia de izquierda encabezada por Heberto Castillo con el Partido Mexicano Socialista<sup>275</sup>.

Una vez concluidas las elecciones de 1988 y tras un resultado electoral envuelto en el misterio de la “caída del sistema” encargado de contabilizar los votos, Cárdenas queda en un polémico segundo lugar, pero con la convicción de que ganó la elección, y gran parte de la ciudadanía con la idea de que hubo fraude electoral. Posteriormente Cárdenas, otros priístas pertenecientes a la “Corriente Democrática” del PRI, y varios movimientos de izquierda deciden aprovechar el capital político que lograron durante la elección federal formando un nuevo partido político<sup>276</sup>.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD en adelante), nace en mayo de 1989, cuando el Partido Mexicano Socialista cambia sus documentos básicos, nombre y emblema para dar forma al nuevo partido. El PRD se define como un partido “cuyos fines se encuentran definidos con base en su Declaración de Principios, Programa y Línea Política, mismo que se encuentra conformado por mexicanas y mexicanos libremente asociados, pero con afinidad al Partido, cuyo objetivo primordial es participar en la vida política y democrática del país”<sup>277</sup>. Es el partido más fuerte que se considera de izquierda, a partir de 1991 comienza a tener sus primeros legisladores, en 1997 gana la Jefatura de Gobierno de la capital del país, de ahí en adelante empieza a cosechar diversos triunfos en diputaciones federales y locales, presidencias municipales y elecciones para

---

<sup>274</sup> Hijo del ex Presidente Lázaro Cárdenas, en esa época destacado militante priísta, sin embargo rompe con su partido debido a que consideraba el alejamiento de éste de las doctrinas de la Revolución y porque no fue nominado candidato a la Presidencia de la República por el PRI

<sup>275</sup> Cfr. JIMÉNEZ ORTÍZ, César, *Política a la Mexicana*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., 2004, pp. 290 y ss.

<sup>276</sup> PALMA, Esperanza, *Las bases políticas de la alternancia en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004, pp. 64-67.

<sup>277</sup> Vid. Estatutos, Partido de la Revolución Democrática.  
[http://www.prd.org.mx/portal/documentos/anexo\\_estatutos.pdf](http://www.prd.org.mx/portal/documentos/anexo_estatutos.pdf)

gobernadores. Nunca ha ganado la elección más importante que es la del Ejecutivo Federal, sin embargo ha estado muy cerca de hacerlo.

### **Organización.**

A El Congreso Nacional.- Es la máxima autoridad dentro del partido, sus resoluciones son inatacables y de cumplimiento obligatorio para todas las organizaciones y órganos del partido. Los Congresos Nacionales se llevan a cabo cada 3 años y se encuentran integrados por:

#### **Artículo 118.**

- a) Las Presidencias y Secretarías Generales de los Comités Ejecutivos Estatales y Nacional;
- b) Mil doscientos Delegados los cuales serán electos en los Distritos Federales Electorales de la siguiente manera:
  - 1) Para garantizar que en el Congreso se encuentren representados los trescientos Distritos, éstos tendrán derecho a elegir al menos un delegado; y
  - 2) El número total de delegados a elegir por Distrito Electoral se determinará con base al número de afiliados por cada Distrito y a los resultados de la última votación constitucional federal obtenida por el Partido;
- c) Los miembros del Consejo Nacional; y
- d) Las y los Delegados del Exterior, cuyo número será definido por el Consejo Nacional de conformidad a lo que señale el presente Estatuto y los Reglamentos que de él emanen.<sup>278</sup>

Las facultades del Congreso son: reformar los estatutos, la declaración de principios y el programa del partido, así como resolver sobre la línea política y la línea de organización del mismo. Finalmente, los congresistas jóvenes tienen la facultad de elegir por mayoría al Secretario Nacional de Asuntos Juveniles.

---

<sup>278</sup> *Íd.*

B Consejo Nacional.- Es la máxima autoridad del partido, durante el periodo entre Congresos. Se reúne al menos cada tres meses y se encuentra integrado por: 256 consejerías nacionales elegidas con base en el número de consejeros que le corresponda elegir a cada Estado; 1 consejería del exterior elegida por país en su consejo respectivo; los integrantes del CEN del partido; los Gobernadores, ex Gobernadores de los Estados y Presidente de la República que sean afiliados al partido; los diputados federales y los senadores, en sus respectivos grupos parlamentarios afiliados al partido, en razón de la cuarta parte de sus integrantes y los coordinadores parlamentarios afiliados al partido; las ex presidencias nacionales del partido que estén afiliados; los afiliados del partido condecorados por el partido con la medalla "Heberto Castillo"; y las presidencias del partido en las entidades y en el exterior.

Posee atribuciones muy importantes tales como: dirigir la labor política y de organización del partido para el cumplimiento de los documentos básicos y las resoluciones del Congreso Nacional; expedir la plataforma electoral; elegir al Comité Ejecutivo Nacional; aprobar en el primer pleno de cada año el programa anual de trabajo, así como el presupuesto anual, la política presupuestal y aprobar el informe financiero nacional del año anterior; fiscalizar el uso de los recursos del partido; recibir, por lo menos cada tres meses, un informe detallado del Comité Ejecutivo Nacional; convocar a la elección de dirigentes en el nivel nacional así como a la elección de las candidaturas a cargos de elección popular en el nivel nacional; remover a los miembros de la dirección nacional, designar a los integrantes de las direcciones estatales cuando éstos no hayan sido nombrados oportunamente por el Consejo Estatal; nombrar y ratificar a los integrantes de la Comisión Nacional de Garantías, entre otras.

C Comité Ejecutivo Nacional.- Es el órgano de operación y ejecución del Consejo Nacional, se reúne cada 7 días, por lo menos. Se integra por la Presidencia Nacional, la Secretaría General, los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios del partido en el Congreso de la Unión, y 10 Secretarías.

Entre sus principales funciones se encuentran: mantener las relaciones del partido, a nivel nacional e internacional, con las organizaciones políticas, los movimientos sociales y civiles así como las organizaciones no gubernamentales; aplicar las resoluciones que tenga a bien emitir el Consejo Nacional; administrar los recursos del partido a nivel nacional; proponer al Consejo Nacional el plan de trabajo anual y presentar a éste el proyecto de presupuesto y el informe de gastos; presentar cada tres meses ante el Consejo Nacional, el informe financiero y de actividades realizadas por éste; nombrar a los representantes del partido ante el órgano electoral federal, nombrar delegados en aquellos estados que hayan obtenido un porcentaje de votación menor al 5%; elaborar y aplicar, en coordinación con las direcciones estatales, la estrategia electoral de las entidades donde el partido tenga menos del diez por ciento de la votación y en aquéllos en que la votación haya caído en una tercera parte de la votación anterior obtenida; hacer recomendaciones sobre el sentido de los votos emitidos por cualquier grupo parlamentario del partido en cualquiera de sus niveles, así como sobre las acciones de los gobiernos perredistas cuando se consideren de relevancia; proponer al Consejo Nacional los criterios para definición de candidaturas de no realizarse por voto universal, directo y secreto; y sancionar por mayoría absoluta a los miembros del Partido que contravengan la normatividad interna, entre otras.

D Presidente del partido.- El liderazgo del partido recae en el Presidente Nacional quien preside el Comité Ejecutivo Nacional y la Comisión Consultiva Nacional.

Entre sus atribuciones se encuentran presentar al Consejo Nacional los informes de actividades de la Comité Ejecutivo Nacional, asimismo es portavoz del partido, representa legalmente al partido y se encarga de adoptar las resoluciones urgentes para el mejor desarrollo del partido entre las sesiones de la Comité Ejecutivo Nacional.



E Secretaría General.- Recae en una persona, cuya principal función es coordinar con el Presidente nacional a las secretarías y a las comisiones del Comité Ejecutivo Nacional y sustituir al Presidente en sus faltas temporales, entre otras.

El PRD cuenta con un “servicio profesional de partido” el cual es un sistema que pretende formar profesionalmente a aquellos militantes que deseen participar activamente en los órganos más importantes del partido; ser parte de este servicio profesional y tener cierta antigüedad en el mismo se exige como requisito para desempeñar ciertos cargos en el partido.

La célula básica del PRD es el “comité de base”, existen dos categorías de comités base: sectoriales o seccionales. Los comités de base sectoriales están integrados por afiliados que confluyan en determinadas actividades o movimientos. Los comités seccionales deben tener al menos 5 miembros y su ámbito territorial es la sección electoral y su órgano superior es la Dirección Seccional, misma que estará integrada, al menos, por los representantes Seccionales elegidos para tal efecto. Todos los Comités de Base tienen la obligación de notificar su constitución al Comité Ejecutivo Municipal, Estatal o Nacional a fin de tener cierta coordinación.

En cada municipio se replican las figuras de Consejo y Comité Ejecutivo -Municipal-. El Comité Ejecutivo Municipal es la autoridad superior del partido en el municipio entre Consejo y Consejo. A nivel estatal la máxima autoridad entre Congresos es el Consejo Estatal, siguiendo el orden de jerarquía encontramos la figura de Comité Ejecutivo a nivel estatal, el cual se encuentra integrado por 10 ó 12 secretarías, más la Presidencia y la Secretaria General estatal, incluyendo además a un Coordinador Parlamentario local del partido.

### ***Afiliados.***

Dentro del PRD, solo hay una categoría de militantes, todos son miembros. Para ser miembro del partido se requiere ser mexicano, contar con 15 años cumplidos, solicitar personalmente y por escrito la inscripción, aceptar los documentos básicos, comprometerse a pagar las cuotas estatutarias y no haber sido condenado por delitos contra el patrimonio público, mal uso de facultades o atribuciones, delincuencia organizada o actos ilegales de represión o corrupción.

Dentro de la estructura partidista se guarda gran consideración a los mexicanos que residen en el extranjero y desean formar parte del instituto político, ya que se les considera como militantes en el exterior a los ciudadanos mexicanos, que cuenten con residencia efectiva y comprobable de por lo menos un año en otro país y cumplan con los requisitos de afiliación al partido. Dentro de su estructura existe el Consejo en el Exterior y el Comité Ejecutivo en el Exterior.

### ***Órganos Disciplinarios y de Defensa.***

La Comisión Nacional de Garantías es el órgano jurisdiccional encargado de garantizar, en última instancia, los derechos de los miembros y de resolver las controversias entre los órganos del partido y entre sus integrantes. Como se puede observar su función es doble, garantiza los derechos de los miembros, pero al mismo tiempo es la encargada de la resolución de conflictos intra-partidistas. Las resoluciones de la Comisión son definitivas e inatacables a excepción de resoluciones que sancionen a los miembros del partido, las cuales podrán ser revocadas ante el Congreso Nacional.

Se encuentra integrada por 5 miembros elegidos por el Consejo Nacional – mediante mayoría de dos terceras partes de los consejeros presentes– para un periodo no mayor de seis años.

El Reglamento de Disciplina Interna del partido, establece los procedimientos y las sanciones que podrán ser impuestos por la Comisión Nacional de Garantías o el Comité Ejecutivo Nacional respectivamente.

La Comisión Nacional de Garantías es competente para conocer:

**Artículo 3.**

- a) Las quejas por actos u omisiones de los órganos, sus integrantes o miembros del partido en única instancia;
- b) Las quejas en contra de las resoluciones u omisiones en la emisión de éstas por la Comisión Política Nacional;
- c) De las controversias relacionadas con la aplicación de las normas del Partido en única instancia;
- d) De las consultas relacionadas con la aplicación de las normas del Partido en única instancia;
- e) De los dictámenes de la Comisión Central de Fiscalización;
- f) De la queja en materia electoral, en única instancia;
- g) Del recurso de inconformidad, en única instancia; y
- h) Los demás procedimientos previstos como competencia de la Comisión en el Estatuto y Reglamentos<sup>279</sup>.

La Comisión Política Nacional (cuya denominación y funciones se modificaron en diciembre de 2009 en los estatutos -pero no en los reglamentos-, quedando como Comité Ejecutivo Nacional) dentro del ámbito de su competencia, conocerá de los actos en que incurran los miembros del partido por violaciones graves al Estatuto y Reglamentos que requieran urgente resolución. El procedimiento inicia con la presentación de la queja de cualquier miembro del partido la cual se desahogará mediante un procedimiento sumario ante la Comisión Política Nacional.

---

<sup>279</sup> Vid. Reglamento de Disciplina Interna, Partido de la Revolución Democrática.  
[http://www.prd.org.mx/portal/documentos/diciplina\\_interna.pdf](http://www.prd.org.mx/portal/documentos/diciplina_interna.pdf)

La Comisión Política Nacional resolverá las quejas en un plazo máximo de 60 días naturales. Sus resoluciones podrán ser recurridas ante la Comisión Nacional de Garantías, dentro de los cinco días hábiles siguientes.

Las sanciones establecidas en el reglamento son: amonestación privada, amonestación pública, suspensión de derechos, destitución del cargo en los órganos de representación y dirigencias del partido, inhabilitación para participar en los órganos de dirección, inhabilitación para ser registrado como candidato a puestos de elección popular, resarcir el daño patrimonial que la comisión de la infracción de que se trate hubiere causado, suspensión al derecho a votar o ser votado, inelegibilidad del candidato o precandidato, cancelación del Registro del candidato o precandidato y cancelación de la membresía del partido.

Una formación muy conocida al interior del PRD son las corrientes internas de opinión<sup>280</sup>, las cuales pese a ser promovidas en el partido y estar reguladas, son en muchas ocasiones la mayor fuente de conflictos internos en el partido, sobre todo en los procesos de selección interna de candidatos de elección popular y de dirigencias partidistas, razón por la cual estatutariamente se tienen contempladas sanciones para estas formaciones incluyendo la disolución de las mismas. Las corrientes de opinión poseen una gran influencia dentro del partido ya que sus estructuras en ocasiones llegan a rebasar otras estructuras oficiales del partido.

### **3.2.5 Control Jurisdiccional Federal.**

Como ya se hizo mención la jurisdicción se concibe como:

---

<sup>280</sup> Entre las más influyentes están: Izquierda Unida y Nueva Izquierda.

Deber atribuido e impuesto a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales por un oficio objetivamente competente y un agente imparcial<sup>281</sup>.

El control jurisdiccional federal en materia electoral, encuentra su sustento, en los artículos 41, 99 y 105 de la CPEUM:

**Artículo 41.**

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

**Artículo 99.** El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

De la lectura de los artículos anteriores, se puede apreciar que el artículo 41 constitucional establece un sistema de medios de impugnación en materia electoral, el cual deberá observar lo establecido en la Constitución y la legislación. En este sentido, la Constitución en su artículo 99 nombra al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad señaladas en el artículo 105 fracción II de la CPEUM. Por su parte la legislación federal a través de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, desarrolla la naturaleza y reglas procesales de los medios de impugnación. Dado

---

<sup>281</sup> *Enciclopedia Jurídica Mexicana, op. cit.*, t. IV. p. 784.

lo anterior, en base a la Constitución y la LGSMIME la jurisdicción en materia electoral es ejercida por:

**A Suprema Corte de Justicia de la Nación.-** El artículo 105 fracción II de la Constitución, faculta a la SCJN para conocer los asuntos relativos a las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción de una “norma de carácter general” y la Constitución. En la categoría de norma general, tienen cabida las normas electorales ya sean locales o federales.

El jurista Enrique Sánchez Bringas al comentar sobre la naturaleza jurídica de la acción de inconstitucionalidad, menciona:

Más que una acción en el sentido procesal, del término, constituye una petición de control de la validez normativa. Porque en esa instancia no se dan las condiciones jurisdiccionales; no hay parte actora ni demandada como sucede en el juicio de amparo. Es, ciertamente una especie de consulta sobre la constitucionalidad de las normas generales que no puede hacer cualquier persona<sup>282</sup>.

La acción de inconstitucionalidad es la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución<sup>283</sup>.

Las acciones de inconstitucionalidad deberán ejercitarse dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma. Están facultados para interponer la acción de inconstitucionalidad de conformidad con el artículo 105 fracción II respecto a la legislación federal: diputados federales, senadores<sup>284</sup>, el Procurador General de la República, los partidos políticos

---

<sup>282</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 7ª edición, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 506

<sup>283</sup> Sin embargo es importante tener presente que el artículo 99 constitucional señala que las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la CPEUM, en este caso, tales resoluciones se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio.

<sup>284</sup> Siempre y cuando los legisladores representen el 33% de los integrantes de su respectiva Cámara.

(exclusivamente en contra de leyes federales o locales que versen sobre la materia electoral) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Para que los partidos políticos nacionales puedan promover la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, éstos deben estar registrados ante el IFE, a través de sus dirigencias nacionales. Asimismo los partidos políticos locales con registro estatal, por conducto de sus dirigencias, podrán promover la acción de inconstitucionalidad, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La CPEUM solicita como requisito que las leyes electorales federales y locales deban promulgarse y publicarse por lo menos con 90 días de anticipación al día en que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Para resolver la acción de inconstitucionalidad, la SCJN deberá sesionar en Pleno. La declaración que dicte la SCJN podrá tener 3 sentidos: sobreseimiento, negativa o declaración de inconstitucional. Sólo se podrá declarar la invalidez de las normas impugnadas cuando fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos 8 votos, en este caso la sentencia que emita la Corte tendrá efectos absolutos o erga omnes.

**B *Instituto Federal Electoral.***- Es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios cuya principal función es la organización de las elecciones federales. Dentro de su estructura cuenta con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Su órgano superior de dirección es el Consejo General, el cual está integrado por un consejero presidente y ocho consejeros electorales quienes tendrán voz y voto. Además de los consejeros concurren en la conformación del Consejo, los consejeros

del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos, y un Secretario Ejecutivo, estos últimos sólo cuentan con voz.

La LGSMIME establece en sus artículos tercero y cuarto así como en el título segundo del libro segundo, que al IFE le corresponde conocer y resolver sobre el medio de impugnación denominado recurso de revisión.

El recurso de revisión es un medio de impugnación administrativo, esto es, quien lo conoce y resuelve es un órgano de carácter administrativo. Para ahondar sobre la naturaleza de este recurso electoral administrativo se transcribe el siguiente texto:

El recurso administrativo se sigue ante las autoridades administrativas, para inconformarse o impugnar un acto o una resolución, mediante un procedimiento en el que esta misma autoridad o la jerárquicamente superior emite una nueva resolución.

En el procedimiento contencioso electoral administrativo, las instancias o impugnaciones se presentan, sustancian y resuelven por los propios órganos electorales administrativos que son los encargados de la dirección, administración y vigilancia del proceso electoral<sup>285</sup>.

El recurso de revisión es el medio de defensa que los partidos políticos pueden interponer, durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y dentro de un proceso electoral exclusivamente en la etapa de preparación de la elección, para impugnar los actos o resoluciones que causen un perjuicio a quien teniendo un interés jurídico lo promueva, y que provengan del Secretario Ejecutivo y de los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral a nivel distrital y local, cuando no sean de vigilancia.

Más adelante la LGSMIME agrega que el recurso de revisión también procede durante el proceso electoral, en la etapa de resultados y

---

<sup>285</sup> GARCÍA ÁLVAREZ, Yolli, *Recurso de Revisión*, en ELÍAS MUSI, Edmundo (coord.), *Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, 2ª edición, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, p.77.



declaraciones de validez, cuando los actos o resoluciones de los órganos del Instituto causen un perjuicio real al interés jurídico del partido político recurrente, cuya naturaleza sea diversa a los que puedan recurrirse por las vías de inconformidad y reconsideración, y que no guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo, en este caso serán resueltos por la Junta Ejecutiva o el Consejo del Instituto jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el órgano o resolución impugnado.

Son competentes para resolver el recurso de revisión:

- a) Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, es competente para resolver el recurso de revisión la Junta Ejecutiva jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado.
- b) Durante el proceso electoral, es competente para resolver el recurso de revisión la Junta Ejecutiva o el Consejo del Instituto jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado.
- c) Los recursos de revisión que se interpongan en contra de actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo serán resueltos por la Junta General Ejecutiva. En estos casos, el Presidente designará al funcionario que deba suplir al Secretario para sustanciar el expediente y presentar el proyecto de resolución al órgano colegiado.

Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión tendrán como efecto la confirmación, modificación o revocación del acto o resolución impugnado.

**C Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.-** Es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral<sup>286</sup>.

---

<sup>286</sup> Exceptuando la acción de inconstitucionalidad regulada en la fracción II del artículo 105 de la CPEUM.

El Tribunal Electoral está conformado por una Sala Superior y cinco Salas Regionales. La Sala Superior está compuesta por siete Magistrados Electorales, los cuales al igual que los Magistrados de las Salas Regionales, son electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la SCJN.

De conformidad con el artículo 99 constitucional, al TEPJF le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable:

- a) Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- b) Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior;
- c) Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en los dos números anteriores, que violen normas constitucionales o legales;
- d) Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones;
- e) Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país;
- f) Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;
- g) Los conflictos o diferencias laborales entre el IFE y sus servidores;
- h) La determinación e imposición de sanciones por parte del IFE a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o

extranjerías, que infrinjan las disposiciones de la Constitución y demás leyes aplicables.

Ahora bien, la ley que regula las impugnaciones en materia electoral es la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dicha ley contempla en su artículo tercero y cuarto que el TEPJF es el órgano competente para resolver los medios de impugnación en materia electoral, que a continuación se describirán brevemente:

I *Recurso de Apelación.*- Según el académico Marco Antonio Pérez de los Reyes se puede definir el recurso de apelación de la siguiente manera:

Medio de impugnación jurisdiccional que, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, interponen los partidos políticos, las agrupaciones políticas con registro, las agrupaciones de ciudadanos, los ciudadanos y las personas físicas o morales, según lo disponga en cada caso la ley, a fin de impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, los actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral no impugnables a través de recursos de revisión, del juicio de inconformidad o del recurso de reconsideración, así como el informe de las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores, y la determinación y aplicación de sanciones realizadas por el Consejo General del propio Instituto<sup>287</sup>.

De la definición anterior es importante destacar que es un medio de impugnación jurisdiccional, cuyo propósito es garantizar la constitucionalidad y legalidad de los siguientes actos y resoluciones de la autoridad administrativa electoral federal:

- a) Durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales federales y en la etapa de preparación de la elección:
  - Las resoluciones caídas a los recursos de revisión

---

<sup>287</sup> PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, *Recurso de Apelación*, en ELÍAS MUSI, Edmundo (coord.) *op. cit.*, p.106.

- Los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del IFE que no sean impugnables a través de recurso de revisión y que causen un perjuicio al partido al partido o a la agrupación política con registro
- b) En el proceso electoral federal en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones:
- Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión interpuestos en contra de los actos o resoluciones del IFE y que no puedan ser impugnables por las vías de la inconformidad y la reconsideración y que no guarden relación con el proceso electoral y sus resultados.
- c) Anualmente:
- El informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores.
- d) En cualquier tiempo:
- La determinación y, en su caso, la aplicación de sanciones que realice el Consejo General del IFE.

Es competente para resolver el recurso de apelación la Sala Superior del TEPJF, cuando se impugne actos o resoluciones de los órganos centrales del IFE y en lo conducente los de la Contraloría General del mismo, así como el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. La Sala Regional competente respecto de los actos o resoluciones de los órganos desconcentrados del Instituto.

Los recursos de apelación serán resueltos por la Sala competente del TEPJF dentro de los 12 días siguientes a aquel en que se admitan, en

casos urgentes la resolución deberá dictarse con la oportunidad necesaria para hacer posible la reparación de la violación alegada. Las sentencias que recaigan al recurso de apelación tendrán como efecto confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnado.

II *Juicio de Inconformidad*.- Es un medio de impugnación que tiene por objeto garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal. Es definido como.

El medio de impugnación que los partidos políticos, y excepcionalmente los candidatos registrados, están en la posibilidad jurídica de interponer, durante el proceso electoral federal y exclusivamente en la etapa de resultados y declaraciones de validez, cuya procedencia se dirige a impugnar ante la Sala competente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación las determinaciones de las autoridades electorales federales, y en concreto de los Consejos Distritales y Locales del Instituto Federal Electoral, que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados<sup>288</sup>.

El juicio de inconformidad se encuentra regulado en la LGSMIME en los artículos que van del 49 al 60. Como se expresa en la cita anterior este medio de impugnación procede únicamente durante el proceso electoral federal, en la etapa de resultados y declaración de validez. Su objetivo es impugnar las siguientes determinaciones de las autoridades electorales federales:

---

<sup>288</sup> *Ibidem*, p.175.

Tipo de elección	Acto Impugnable
<b>Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos</b>	Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético
	Por nulidad de toda la elección.
<b>Elección de diputados por el principio de mayoría relativa</b>	Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección
	Las determinaciones sobre el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez respectivas
	Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por error aritmético
<b>Elección de diputados por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital</b>	Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas
	Por error aritmético
<b>Elección de senadores por el principio de mayoría relativa y de asignación a la primera minoría</b>	Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez o de Asignación de primera minoría respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección
	Las determinaciones sobre el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez o de Asignación de primera minoría respectivas
	Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, por error aritmético.
<b>Elección de senadores por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa</b>	Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas
	Por error aritmético

La Sala Superior del TEPJF, es competente para resolver los juicios de inconformidad respecto de las impugnaciones en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En los demás casos es competente la Sala Regional que ejerza jurisdicción sobre la circunscripción

plurinominal a la que pertenezca la autoridad electoral responsable de los actos.

Las sentencias que resuelvan el fondo de los juicios de inconformidad podrán tener los efectos siguientes:

- a) Confirmar el acto impugnado.
- b) Declarar la nulidad de la elección en una o varias casillas en la elección presidencial, y en consecuencia modificar el acta de cómputo distrital respectiva.
- c) Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas, y en consecuencia modificar las actas de cómputo distrital y de entidad federativa de las elecciones de diputados y senadores, según corresponda.
- d) Revocar la constancia expedida en favor de una fórmula o candidato a diputado o senador; otorgarla al candidato o fórmula de candidatos que resulte ganadora como resultado de la anulación de la votación emitida en una o varias casillas en uno o, en su caso, de varios distritos; y modificar, en consecuencia, las actas de cómputo distrital y de entidad federativa respectivas.
- e) Declarar la nulidad en la elección de diputados o senadores y, en consecuencia revocar las constancias expedidas.
- f) Revocar la determinación sobre la declaración de validez u otorgamiento de constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría en las elecciones de diputados y senadores, según corresponda.
- g) Hacer la corrección de los cómputos distritales, de entidad federativa o nacional cuando sean impugnados por error aritmético.
- h) Declarar la nulidad de la elección presidencial.

III *Recurso de Reconsideración.*- El recurso de reconsideración, al igual que el recurso de apelación y juicio de inconformidad, busca garantizar la

constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal.

El recurso de reconsideración procede para impugnar las sentencias de fondo –esto es una resolución que no deseche, sobresea o tenga por no interpuesto el juicio de inconformidad– dictadas por las Salas Regionales en los siguientes casos:

- a) En los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores.
- b) En las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del IFE.
- c) En los demás medios de impugnación de las competencias de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

La Sala Superior del TEPJF es la única competente para resolver los recursos de reconsideración, y las sentencias que dicte serán definitivas e inatacables y tendrán los efectos siguientes:

- a) Confirmar el acto o sentencia impugnado.
- b) Modificar o revocar la sentencia impugnada cuando se actualice alguno de los presupuestos previstos en el inciso a) del párrafo 1 del artículo 62 de la LGSMIME.
- c) Modificar la asignación de diputados o senadores electos por el principio de representación proporcional cuando se actualice lo previsto en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 62 de la LGSMIME.

*IV Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.*- Procede cuando el ciudadano haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de



asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Este juicio será analizado con mayor profundidad, dada su estrecha relación con el tema central de esta tesis en el siguiente apartado.

V *Juicio de Revisión Constitucional Electoral*.- El fundamento constitucional de este juicio se encuentra en el artículo 41 fracción VI, el cual alude al principio de legalidad e incluso al de constitucionalidad de todos los actos y resoluciones electorales<sup>289</sup>.

El juicio de revisión constitucional electoral sólo procede para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que sean definitivos y firmes;
- b) Que violen algún precepto de la CPEUM;
- c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones;
- d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales;
- e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos; y
- f) Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes.

---

<sup>289</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 323.

La LGSMIME indica en su artículo 87, que son competentes para resolver el juicio de revisión constitucional electoral: la Sala Superior del TEPJF, en única instancia tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de Gobernador y de Jefe de Gobierno del Distrito Federal; la Sala Regional del TEPJF que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, en única instancia, cuando se trate de actos o resoluciones relativos a las elecciones de autoridades municipales o delegacionales y diputados locales.

Las sentencias que resuelvan el fondo de estos juicios de revisión constitucional podrán tener el efecto de confirmar el acto o resolución impugnado o revocar o modificar el acto o resolución impugnado y, consecuentemente, proveer lo necesario para reparar la violación constitucional.

VI *El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales ante el Instituto Federal Electoral y sus servidores.*- Como se alcanza a percibir en su nombre, es un juicio que no guarda relación con las impugnaciones de carácter electoral. Es suficiente mencionar que es el juicio previsto para resolver las diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral.

**a) Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.**

En el presente trabajo de investigación se hará especial énfasis en el medio de impugnación denominado juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por ser éste el medio más socorrido por los miembros

de los partidos políticos en la disputa interna por acceder a las candidaturas de elección popular y dirigencias partidistas.

### **Antecedentes.**

La Constitución de 1917 desde su promulgación, excluía la procedencia del juicio de amparo motivado por la violación de los derechos políticos-electorales del ciudadano. Este tema fue centro de debate de los juristas mexicanos más destacados de finales del siglo XIX y principios del siglo XX<sup>290</sup>, quienes a través de sus criterios establecieron las bases del amparo mexicano. El investigador Santiago Nieto manifiesta al respecto, que el siglo XX no fue un siglo alentador en materia de protección a los derechos político-electorales del ciudadano:

Por su parte, el papel del Constituyente Permanente y del Poder Legislativo en materia de derechos políticos durante el siglo XX no fue alentador. En el ámbito procesal-jurisdiccional, la ausencia de mecanismos efectivos de tutela de los derechos políticos era lamentable. Verbigracia, la inoperancia fáctica de la facultad indagatoria de la Suprema Corte por violaciones al voto público consignada en el artículo 97 constitucional; la taxativa prevista en la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo, que establece la improcedencia del citado juicio de garantías “contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral”, o la ineficacia del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incorporado en la reforma legal de 1977, que amén de no tener efectos vinculatorios para los colegios electorales, no tuvo efectos prácticos<sup>291</sup>.

A partir de 1996 la Constitución reconoce los derechos político-electorales, ya que anteriormente se ponía en duda que éstos fueran auténticos derechos, ciertamente estaban incluidos en la Carta Magna en el artículo 35 bajo el nombre de prerrogativas de los ciudadanos, de tal forma que se les asignaba una naturaleza especial –un tanto ambigua– que les implicaba un doble carácter, tanto

---

<sup>290</sup> Como el ex presidente de la SCJN Don José María Iglesias en el amparo conocido como Morelos (anterior a la Constitución de 1917) y el cambio de criterio a raíz de la tesis de Don Ignacio Vallarta, conocida como tesis Vallarta respecto a la incompetencia de origen.

<sup>291</sup> NIETO, Santiago, *Interpretación y Argumentación Jurídicas en Materia Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 312.

de derecho como obligación; otro elemento que sembraba la duda sobre la existencia y consecuente garantía jurídica de los derechos políticos, tenía su fundamento en que las prerrogativas de los ciudadanos no se encontraban en el apartado de las garantías individuales constitucionales, motivo por el cual se consideraba que el Estado no estaba obligado a brindar un sistema jurídico que garantizara la constitucionalidad de los actos y resoluciones político-electorales.

Asimismo en 1996, se crea a través de la LGSMIME un sistema de medios de impugnación electoral. Entre los medios de impugnación, se incluía el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, juicio que tiene por objeto:

Controlar el cumplimiento, en cada acto electoral, de la constitución en su parte específica de prerrogativas del ciudadano, –como se les llama en el artículo 35– o derechos político-electorales, –terminología más adecuada y utilizada por este máximo cuerpo normativo en el artículo 99–<sup>292</sup>.

En un principio –año 2001– el TEPJF había manifestado, que en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, los partidos políticos no podían actuar como sujetos pasivos, dado lo anterior declaraba improcedentes los juicios donde se pretendía impugnar los actos u omisiones de los partidos, ya que se consideraba que los únicos actos impugnables eran los de las autoridades del Estado:

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS.** Conforme con la interpretación sistemática de los artículos 41, fracción IV, y 99 de la Constitución Federal; 9, párrafo 1, inciso d), 12, párrafo 1, inciso b), 79, párrafo 1, 80 y 84 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano procede solamente contra actos de la autoridad electoral, por lo que los partidos políticos no pueden ser sujetos pasivos de dicho juicio. Las normas

---

<sup>292</sup> *Ibidem*, p. 267.

constitucionales citadas no disponen expresa o implícitamente, que los partidos políticos son parte pasiva de tal medio de impugnación<sup>293</sup>.

Sin embargo el TEPJF, en el 2003, en una nueva reconsideración interpretativa cambió el criterio que hasta entonces había sustentado, para ampliar la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, contra actos y resoluciones de los órganos de las estructuras partidistas:

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**—La interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 17; 41, fracción IV, y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 12, apartado 1, inciso b), 79 y 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, llevan a la conclusión de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sí resulta jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral<sup>294</sup>.

La ampliación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, contra actos y resoluciones de los órganos de las estructuras partidistas, significó un parte aguas dentro de la vida de los partidos políticos mexicanos, ya que éstos durante toda su existencia habían sido los únicos órganos calificadores de sus procesos democráticos internos. A partir de esta resolución a los militantes de los partidos políticos, se les otorgó protección pronta y eficaz contra los actos o resoluciones de las dirigencias partidistas, que vulneren sus derechos político-electorales; asimismo las dirigencias partidistas

---

<sup>293</sup> S3ELJ 15/2001, *op. cit.*, pp. 118-119.

<sup>294</sup> S3ELJ 03/2003, *op. cit.*, pp. 161-164.

realizaron un mayor esfuerzo por apegarse a la legalidad y transparentar sus procesos democráticos internos.

Finalmente como fruto de la reforma electoral, se añadió dentro de la LGSMIME el inciso g) del artículo 80, la cual confirma el criterio vertido en la sentencia S3ELJ 03/2003, pues menciona que el juicio procederá cuando el ciudadano considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales, esto último se aplica incluso a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular aún cuando no estén afiliados al partido señalado como responsable.

Además este artículo aclara otro conflicto que fue materia de varios debates<sup>295</sup> e interpretaciones jurídicas en los últimos años, al establecer que forzosamente el quejoso debe agotar previamente las instancias de solución de conflictos previstas en las normas internas del partido, salvo que los órganos partidistas competentes no estuvieren integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos, o dichos órganos incurran en violaciones graves de procedimiento que dejen sin defensa al quejoso.

### ***Naturaleza Jurídica.***

El fundamento constitucional de este juicio se encuentra en los artículos 41 y 99 de la CPEUM. El artículo 41 constitucional en su fracción VI establece que el sistema de medios de impugnación en materia electoral deberá garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de la Constitución.

Por su parte el artículo 99 de la CPEUM –recientemente modificado, y en el que ya se faculta al ciudadano a acudir a la jurisdicción del Tribunal Electoral por violaciones a sus derechos político-electorales por parte del partido político–

---

<sup>295</sup> Para mayor abundamiento sobre este debate *Vid.* CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, *op. cit.*

establece que al TEPJF le corresponde resolver las impugnaciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país:

**Artículo 99.**

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables.

Los derechos político-electorales establecidos en la CPEUM, son la razón ser de este juicio, y a éstos se les puede definir como:

Las facultades que tienen los ciudadanos para acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país y para elegir a los propios gobernantes a través del voto universal, libre secreto y directo ejercido periódicamente en elecciones auténticas<sup>296</sup>.

Los derechos político-electorales gozan de la defensa legal del Estado a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el cual es definido por el jurista Flavio Galván Rivera como:

La vía legalmente prevista, a favor exclusivo de los ciudadanos, para impugnar procesalmente la constitucionalidad, legalidad y validez de un acto o resolución de la autoridad electoral, que viole el derecho ciudadano de voto activo o pasivo, de asociación individual y libre para participar pacíficamente en asuntos políticos o de afiliación libre e individual a los partidos políticos nacionales<sup>297</sup>.

---

<sup>296</sup> *Ibidem*, p. 246.

<sup>297</sup> GALVÁN Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, México, Porrúa, 2002, p. 457.

Así las cosas, se puede percibir que el juicio en comento, es un medio de impugnación que tiene por objetivo dotar al ciudadano de las garantías que se derivan de sus derechos político-electorales establecidos en la Constitución.

### ***Procedencia.***

La LGSMIME, en su artículo 79 señala claramente los principios elementales de procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales:

#### **Artículo 79**

1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.
2. Asimismo, resultará procedente para impugnar los actos y resoluciones por quien teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas.

Como se puede apreciar de la lectura del artículo anterior, para que proceda el juicio es imprescindible que el promovente posea la calidad de ciudadano y lo promueva de forma individual o a través de sus representantes legales. Las únicas violaciones que se pueden aducir para que proceda este juicio son las relacionadas con:

- a) La violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares;
- b) La violación al derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte de forma pacífica en los asuntos políticos y
- c) La violación al derecho de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos



Al final del artículo 79 de la LGSMIME, se agrega un último párrafo que pone de manifiesto una causa de procedencia especial, la cual hace referencia a la impugnación de actos y resoluciones por quien teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas.

Más adelante en el artículo 80 de la ley en comento, se mencionan los motivos por los cuales el ciudadano podrá promover el juicio:

**Artículo 80.**

1. El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

- a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;
- b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto, a solicitud de la Sala que sea competente, remitirá el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano;
- e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política;
- f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior, y
- g) Considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales. Lo anterior es aplicable a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular aún cuando no estén afiliados al partido señalado como responsable.

Como se puede apreciar son abundantes las causas por las cuales se puede promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Este juicio se ha convertido en el medio de impugnación más solicitado en materia electoral, de 1996 a la fecha, el 68.6%<sup>298</sup> de los asuntos recibidos por el TEPJF han sido de esta especie.

Para efectos del presente trabajo de tesis, las causales que revisten mayor importancia son las mencionadas en los incisos e) y g) del artículo 80.

En el inciso e) se hace referencia al derecho que tiene el ciudadano, perteneciente a una agrupación de ciudadanos, de promover este juicio cuando considere que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política.

Por su parte en el inciso g) se hace mención a la causal relativa a los actos o resoluciones emitidos por un partido político, que el ciudadano –afiliado al partido político–, considere que violan alguno de sus derechos político-electorales. También es aplicable a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular aún cuando no sean afiliados del partido por el que decidan contender. Es necesario recordar que únicamente procederá este juicio cuando se hayan agotado previamente las instancias partidistas para solucionar los conflictos, previstas en la normativa del partido, salvo que los órganos partidistas competentes no estuvieren integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos, o dichos órganos incurran en violaciones graves de procedimiento que dejen sin defensa al quejoso.

Como ya se ha mencionado anteriormente la inclusión de esta nueva causal en el 2008 confirmó y dotó de mayor fortaleza jurídica a la manera de proceder

---

<sup>298</sup> *Vid.* Estadísticas Judiciales, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
<http://www.trife.gob.mx/todo2.asp?menu=10>

que ya venía desarrollando el TEPJF desde la tesis S3ELJ 03/2003, asimismo a raíz de esta reforma se hizo patente el interés de los legisladores –la mayoría de ellos pertenecientes a un partido político– por establecer en la legislación federal medios de impugnación contra los actos de los partidos políticos que atenten contra los derechos político-electorales.

### ***Competencia.***

El artículo 83 de la LGSMIME señala que son competentes para resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano la Sala Superior y las Salas Regionales del TEPJF.

La Sala Superior es competente para resolver en única instancia:

- a) Cuando el ciudadano considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernador, Jefe de Gobierno del D.F. y en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de representación proporcional.
- b) Cuando el ciudadano habiéndose asociado con otros ciudadanos, considere que se le negó indebidamente su registro.
- c) Considere que los actos o resoluciones del partido al que pertenece violan alguno de sus derechos político-electorales.
- d) Cuando se trate de la violación de los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de los candidatos a los cargos de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernadores, Jefe de Gobierno del D.F., diputados federales y senadores de representación proporcional, y dirigentes de los órganos nacionales de dichos institutos, así como en los conflictos

internos de los partidos políticos cuyo conocimiento no corresponda a las Salas Regionales, y

- e) Cuando por causa de inelegibilidad de los candidatos a Gobernadores o Jefe de Gobierno del D.F., las autoridades electorales competentes determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría.

La Sala Regional del TEPJF que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial<sup>299</sup> en que se haya cometido la violación reclamada es competente para resolver en única instancia cuando:

- a) El ciudadano no hubiere obtenido oportunamente el documento que exige la ley electoral respectiva para ejercer el voto.
- b) El ciudadano habiendo obtenido el documento para ejercer el voto, no aparezca en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio.
- c) El ciudadano considere haber sido excluido indebidamente de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio.
- d) Cuando el ciudadano considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, y en las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, así como a las Asamblea Legislativa del Distrito Federal y titulares de los órganos político administrativos del D.F.
- e) La violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar el ayuntamiento.
- f) La violación de los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los

---

<sup>299</sup> El territorio nacional se divide en 5 Salas Regionales, las cuales tienen su cabecera en las siguientes ciudades: Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Distrito Federal y Toluca.

cargos de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, y de los titulares de los órganos político-administrativos del D.F.; y dirigentes de los órganos de dichos institutos distintos a los nacionales, y

- g) Cuando por causa de inelegibilidad en las elecciones de autoridades municipales o delegacionales y diputados locales, las autoridades electorales competentes determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría.

### ***De las sentencias y notificaciones.***

El trámite y la sustanciación del juicio para la protección de los derechos político-electorales siguen las reglas generales de los medios de impugnación en materia electoral previstos en el título segundo de LGSMIME.

En el caso de las sentencias que resuelvan el fondo del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el artículo 84 de la LGSMIME indica que éstas serán definitivas e inatacables y podrán tener los siguientes efectos:

- a) Confirmar el acto o resolución impugnado, y
- b) Revocar o modificar el acto o resolución impugnado, en este caso se incluye la posibilidad de que la sentencia restituya al promovente en el uso y goce de su derecho político-electoral.

Las sentencias serán notificadas al actor que promovió el juicio, a los terceros interesados y a la autoridad u órgano partidista responsable a más tardar dentro de los dos días siguientes al en que se dictó la sentencia.

## b) Jurisprudencia.

Una democracia requiere una interpretación democrática, abierta, que maximice el ejercicio de los derechos fundamentales, esto es, garantista, racional, de control difuso de lo constitucional, con nuevas herramientas para la presentación de asuntos, y dúctil<sup>300</sup>.

Como ya se mencionó anteriormente en el presente capítulo, al analizar la jurisprudencia en España, el término jurisprudencia tiene dos acepciones: la primera que la define como ciencia del derecho o teoría del orden jurídico positivo y la segunda que la entiende como conjunto de principios y doctrinas contenidos en las decisiones de los tribunales<sup>301</sup>. A fin de no ser repetitivos simplemente se mencionará que la que se analizará será esta última acepción, esto es, la doctrina que establecen los tribunales.

En palabras del Dr. Flavio Galván, la jurisprudencia tiene como objetivos la correcta aplicación del Derecho, mediante la interpretación o integración de los ordenamientos jurídicos aplicables, al resolver las controversias de intereses de trascendencia jurídica y lograr la unificación de criterios al resolver litigios a fin de otorgar certeza y seguridad jurídica a los gobernados en cuanto a la manera de interpretar o integrar la ley. Asimismo señala que la máxima utilidad de la jurisprudencia consiste en explicar, aclarar y, en su caso, completar las normas jurídicas, con efectos vinculativos, al momento de su aplicación<sup>302</sup>.

El fundamento constitucional del sistema jurisprudencial en México se encuentra en el artículo 94, el cual hace mención de la integración del Poder

---

<sup>300</sup> NIETO, Santiago, *op. cit.*, p. XXIX.

<sup>301</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *op. cit.*, p.68.

<sup>302</sup> Cfr. GALVÁN RIVERA, Flavio, *Jurisprudencia Electoral*, en ARNALDO ALCUBILLA, Enrique *et al.* (coord.), *Memoria del II Curso de Formación Judicial Electoral: Elecciones y Justicia en España y México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, p. 271.

Judicial de la Federación y establece que la ley se encargará de fijar los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia.

**Artículo 94.**

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación

Más adelante la propia Carta Magna en su artículo 99, establece que los mecanismos para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pueda fijar criterios de jurisprudencia obligatorios son únicamente los señalados por la Constitución y la legislación ordinaria:

**Artículo 99.**

La organización del Tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

Al respecto la Constitución señala en el mismo artículo 99 ciertos principios acerca de la resolución de las contradicciones de tesis, sobre la inconstitucionalidad de actos o resoluciones, o sobre la interpretación de la misma Constitución. En cuanto a la legislación ordinaria, el COFIPE en su artículo 3 y la LGSMIME en su artículo 2, hacen mención de los criterios de interpretación que debe utilizarse para la aplicación de las normas de ambos ordenamientos, dichos criterios son: gramatical, sistemático y funcional.

Asimismo la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF en adelante) regula en los artículos que van del 232 al 237 las condiciones para que

el Tribunal Electoral pueda establecer jurisprudencia y las características que ésta posee.

### ***Órganos Competentes.***

De conformidad con la CPEUM y la LOPJF los órganos competentes para formular jurisprudencia en materia electoral son:

- I El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
  - a) Al resolver las contradicciones de tesis que puedan llegar a presentarse, sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución, entre las Salas del TEPJF y las Salas o el Pleno de la SCJN. En este caso cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes podrán denunciar la contradicción a fin de que el Pleno de la SCJN decida cual tesis debe prevalecer.
  - b) Al resolver controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.- De conformidad con el artículo 43 y 73, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos 8 votos de los Ministros de la SCJN, al resolver controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad son obligatorias para las Salas de la Corte, los tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, los tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales. Como se puede apreciar en ningún momento se menciona expresamente al TEPJF, razón por la cual se ha prestado a numerosos debates académicos si le es o no obligatorio al Tribunal Electoral apearse a esta clase de sentencias, sin embargo en la práctica el



TEPJF si considera como obligatorias las sentencias del Pleno de la SCJN que cumplen con los requisitos antes citados.

II La Sala Superior del TEPJF.- Es por antonomasia el órgano competente para establecer jurisprudencia en materia electoral, su fundamento legal se encuentra en los artículos 189 y 232 a 235 de la LOPJF.

III Las Salas Regionales del TEPJF.- De acuerdo al artículo 232, fracción II, de la LOPJF, las Salas Regionales también están facultadas para establecer jurisprudencia en materia electoral.

### **Sistemas.**

Se contemplan los siguientes sistemas para establecer jurisprudencia electoral obligatoria:

I Reiteración.- Como su nombre lo indica este sistema se actualiza cuando se reitera o repite el mismo criterio de aplicación de las normas. La LOPJF establece en su artículo 232 los siguientes mecanismos para su conformación:

En el caso de la Sala Superior, deben de ser 3 sentencias no interrumpidas por otra en contrario, que sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma.

Tratándose de las Salas Regionales el número aumenta a 5 sentencias, con las mismas características, añadiéndose el requisito de ser ratificada por la Sala Superior. En este último caso, la Sala Regional, a través del área que sea competente en la materia, comunicará a la Sala Superior de las 5 sentencias que contienen el criterio que se pretende que

sea declarado obligatorio, así como el rubro y el texto de la respectiva tesis, para que la Sala Superior determine si procede o no fijar jurisprudencia.

- II Contradicción o Unificación.- Surge ante una contraposición de tesis procedentes de dos o más tribunales competentes, dichas contradicciones son “superadas” por una tesis unificadora procedente del tribunal de mayor jerarquía<sup>303</sup>.

En materia electoral la jurisprudencia por contradicción o unificación de tesis se puede actualizar cuando:

- a) Como ya se mencionó anteriormente, cuando el Pleno de la SCJN resuelve la contradicción existente entre el criterio de alguna de las Salas del TEPJF y el de una Sala o el Pleno de la SCJN. Bajo esta hipótesis –regulada en el artículo 99 constitucional y 232, 236 y 237 de la LOPJF– la contradicción puede darse tanto en tesis aisladas como de jurisprudencia.
- b) La Sala Superior resuelve en contradicción de criterios sostenidos entre dos o más Salas Regionales
- c) La Sala Superior resuelve la contradicción de tesis entre las Salas Regionales y la propia Sala Superior.

En los supuestos mencionados en los anteriores incisos b) y c) sólo podrán ser objeto de denuncia por contradicción, las tesis aisladas –ya que la jurisprudencia formada por las Salas Regionales forzosamente debe ser ratificada por la Sala Superior–, abundando sobre este tema el Dr. Flavio Galván menciona:

Cabe señalar que la contradicción de criterios sólo se puede dar entre tesis aisladas sostenidas por las Salas Regionales entre sí o entre un criterio postulado por la Sala

---

<sup>303</sup> *Ibidem*, p. 284.

Superior y el emitido por una o más Salas Regionales; sin que en caso alguno pueda surgir esta contraposición entre una tesis aislada y una de jurisprudencia, pues esta última es obligatoria en todos los supuestos, a excepción hecha de la interrupción<sup>304</sup>.

III Por Revalidación o Asimilación.- Este criterio nace a raíz de las reformas que se hicieron en 1996 a diversos ordenamientos jurídicos, entre ellos, la LOPJF, el COFIPE y la expedición de la LGSMIME. El artículo quinto transitorio del decreto publicado el 19 de noviembre de 1996 mencionaba:

Los criterios de jurisprudencia sostenidos por la Sala Central y la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, según corresponda, continuarán siendo aplicables en tanto no se opongan a las reformas establecidas en los artículos segundo, tercero y cuarto del presente Decreto.

Para que los criterios de jurisprudencia a que se refiere el párrafo anterior resulten obligatorios, se requerirá de la declaración formal de la Sala Superior del Tribunal Electoral. Hecha la declaración, la jurisprudencia se notificará de inmediato a las Salas Regionales, al Instituto Federal Electoral y, en su caso, a las autoridades electorales locales<sup>305</sup>.

Así las cosas, después de las múltiples reformas que surgieron a partir de este decreto, se presentó la disyuntiva de considerar como obligatoria o no, la jurisprudencia que venía realizando el antiguo Tribunal Electoral Federal. Como solución se decretó que esta jurisprudencia se convertiría en doctrina, y sólo adquiriría el carácter de obligatoria cuando así lo declarara formalmente la Sala Superior del ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

### ***Interrupción.***

---

<sup>304</sup> *Ibidem*, p. 284.

<sup>305</sup> *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996.

La jurisprudencia que emita el TEPJF se interrumpe cuando haya un pronunciamiento en contrario por mayoría de 5 votos –de 7 posibles– de los miembros de la Sala Superior, las Salas Regionales no están facultadas para interrumpir jurisprudencia. En dicha resolución se deberán expresar las razones por las que se cambia el criterio, la cual constituirá jurisprudencia, sólo si se cumplen los criterios formadores de jurisprudencia establecidos en las fracciones I y III del artículo 232 de la LOPJF

Es importante mencionar que la interrupción tan sólo implica el cese de la obligatoriedad.

### ***Obligatoriedad***

La jurisprudencia que emita el TEPJF es obligatoria para las Salas del propio Tribunal y para el Instituto Federal Electoral. También lo es para las autoridades electorales locales, jurisdiccionales y administrativas, en lo concerniente a jurisprudencia en juicios relativos a los derechos político-electorales de los ciudadanos, o en aquellos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades en los términos previstos por la CPEUM y demás leyes.

La jurisprudencia del Pleno de la SCJN será obligatoria para el TEPJF, cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la CPEUM, y en los casos en que resulte exactamente aplicable.

### **3.2.6 Financiamiento.**

Como se mencionó anteriormente, el financiamiento 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<sup>306</sup>. Las leyes y los catedráticos del derecho suelen clasificar en tres los sistemas de financiamiento: privado, público y mixto.

El sistema de financiamiento a los partidos políticos mexicanos –así como de la mayoría de los partidos políticos de occidente– en un principio fue netamente “privado”, posteriormente se les brindó apoyos indirectos tales como franquicias postales, ciertas exenciones de impuestos, etc. Finalmente se llegó al criterio actual el cual establece un sistema de financiamiento mixto, en el cual debe prevalecer el financiamiento público sobre el privado.

La evolución del financiamiento de los partidos políticos mexicanos se puede apreciar a través de las diversas reformas a la Constitución y a la legislación electoral. A partir de 1963, la Ley Federal Electoral les otorgó a los partidos políticos la exención de determinados impuestos: del timbre, sobre rifas, sorteos y festivales, sobre la renta, por la venta de impresos, etc. Posteriormente, en 1973 se les otorgaron otras prerrogativas: franquicias postales y telegráficas, y acceso a medios masivos de comunicación como radio y televisión. En 1977 la reforma constitucional al artículo 41 añadió 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 voto popular”<sup>307</sup>, en virtud de dicha reforma, los partidos políticos fueron acreedores a percibir financiamiento público directo.

De 1977 a la fecha, la legislación electoral ha ido dotando de un papel de mayor preponderancia el financiamiento público. A contrario sensu, se ha ido acotando cada vez más la participación de financiamiento privado. Al respecto el Dr. Alonso Lujambio comenta que en el transcurso de doce años (1989-2000) el

---

<sup>306</sup> *Enciclopedia Jurídica Mexicana, op. cit.*, p. 303.

<sup>307</sup> Diario Oficial de la Federación de 06/12/1977, p. 2.

financiamiento público aumentó 44 veces, mientras que el financiamiento privado ha experimentado algo cercano al colapso desde 1994<sup>308</sup>.

La importancia sobre el tema de financiamiento a los partidos políticos, ha adquirido enormes dimensiones dentro de la sociedad mexicana, el ex Presidente del Instituto Federal Electoral, José Woldenberg, lo manifiesta contundentemente:

No se exagera cuando se refiere al financiamiento de los partidos como un tema absolutamente central no sólo para los propios partidos políticos y para su influencia, prestigio e implantación social, sino, lo que es más importante, para la legitimidad y la salud del sistema democrático mismo<sup>309</sup>.

Precisamente como lo define el Dr. Woldenberg, el debate sobre el financiamiento a los partidos políticos, fue un tema central en la construcción de la reforma electoral 2007-2008.

Sin embargo, con anterioridad al debate acalorado sobre las nuevas propuestas legislativas para regular el financiamiento a los partidos políticos, el Tribunal Electoral desde 1998, ya había señalado los principios constitucionales aplicables al financiamiento de los partidos, haciendo especial énfasis en los tres momentos que ahora ya contempla la legislación electoral: fijación de criterios para determinar límites a las erogaciones en campañas electorales; establecimiento de montos máximos de aportaciones pecuniarias de simpatizantes y procedimientos para el control del origen y uso de los recursos; y señalamiento de las sanciones por incumplimiento de la ley.

#### **FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES APLICABLES.**

---

<sup>308</sup> Cfr. LUJAMBIO, Alonso, *Experiencias Nacionales Representativas: México*, en CARRILLO, Manuel *et al.* (coord.), *op. cit.*, p. 382 y ss.

<sup>309</sup> WOLDENBERG, José, *Relevancia y Actualidad de la Contienda Político-Electoral*, en CARRILLO, Manuel *et al.* (coord.), *op. cit.*, p. 18.

En el artículo 41, párrafo segundo, fracción II, primer y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reitera el principio constitucional de legalidad electoral que, entre otros aspectos, se traduce en una reserva de ley en tres materias concretas: 1. Fijación de criterios para determinar límites a las erogaciones en campañas electorales; 2. Establecimiento de montos máximos de aportaciones pecuniarias de simpatizantes y procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos, y 3. Señalamiento de sanciones por el incumplimiento de las disposiciones sobre: a) Límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; b) Montos máximos de las aportaciones pecuniarias de los simpatizantes de los partidos políticos, y c) Control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos políticos<sup>310</sup>.

## **A *Financiamiento Público.***

Como ya se ha mencionado los partidos políticos son reconocidos por la Constitución mexicana como entidades de interés público, en virtud de ello, son considerados instituciones indispensables para la articulación de un sistema democrático, cuya existencia es necesaria apoyar a través de recursos públicos.

El financiamiento público tiene entre sus principales propósitos “transparentar el origen de los recursos, garantizar la independencia de los partidos, contar con condiciones adecuadas de equidad en la competencia, y evitar la tentación de acudir a fuentes ilegítimas de financiamiento”<sup>311</sup>.

En México hay tres vías de financiamiento público directo para los partidos registrados:

I Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes.

---

<sup>310</sup> S3EL 036/98, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997/2005*, pp. 574-575.

<sup>311</sup> WOLDENBERG, José, *Relevancia y Actualidad de la Contienda Político-Electoral*, en CARRILLO, Manuel *et al.* (coord.), *op. cit.*, p. 20.

- II El financiamiento destinado a la obtención del voto durante los procesos electorales.
  - III Financiamiento para actividades de carácter específico.
- I *Financiamiento para actividades ordinarias permanentes.*- Las reglas para fijar dicho financiamiento están contenidas en el artículo 41, fracción II de la CPEUM, cuyo contenido literal es el siguiente:

**Artículo 41.**

II.

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

De la lectura del artículo anterior, se puede apreciar que el total del monto a repartir depende de dos variables: 1) el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, 2) el salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El producto que resulte de multiplicar el 65% de los ciudadanos inscritos en el padrón, por el salario mínimo diario vigente en el D.F., será el financiamiento público a repartir entre los partidos políticos por concepto de actividades ordinarias permanentes. Anteriormente para establecer el monto para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, el Órgano Superior de la Dirección del IFE calculaba los costos mínimos de campaña, considerando el número de diputados y senadores a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras y la duración de las campañas electorales, de tal forma que el monto total de financiamiento público para actividades ordinarias debía aumentar si se incrementaba el número de partidos políticos con representación en las Cámaras, ello aunado a la



discrecionalidad con la que se calculaban los costos mínimos de campaña, contribuyeron a que el legislador reformara los criterios de financiamiento. En este sentido, es importante mencionar, que las últimas reformas legales que se realizaron, sumadas a otras reformas que se verán más adelante lograron disminuir el financiamiento público otorgado a los partidos políticos<sup>312</sup>.

Ahora bien, la distribución del monto total a repartir, no corresponde directamente al porcentaje de votos que cada partido político haya obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. En aras de hacer una distribución “igualitaria” que favorezca a los partidos menos votados, pero que conservaron su registro, el 30% del monto a repartir se reparte por igual entre todos los partidos, independientemente del número de votos que hayan obtenido. El 70% restante si se distribuye en función de los votos que cada partido político, con representación en alguna de las Cámaras, recibió en la elección inmediata anterior de diputados federales de mayoría relativa. Las ministraciones que le correspondan a cada partido político por disposición legal, se entregan mensualmente.

*II El financiamiento destinado a la obtención del voto durante los procesos electorales (financiamiento para campañas).*- El artículo 228 del COFIPE, menciona a la campaña electoral como “el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto”. Así las cosas, se consideran actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en los que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

---

<sup>312</sup> Según datos del IFE consultados en <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Financiamiento/>, en 2003, año con elecciones para diputados federales se otorgó financiamiento público a los partidos políticos por \$4,823,580,695.43 y en el 2009 se otorgó para el mismo rubro y con las mismas elecciones intermedias \$3,633,067,351.64.

Como ya se ha comentado anteriormente, el costo de las campañas electorales en las últimas décadas se ha ido incrementando por el uso de los medios masivos de comunicación en éstas. Consecuentemente el aumento en los costos de las campañas aumentó la influencia del dinero en el resultado electoral, dando como resultado el resquebrajamiento del principio de equidad en la contienda electoral. Otros aspectos que los legisladores e investigadores percibían como perfectibles, además del anterior, era la disminución del periodo de campaña, la regulación de las precampañas y el cambio en la fórmula para el otorgamiento del financiamiento público para la obtención del voto en los procesos electorales.

A fin de “corregir” los aspectos señalados anteriormente la reforma electoral 2007-2008 incluyó cambios en el financiamiento público otorgado a los partidos políticos registrados para la obtención del voto:

- a) Se le otorgaron atribuciones al IFE para ser la única autoridad en la administración de los tiempos en radio y televisión, que les corresponden a los partidos políticos, desde el inicio de las precampañas hasta el día de la jornada electoral.
- b) Regulación de precampañas. Se delimitó la duración de los procesos internos para la selección de candidatos, se reguló el acceso a medios de comunicación durante este mismo periodo y se establecieron límites al financiamiento de las mismas.
- c) Se disminuyó la duración de las campañas electorales. Se disminuyó de campañas de 5 meses (aproximadamente) a 90 días ó 60 días según el tipo de elección<sup>313</sup>.
- d) Durante y al término de la campaña son estrictamente fiscalizados los ingresos y gastos de los partidos políticos.

---

<sup>313</sup> Serán 90 días tratándose de campañas electorales para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados. Serán 60 días en el caso de las campañas electorales para diputados, en el año en que solamente se renueve dicha Cámara.

- e) Se modificó la fórmula para el otorgamiento de financiamiento público directo a las campañas electorales a fin de disminuirlo.

Actualmente el COFIPE contempla en su artículo 78 el aumento al financiamiento público los años en que hay elecciones (financiamiento para campañas). En caso de que se renueven ambas Cámaras y el titular del Poder Ejecutivo, se les otorgará un cincuenta por ciento más de lo que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año, en caso de que haya sólo renovación de la Cámara de Diputados se les otorgará un treinta por ciento más.

**Artículo 78.**

b) Para gastos de campaña:

- I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;
- II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y
- III. El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.

Se puede apreciar claramente que con esta reforma, el financiamiento público para los gastos de campaña disminuyó considerablemente ya que antes se les otorgaba a los partidos en año de elección (ya fuera sólo renovación de una de las Cámaras o de las dos y la del Ejecutivo) un monto equivalente al cien por ciento del financiamiento público que recibían por sus actividades ordinarias del año. Así las cosas se cumplió uno de los principales motivos de la reforma electoral 2007-2008:

El primer objetivo es disminuir el forma significativa el gasto en campañas electorales, lo que se propone alcanzar mediante la reducción del financiamiento público, destinado a tal propósito: en un setenta por ciento en las elecciones que solamente se renueva la Cámara de Diputados, y del cincuenta por ciento en las elecciones en que se renuevan el Poder Ejecutivo y las dos Cámaras del H. Congreso de la Unión<sup>314</sup>.

*III Financiamiento por actividades específicas.*- La otra especie de financiamiento público directo es el que se otorga por “actividades específicas”, que son las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política así como las tareas editoriales. Esta especie de financiamiento público encuentra su fundamento en el artículo 41 de la CPEUM, el cual hace referencia a la función de los partidos políticos como promotores de la participación del pueblo en la vida democrática, encomendándoles a éstos una misión que va más allá de hacer posible a los ciudadanos el acceso al poder público, tal como lo menciona doctora Jacqueline Peschard:

Al ser entidades de interés público, se les atribuye además de las funciones de contribuir a la integración de la representación nacional y de hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre secreto y directo, las de promover la participación del pueblo en la vida democrática. Se entiende, entonces, que los partidos no solamente deben perseguir sus objetivos particulares, e interesados, sino otros más amplios, comprometidos con el desarrollo de las instituciones y de la cultura política democrática de los ciudadanos, es decir, aquellos de servicio al conjunto de la sociedad<sup>315</sup>.

---

<sup>314</sup> Iniciativa con proyecto de decreto para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral en “Proceso de Reforma Constitucional Electoral 2007”, *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral*, México, nueva época, año 1, núm. especial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, p. 12.

<sup>315</sup> PESCHARD, Jaqueline, *El financiamiento por actividades específicas en México. Significado y Perspectivas*, en OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús (comp.), *Justicia Electoral en el Umbral del Siglo XXI*, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. II., p. 651.

De conformidad con el artículo 41, fracción II inciso c), esta especie de financiamiento público equivaldrá al tres por ciento del financiamiento público total que se otorga cada año para actividades ordinarias a los partidos políticos. Dicha cantidad se distribuye utilizando el siguiente criterio: 30% se reparte de forma igualitaria y 70% restante según el porcentaje de votos que el partido obtuvo en la elección de diputados en la elección inmediata interior.

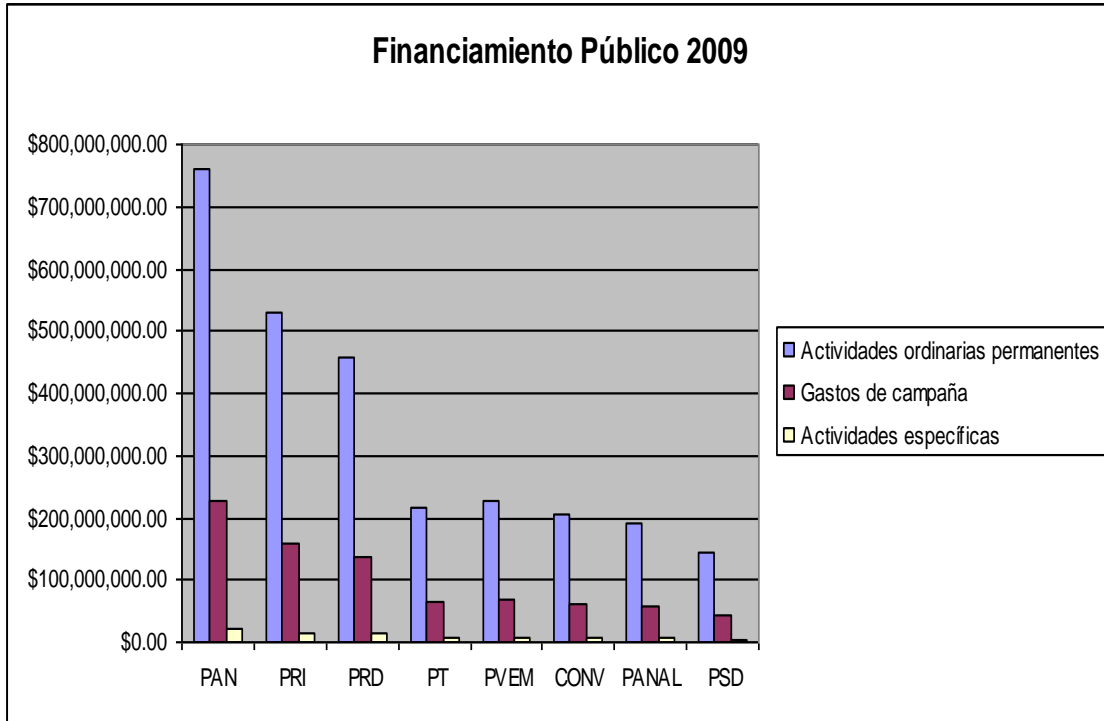
A continuación se muestra el financiamiento público que recibieron los partidos políticos para el 2009, año en el que se presentaron elecciones para la renovación de la Cámara de Diputados, desglosado según las clasificaciones que ya se mencionaron: actividades ordinarias permanentes, actividades tendientes a la obtención de voto (gastos de campaña) y actividades específicas.

## FINANCIAMIENTO PÚBLICO 2009

<b>Partido</b>	<b>Actividades ordinarias permanentes</b>	<b>Gastos campaña</b>	<b>Actividades específicas</b>	<b>Totales</b>
Partido Acción Nacional	\$759,363,129.76	\$227,808,938.93	\$22,780,893.89	\$1,009,952,962.58
Partido Revolucionario Institucional	\$531,235,897.67	\$159,370,769.30	\$15,937,076.93	\$706,543,743.91
Partido de la Revolución Democrática	\$456,470,557.82	\$136,941,167.34	\$13,694,116.73	\$607,105,841.89
Partido del Trabajo	\$216,513,876.21	\$64,954,162.86	\$6,495,416.29	\$287,963,455.35
Partido Verde Ecologista de México	\$228,637,396.49	\$68,591,218.95	\$6,859,121.89	\$304,087,737.33
Convergencia	\$204,712,727.93	\$61,413,818.38	\$6,141,381.84	\$272,267,928.15
Nueva Alianza	\$191,863,629.69	\$57,559,088.91	\$5,755,908.89	\$255,178,627.48
Partido Socialdemócrata	\$142,832,372.14	\$42,849,711.64	\$4,284,971.16	\$189,967,054.95
<b>TOTALES</b>	<b>\$2,731,629,587.7</b>	<b>\$819,488,876.3</b>	<b>\$81,948,887.6</b>	<b>\$3,633,067,351.6</b>

316

<sup>316</sup> Vid. Financiamiento, Instituto Federal Electoral. <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Financiamiento>



317

Por su parte los partidos políticos que hubiesen obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado su registro legal no cuenten con representación en las Cámaras del Congreso, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público. A cada partido se le otorgará el dos por ciento del monto del financiamiento total, que les corresponda a los partidos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes. Para gastos de campaña se les otorgará financiamiento público siguiendo las mismas pautas que les obliga a los demás partidos, esto es, recibirán un treinta por ciento más en caso de elección de diputados federales y un cincuenta por ciento más en caso de renovación de las Cámaras y del titular del Ejecutivo. Para “actividades específicas” gozarán de financiamiento público pero sólo de la parte que se distribuya en forma igualitaria entre todos los partidos.

#### *Financiamiento público indirecto.*

<sup>317</sup> Elaboración propia con información del IFE.

Los institutos políticos también reciben otra clase de apoyo económico público, que no implica un financiamiento directo. Este apoyo se les brinda a los partidos para la realización de ciertas actividades indispensables para el cumplimiento de sus fines y propias de su naturaleza descrita en el artículo 41 constitucional.

El artículo 48 del COFIPE menciona cuales son estas prerrogativas de los partidos políticos:

**Artículo 48**

1. Son prerrogativas de los partidos políticos nacionales:

- a) Tener acceso a la radio y televisión en los términos de la Constitución y este Código;
- b) Participar, en los términos de este Código, del financiamiento público correspondiente para sus actividades.
- c) Gozar del régimen fiscal que se establece en este Código y en las leyes de la materia; y
- d) Usar las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

***B Financiamiento Privado.***

Sin lugar a dudas el permitir o incentivar el financiamiento privado a los partidos políticos posee un gran número de virtudes, como el fortalecimiento del vínculo militantes-partido y simpatizantes-partido, el cual brinda mayor legitimación para que éstos le exijan cuentas de su uso a la dirigencia del partido y éste procure hacer más eficientes sus gastos. Otro beneficio del financiamiento privado es que permite colaborar con la fuerte carga que implica al erario público mantener a estos institutos políticos. Sin embargo como se ha visto, el financiamiento privado a los partidos políticos también conlleva varios desafíos que la legislación electoral debe ponderar y plasmar, tal como menciona el Dr. Woldenberg:



Por ello, para combinar el lado virtuoso del financiamiento privado con la protección de la salud democrática, las legislaciones han tendido a regular tanto las fuentes de ingreso privado como los montos que se pueden aportar<sup>318</sup>.

Respecto al financiamiento privado el COFIPE establece en sus artículos 77 y 78 su composición y límites:

- I *Financiamiento por la militancia.*- Se encuentra conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de los afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales (cada partido es libre de determinar el monto y a periodicidad de sus cuotas y aportaciones) y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas (cuyo límite será establecido por el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido).

Es importante mencionar que la suma que cada partido puede obtener anualmente de los recursos provenientes del financiamiento de la militancia, por el autofinanciamiento y los obtenidos mediante colectas no podrá ser mayor al diez por ciento anual de monto establecido como tope de gasto de campaña para la elección presidencial inmediata anterior.

- II *Financiamiento de simpatizantes.*- Estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país. Cada partido no podrá recibir anualmente aportaciones de afiliados o simpatizantes, por una cantidad superior al diez por ciento del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior, y una persona física o moral no podrá aportar más de punto cinco por ciento anual del monto anterior.

---

<sup>318</sup> WOLDENBERG, José, *Relevancia y Actualidad de la Contienda Político-Electoral*, en CARRILLO, Manuel *et al.* (coord.), *op. cit.*, p. 24.

Así las cosas el Consejo General del IFE, se encargó de determinar el tope de gastos para la campaña presidencial, de conformidad con los parámetros que le marca la legislación. Debido a que la reforma legal del COFIPE se hizo en el 2008 (año sin elecciones federales), el IFE determinó el tope de gastos para campaña presidencial, en ese año, sólo para efecto de determinar el monto total del financiamiento privado que puede obtener anualmente un partido político, dando las siguientes cifras:

Topo de gastos de campaña para la elección de Presidente.	\$233,977,139.96
Límite anual de ingresos provenientes de la militancia, autofinanciamiento y colectas.	\$23,397,714.
Límite anual de aportaciones o donativos, en dinero o en especie, de simpatizantes.	\$23,397,714.
Límite de aportaciones en dinero por persona física o moral.	\$1,169,885.7

319

De las aportaciones que se reciban en dinero, deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos con los datos de identificación del aportante. En el caso de las aportaciones en especie, éstas se deberán hacer constar en un contrato celebrado conforme a las leyes correspondientes. En caso de colectas, sólo deberá reportarse el monto total obtenido.

---

<sup>319</sup> Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determina el tope de gastos para campaña presidencial en el año 2008, sólo para efecto de determinar el monto total del financiamiento privado que podrá obtener anualmente cada partido político. Diario Oficial de la Federación de 12/02/2008, primera sección.

III *Autofinanciamiento*.- Estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse de fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza.

IV *Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos*.- Los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros, teniendo que avisar de la apertura de éstos a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los partidos políticos, a más tardar a los cinco días siguientes de la firma del contrato respectivo. Las cuentas, fondos o fideicomisos no estarán protegidos por el secreto bancario o fiduciario, por lo que el IFE puede en todo momento requerir información sobre el manejo de las operaciones financieras.

Están impedidas por la ley para realizar donativos o aportaciones de cualquier tipo a los partidos políticos, a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular (éstos tres últimos no estaban contemplados anteriormente): los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, de los Estados y de los Ayuntamientos (salvo los establecidos en la ley); las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del DF; los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, los organismos internacionales de cualquier naturaleza, los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión; las personas que vivan o trabajen en el extranjero y las empresas mexicanas de carácter mercantil.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales. Los partidos están obligados a tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de los de campaña; también la ley les exige a los partidos presentar informes ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, órgano que revisará dichos informes y que está facultado para realizar auditorías.

El incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones y topes en materia de financiamiento y fiscalización acarrearán sanciones las cuales, según el libro séptimo del COFIPE relativo al régimen sancionador electoral y disciplinario interno, pueden ir desde una amonestación pública, multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente en el DF, reducción de hasta el cincuenta por ciento de sus ministraciones e incluso con la cancelación de su registro como partido político.

#### **a) Acceso a medios de comunicación.**

La democracia ha sido definida con frecuencia como un gobierno de opinión, y esta definición se adapta perfectamente a la aparición de la vídeo-política. Actualmente el pueblo soberano –opina– sobre todo en función de cómo la televisión le induce a opinar. Y en el hecho de conducir la opinión, el poder de la imagen se coloca en el centro de todos los procesos de política contemporánea<sup>320</sup>.

Las formas de hacer política indiscutiblemente han revolucionado drásticamente, sobre todo a partir de la aparición de los medios masivos de comunicación, muy en especial después de la aparición de la radio, la televisión e Internet. Actualmente se considera toda una ciencia el marketing político, el cual ha servido como una herramienta indispensable para acceder y mantenerse en el

---

<sup>320</sup> SARTORI, Giovanni, *Homo Videns, La sociedad teledirigida*, México, D.F., Editorial Taurus, 1999, p. 66.

poder. No son pocas las voces que consideran que los dos últimos presidentes mexicanos lograron sus respectivos triunfos en campaña, en gran medida gracias a las estrategias de comunicación que lograron transmitir y hacer permear en a la sociedad mexicana.

Conscientes los políticos de todo lo anterior, no dudaron en incluir el tema del acceso a los medios de comunicación como uno de los temas principales en la última reforma electoral.

### ***Regulación Constitucional.***

La redacción que existe en la Carta Magna sobre el acceso a los medios de comunicación, es excesivamente pormenorizada y repetitiva (con el COFIPE), incluso detallando minutos y segundos, que se antojan más para una ley secundaria o inclusive un reglamento que para la Carta Fundamental del Estado. Anteriormente el artículo 41 constitucional tan sólo mencionaba que los partidos políticos tendrían derecho al uso en forma permanente a los medios de comunicación social, y dejaba a la legislación federal el desarrollo de las formas y procedimientos

Sin embargo dentro de la reforma electoral 2007-2008, los legisladores mexicanos consideraron que era necesario revestir el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación dentro del ropaje constitucional, para demostrar la irrefutabilidad y fortaleza de dicha reforma electoral.

En primer lugar se establecen en el artículo 41 fracción III, de la CPEUM dos fundamentos básicos:

- a) Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, y

- b) El IFE es la única autoridad para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a los propios fines del Instituto y a los partidos políticos. Los partidos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

**Artículo 41.**

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales.

Sobre este aspecto es necesario hacer una pausa para comentar que ésta fue una de las grandes modificaciones que hubo en materia electoral, con esta reforma se obtuvo un gran ahorro ya que los partidos políticos solían destinar más del cincuenta por ciento de sus recursos a la compra de dichos espacios<sup>321</sup>, con la legislación vigente los partidos no gastan en la compra de espacios en radio y televisión ya que el IFE se los proporciona de manera gratuita.

Ahora bien, la Constitución distingue dos momentos en base a los cuales distribuye el tiempo: fuera de los periodos de precampaña y campaña, y dentro de los periodos de precampaña y campaña.

Fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales, al IFE se le asignará hasta el 12% del tiempo total que el Estado disponga en radio y televisión. Del total asignado, el IFE distribuirá entre los partidos de forma igualitaria un 50% (el resto lo utiliza el Instituto para fines propios). Cada partido

---

<sup>321</sup> Se calcula que se ahorraron entre 2 500 y 3 000 millones de pesos de financiamiento, esta reforma fue duramente criticada por los medios de comunicación que en virtud de la misma, dejaron de percibir fuertes ingresos que les llegaban con toda seguridad cada año electoral. *Cfr.* “Proceso de Reforma Constitucional Electoral 2007”, op. cit., p. 86.

político nacional utilizará su tiempo en un programa mensual de 5 minutos y el restante con mensajes de duración de 20 segundos cada uno.

A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del IFE 48 minutos diarios, que serán distribuidos en 2 y hasta 3 minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión (en horario entre las 6:00 y las 24:00 horas). Durante las precampañas los partidos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal televisivo.

Cuando inicie la campaña electoral se destinará el 85% de los 48 minutos diarios (41 minutos) a los partidos políticos. El tiempo que le corresponde a cada partido político se distribuirá de la siguiente manera: el 30% de forma igualitaria y el 70% de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior.

**Artículo 41.**

III. Apartado A

- a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;
- b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;
- c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;
- d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;
- e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el

setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

Los partidos políticos sin representación en el Congreso, también son considerados en el reparto de los tiempos en radio y televisión para precampañas y campañas, ya que se les asigna la parte correspondiente del porcentaje igualitario (30%) a repartir.

En la actual reforma, no escapó a los legisladores un fenómeno que fue fuertemente cuestionado durante la campaña por la presidencia en el 2006. En el periodo de campaña, dos organismos, el Centro de Liderazgo y Desarrollo Humano (Celiderh) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) contrataron la producción y transmisión de “spots” en radio y televisión que promovían el voto y advertían sobre los peligros de que México se convirtiera en un país populista con sus consabidas crisis económicas y restricción de libertades. Ante esta situación, el artículo 48 del COFIPE mencionaba 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”<sup>322</sup>, sin embargo era bastante debatible si los “spots” pagados por estos organismos empresariales caían en tal hipótesis, de cualquier modo, no se contemplaba sanción alguna para quien violara esta disposición y dichos organismos alegaban su derecho de libertad de expresión, el cual a su parecer ejercían sin violar la ley. Ante este panorama, a fin de que no se volviera a repetir el mismo fenómeno, los legisladores decidieron darle preferencia a la equidad en la elección que a la libertad de expresión<sup>323</sup>, razón por la cual la reforma electoral modificó el artículo 41 de la CPEUM para quedar de la siguiente manera:

#### **Artículo 41.**

---

<sup>322</sup> *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, actualizado con las disposiciones del Decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 2006.

<sup>323</sup> Organismos empresariales e intelectuales estuvieron en desacuerdo con las limitantes a la libertad de expresión que implicaba la nueva norma electoral, incluso llegaron a defender estas convicciones ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación



#### Apartado A

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

A pesar de que en la elección del 2009, se volvió a repetir la contratación de propaganda electoral en televisión por conducto de personas morales, en esta ocasión el TEPJF, resolvió sancionar a tales personas<sup>324</sup>.

Otra innovación constitucional que va muy ligada con la libertad de expresión es la prohibición a los partidos políticos para difundir propaganda que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

#### **Artículo 41**

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Esta limitante, tenía como objetivo elevar el debate político, resaltar las ideas y propuestas así como el trabajo realizado por los partidos; sin lugar a dudas lo logró pero en una escala mínima, ya que las campañas de contrastes y de ataques directos constantemente han sido los impulsores de los cambios en las preferencias electorales pues son la médula de las campañas electorales. Por todo lo anterior, los partidos han ideado como darle la vuelta a la ley o en su caso han asumido los costos de las sanciones con tal de sumar mayores simpatías dentro del electorado<sup>325</sup>.

---

<sup>324</sup> Vid. Expedientes relativos al Partido Verde Ecologista de México y TV Novelas (Editorial Televisa, S.A. de C.V. y Televimex, S.A. de C.V.) SUP-RAP-201/2009, SUP-RAP-212/2009 y SUP-RAP-213/2009.

<sup>325</sup> Vid. Expediente relativo al Partido Acción Nacional y la sanción que le correspondió por difundir propaganda “denigrante” a través de una sopa de letras, SUP-RAP-81/2009 y acumulado.

Otro movimiento constitucional dentro del apartado relativo al acceso a los medios de comunicación, pero que fue menos controvertido y recibido con gran aceptación por la sociedad, fue la obligación de suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios y delegaciones, durante el periodo que comprendan las campañas electorales federales y locales hasta la conclusión de la jornada electoral<sup>326</sup>, en este sentido además de las reformas al artículo 41, también se reformó el artículo 134 constitucional el cual prohíbe que la propaganda que difundan los poderes públicos y cualquier ente de los tres órganos de gobierno, incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. Estas iniciativas fueron bienvenidas ya que de alguna manera se “prohíbe que los gobernantes utilicen recursos del pueblo para promocionar su imagen o sus intereses electorales”<sup>327</sup>.

Finalmente para darle vigencia y efectividad a la ley, los legisladores determinaron incluir en el apartado constitucional, que las infracciones relativas al acceso a los medios de comunicación serán sancionadas por el IFE a través de procedimientos expeditos, que podrán incluir orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios que resulten violatorios a la ley.

A manera de resumen, se transcriben las principales reformas constitucionales en materia de acceso a los medios de comunicación social:

La reforma: 1) amplió las atribuciones de la autoridad electoral federal en esta materia, 2) estableció nuevas reglas para que las autoridades electorales y los partidos políticos accedan a los dos medios de comunicación masiva de mayor impacto social para la difusión de sus mensajes (la radio y la televisión) y 3) creó un

---

<sup>326</sup> Solamente se exceptúan las campañas de las autoridades electorales, las de servicios educativos y de salud y las de protección civil en caso de emergencia.

<sup>327</sup> Senador Santiago Creel Miranda en “Proceso de Reforma Constitucional Electoral 2007”, *op.cit.*, p. 85.

nuevo régimen de responsabilidades y sanciones para asegurar el cumplimiento de las nuevas reglas<sup>328</sup>.

### ***Regulación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.***

La regulación sobre el acceso de los partidos a los medios de comunicación en el COFIPE, es muy repetitiva con la amplia regulación que se encuentra en la CPEUM. Obviamente el COFIPE aborda con mayor profundidad y detalle estos temas, además de incluir otros que no se encuentran en el texto constitucional.

Entre los temas señalados en la Constitución y que se desarrollan en el COFIPE se encuentra la asignación de los tiempos en radio y televisión. Al respecto el artículo 55 del COFIPE señala que los espacios que se proporcionarán a los partidos políticos tendrán horario estelar, ya que de los 48 minutos diarios que se le proporcionan al IFE en cada estación de radio y canal de televisión, desde el inicio de la precampaña hasta el día de la jornada electoral, se distribuirán en 2 y hasta 3 minutos por cada hora de transmisión. En los horarios comprendidos entre las 6 y las 12 horas, y entre las 18 y 24 horas se utilizarán 3 minutos por cada hora; en el horario comprendido después de las 12 y hasta antes de las 18 horas se utilizarán 2 minutos por cada hora.

Asimismo el COFIPE menciona que cada partido es libre de asignar por tipo de campaña federal, los mensajes a los que tenga derecho, siempre y cuando en el proceso electoral en que se renueven el Poder Ejecutivo y Legislativo, cada partido destine, al menos, un 30% de los mensajes a la campaña de uno de los poderes.

Una novedad dentro del COFIPE, es la regulación de los debates presidenciales. El IFE coordinará la realización de dos debates entre los

---

<sup>328</sup> HERNÁNDEZ, José et al., *Administración del Tiempo del Estado en Radio y Televisión para Fines Electorales*, México, Instituto Federal Electoral, 2008, p. 19.

candidatos registrados, el primer debate tendrá lugar la primera semana de mayo y el segundo a más tardar la segunda semana de junio, dichos debates serán transmitidos en vivo por las estaciones de radio y canales de televisión de permisionarios públicos.

El COFIPE también establece el marco regulatorio para la coordinación del IFE con los institutos locales electorales, en la asignación de tiempo en radio y televisión, en el caso de elecciones locales, pues la autoridad federal electoral (IFE), es la única que puede administrar los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión para propaganda electoral de los partidos políticos.

Se crea el Comité de Radio y Televisión como la autoridad responsable de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a programas y mensajes de los partidos políticos. El Comité está integrado por un representante de cada partido político, tres consejeros electorales –que serán los integrantes de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos– y el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos. El Comité se reúne de manera ordinaria una vez al mes y de forma extraordinaria cuando lo convoque el consejero electoral que lo presida, o a solicitud de los representantes de por lo menos dos partidos políticos.

La reforma del 2008 al COFIPE, dotó al Consejo General del IFE de atribuciones para poder ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral en radio o televisión que resulte violatoria del código electoral.

Además del retiro inmediato de la propaganda violatoria de la ley, se podrán aplicar sanciones a los infractores. En estos casos el Consejo General, deberá cumplir los requisitos y observar los procedimientos del libro séptimo del COFIPE titulado “Del procedimiento sancionador”.

El libro séptimo del COFIPE, remite para el caso de conductas violatorias a lo establecido en la Base III del artículo 41 constitucional o que contravengan las

normas del COFIPE sobre propaganda política o electoral, al procedimiento especial sancionador, el cual se caracteriza por su brevedad y celeridad para evitar perjuicios irreversibles:

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. ES LA VÍA PREVISTA PARA ANALIZAR VIOLACIONES RELACIONADAS CON PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN.**—(...) Es dable sostener que de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 49, 361 y 367, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se obtiene que, el procedimiento especial sancionador es la vía prevista por el legislador para analizar las presuntas violaciones vinculadas con la legalidad de la propaganda electoral en radio y televisión, por la brevedad del trámite y resolución que distingue a este procedimiento, y la necesidad de que se defina con la mayor celeridad posible sobre la licitud o ilicitud de las conductas reprochadas, las que pueden llegar a provocar afectaciones irreversibles a los destinatarios de esas expresiones, debido a la incidencia que tienen los medios masivos de comunicación en la formación de la opinión pública; ahora bien, dicho procedimiento puede ser instaurado durante el desarrollo o fuera de un proceso electoral, ya que se mantiene la posibilidad de que se transgredan las disposiciones que regulan dicha prerrogativa; luego, el escrutinio correspondiente debe efectuarse en el momento en que se actualice la conducta infractora, que podrá o no coincidir con un proceso comicial<sup>329</sup>.

El órgano instructor del proceso, dentro de los procesos electorales, es la Secretaría del Consejo General. Dentro del artículo 368 del código electoral se pueden apreciar los requisitos que debe cumplir la denuncia dentro del procedimiento sancionador especial:

**Artículo 368.**

3. La denuncia deberá reunir los siguientes requisitos:

- a) Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;
- b) Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- c) Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;
- d) Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia;

---

<sup>329</sup> J-10/2008.

- e) Ofrecer y exhibir las pruebas con que cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas; y
- f) En su caso, las medidas cautelares que se soliciten.

Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que denigre o calumnie sólo podrán iniciar a instancia de parte afectada.

En caso de que se admita la denuncia, se emplazará al denunciante y al denunciado para que comparezcan en la audiencia de pruebas y alegatos, la cual se efectuará 48 horas después de la admisión. La Secretaría Ejecutiva tiene la facultad de proponer a la Comisión de Quejas y Denuncias la adopción de medidas cautelares si las considera necesarias.

A fin de dotar de celeridad todo el procedimiento, la audiencia de pruebas y alegatos se lleva a cabo de manera ininterrumpida y de forma oral. Las únicas pruebas que se pueden ofrecer son la documental y la técnica. Una vez celebrada la audiencia la Secretaría deberá formular un proyecto de resolución dentro de las 24 horas siguientes, y deberá presentarlo al consejero presidente, para que éste a su vez lo presente ante el Consejo, el cual deberá celebrar sesión a más tardar dentro de las 24 horas siguientes a la entrega del proyecto.

En caso de comprobarse la infracción, el Consejo ordenará la cancelación inmediata de la transmisión de la propaganda política o electoral en radio o televisión motivo de la denuncia; el retiro físico o la inmediata suspensión de la distribución o difusión de propaganda violatoria de la legislación electoral, e impondrá las sanciones correspondientes.

### ***Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral***

El Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral tiene por objeto:

#### **Artículo 1.**

Del objeto y ámbito de aplicación

1. El presente ordenamiento tiene por objeto establecer las normas conforme a las cuales se instrumentarán las disposiciones señaladas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativas al ejercicio de las prerrogativas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el propio Código otorgan a los partidos políticos en materia de acceso a la radio y a la televisión, así como a la administración de los tiempos destinados en dichos medios a los fines propios del Instituto Federal Electoral y los de otras autoridades electorales.

Como se señala en el artículo anteriormente transcrito, el objetivo del reglamento es fijar las normas y mecanismos de lo señalado en el COFIPE y en la CPEUM. El reglamento se compone de 65 artículos y los principales temas de interés que abarca son:

- a) Atribuciones de los órganos del IFE
- b) Administración del tiempo en radio y televisión: fuera de los periodos de precampaña y campaña electoral federal, en periodo de precampaña, en periodo de campaña. Asimismo la administración en elecciones locales coincidentes y no coincidentes con la federal, y la administración en elecciones extraordinarias.
- c) Las pautas: entendiéndose por pautas “la orden de transmisión, en que se establecen los esquemas de distribución en cada día de transmisión, especificando la estación de radio o canal de televisión, el periodo, las horas de transmisión, el partido político a que corresponde cada mensaje y las franjas horarias de transmisión para los mensajes”<sup>330</sup>. Sobre este tema se regula la elaboración y aprobación de las pautas, sus elementos mínimos, y sus modificaciones.
- d) De los materiales: se entiende por materiales “programas de 5 minutos y promocionales o mensajes realizados por los partidos políticos, y/o promocionales o mensajes realizados por el Instituto o las autoridades electorales, fijados o reproducidos en los medios de almacenamiento y

---

<sup>330</sup> *Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral*, México, 1ª edición, Instituto Federal Electoral, 2008, p. 10.

formatos que determine el Instituto<sup>331</sup>. Se pueden encontrar normas sobre los contenidos de los mensajes y programas y sus especificaciones.

- e) De la notificación de pautas y entrega de materiales. Un aspecto que ha afectado a los partidos tras la reforma, es que ahora no pueden cambiar o ingresar sus mensajes con la velocidad que exige el ritmo de las campañas, pues toda solicitud en ese sentido, según el artículo 46 del reglamento en comento, deberá ser entregada a la Dirección Ejecutiva con al menos 8 días hábiles de anticipación a la fecha en que deba iniciar su transmisión, esto en el caso de que las emisoras se encuentren en el Distrito Federal, en caso de que las emisoras se encuentren fuera del Distrito Federal serán 10 días hábiles de anticipación. Esto se debe sumar a que los medios de comunicación, tras la reforma electoral, tienen pocos incentivos económicos para actuar con prontitud.
- f) De los catálogos y mapas de cobertura. Esto es, el listado de todos los concesionarios y permisionarios que se encuentran obligados a transmitir propaganda electoral haciendo referencia al área geográfica donde se ven o escuchan.
- g) De las verificaciones y monitoreos. El COFIPE en su artículo 76 obliga al IFE a realizar verificaciones para corroborar el cumplimiento de las pautas de transmisión que se aprueben. El reglamento menciona que el IFE verificará que en las transmisiones no existan mensajes contrarios a lo establecido en el COFIPE y a la CPEUM, además monitoreará los programas de radio y televisión que difundan noticias. Sobre este punto vale la pena destacar, que el reglamento no señala cómo se realizará esta verificación y monitoreo, cabe mencionar que la experiencia del IFE en el proceso electoral de 2009 en este tema, no fue del todo efectiva a pesar de que contrató el servicio para llevar a cabo tan enorme y sofisticada labor.

---

<sup>331</sup> *Íd.*



- h) De los lineamientos generales aplicables a los programas en radio y televisión que difundan noticias. A fin de dotar de mayor equidad la contienda electoral, el IFE expide unos “lineamientos generales” para los programas de televisión y radio que difundan noticias, dichos lineamientos de conformidad con el artículo 64 del reglamento, deberán tomar como base los siguientes principios: privilegiar la libertad de expresión y responsabilidad de los comunicadores, promover un decir noticioso imparcial y equitativo en la cobertura de las campañas electorales, promover una crítica respetuosa y promover e impulsar programas de debate entre los candidatos.

Objetivamente los cambios que se hicieron para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación se consideran un gran avance, pues se logró atenuar la influencia del dinero en la política, aunque continúa un debate muy válido sobre las restricciones a la libertad de expresión. Se dejaron sobre el tintero algunos temas que ya se regularan posteriormente tales como: la controvertida regulación en Internet, telefonía, cine, o la contratación por parte de personas físicas o morales de propaganda en medios diferentes a la radio y televisión.

### **3.2.7 Fiscalización.**

La función fiscalizadora tiene entre sus principales objetivos asegurar la transparencia, equidad y legalidad en la actuación de los partidos políticos para la realización de sus fines. Por ello el desarrollo cabal de la tarea de fiscalización no puede entenderse como una afrenta a los partidos políticos, sino como un ejercicio que legitima y fortalece la competencia democrática en el sistema de partidos<sup>332</sup>.

---

<sup>332</sup> Cfr. WOLDENBERG, José, *La Construcción de la Democracia*, México, Plaza y Janes, 2002, p. 337.

La fiscalización también ocupó un lugar importante dentro de la reforma jurídico-electoral, al ser elevada a rango constitucional. El artículo 41 constitucional anteriormente no hacía mención a la fiscalización, simplemente señalaba que la ley debía establecer los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que contaran los partidos políticos.

### ***Regulación Constitucional.***

Actualmente en la Constitución se añadió al multicitado artículo 41, la creación de un nuevo órgano técnico del Consejo General del IFE, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, la cual tiene como objetivo la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y la atribución especial de no estar limitada por el secreto bancario, fiduciario y fiscal:

#### **Artículo 41.**

V.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Asimismo la Carta Magna señala que “el órgano técnico” será el medio para que los órganos fiscalizadores de las entidades federativas, superen el secreto bancario, fiduciario y fiscal.

### ***Regulación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.***

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, tiene como objetivo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto al origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su destino y aplicación.

La Unidad de Fiscalización está compuesta por un director general el cual es designado por las dos terceras partes del Consejo General del IFE a propuesta del consejero Presidente. La Unidad cuenta con estructura administrativa (determinada por su respectivo reglamento) y con los recursos presupuestarios que le asigne el Consejo General. Antes de la reforma electoral estaba estructurada como una Comisión permanente de consejeros electorales lo cual ocasionaba algunos conflictos, como se puede apreciar en la siguiente cita:

La comisión de consejeros creció de manera desproporcionada, al extremo de que en su tramo final estaba integrada por seis de ocho consejeros, lo que predeterminaba las votaciones dentro del Consejo General. No era casual, ser parte de tal comisión otorgaba a sus integrantes un poder de relación y negociación frente a los partidos. (...)

Entonces se optó por la solución de crear, dentro del IFE, una instancia técnica especializada que no dependiera más de una comisión de consejeros, que estableció sus bases desde la propia Constitución, buscando así resaltar y proteger su delicada tarea, para lo cual se le dotó de autonomía de gestión y se dispuso que su titular fuese designado por el Consejo General a propuesta de su presidente<sup>333</sup>.

El COFIPE en su artículo 79, señala con mayor detenimiento las características de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos: es un órgano técnico del Consejo General del IFE, en el ejercicio de sus atribuciones cuenta con autonomía de gestión, no está limitada por los secretos bancario, fiscal o fiduciario, en el desempeño de sus funciones y atribuciones. Esto es, puede allegarse de la documentación necesaria relacionada con el origen y

---

<sup>333</sup> ALCOCER, Jorge, *El Sistema de Partidos en la Reforma de 2007* en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo *et al. (coord.), Estudios sobre la Reforma Electoral 2007, Hacia un Nuevo Modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial, 2008, p. 229.

destino de los recursos de los partidos para la resolución y en su caso sanción, de los casos que se le presenten.

En la jurisprudencia se pueden encontrar antecedentes que fueron dando forma a la actual legislación electoral, respecto al alcance de las atribuciones del IFE para fiscalizar:

**SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.**—La interpretación gramatical, sistemática y funcional del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito hace patente que el Instituto Federal Electoral, en el ejercicio de las funciones de fiscalización de los recursos públicos que se otorgan a los partidos políticos para cumplir sus finalidades, se encuentra incluido en los conceptos abiertos de *autoridades hacendarias federales* y *para fines fiscales*, y por tanto, en la salvedad que sobre el secreto bancario establece el precepto interpretado. (...) El Instituto Federal Electoral, al llevar a cabo el control o fiscalización de los recursos que reciben los partidos políticos, cumple con una finalidad eminentemente fiscal, al vigilar, comprobar e investigar todo lo relativo al manejo de esos recursos, así como al instaurar el procedimiento administrativo sancionador respectivo; razón por la que, cuando desempeña tales funciones, realiza actuaciones de una autoridad de carácter hacendario, en la consecución de fines fiscales, por lo cual se encuentra en el supuesto de excepción al secreto bancario, y consecuentemente tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información relativa a las operaciones bancarias que resulte razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere.<sup>334</sup>

La Unidad goza de múltiples facultades, entre las principales se encuentran las de elaborar para su aprobación el reglamento de la materia, dar las pautas sobre las normas de contabilidad que deberán seguir los partidos políticos y verificar la procedencia y ejercicio lícito de los recursos de los partidos.

---

<sup>334</sup> Tesis S3ELJ 01/2003, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997/2005, pp. 296-298. Al respecto también se pueden consultar las tesis: S3EL 164/2002, S3EL 043/2004 y Tesis S3EL 044/2004, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997/2005, pp. 922-927.

Dentro de sus facultades más importantes están las relacionadas con los informes que los partidos políticos están obligados a presentar. La ley les indica que deben presentar los siguientes informes:

	Fuera de proceso electoral		Durante año de proceso electoral		
	Informes trimestrales de avance de ejercicio	Informes Anuales	Informes Anuales	Informes de Precampaña	Informes de Campaña
<b>Contenido</b>	Será reportado el resultado de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido y realizado durante el trimestre.	Serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios durante el ejercicio.	Igual a los señalados en la columna anterior	Se reporta el origen y monto de los ingresos así como de los gastos realizados. Se presentan a través de los partidos políticos por cada uno de los precandidatos a cargos de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña.	Se reportarán los gastos que el partido y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente.
<b>Fecha de presentación</b>	A más tardar dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del trimestres	Se presentan a más tardar dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio reportado.	Igual a los señalados en la columna anterior	A más tardar dentro de los 30 días siguientes al de la conclusión de la precampaña	Se presentará un informe preliminar, con datos al 30 de mayo del año de la elección dentro de los primeros quince días de junio del mismo año. Los informes finales se presentarán dentro de los 60 días siguientes al de la jornada electoral.
<b>Características especiales</b>	Si de la revisión que realice la Unidad se encuentran anomalías errores u omisiones, se notifica al partido para que éste las subsane o aclare. Estos informes tienen carácter exclusivamente informativo. Durante año de proceso electoral no se elaboran.	Se anexará al informe anual el estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio además de un informe de los bienes inmuebles propiedad del partido. Los informes anuales deben estar autorizados y firmados por un auditor externo.	Igual a los señalados en la columna anterior	Dentro del informe anual los partidos deberán incluir los gastos de organización de los procesos internos y precampañas para la selección de candidatos a cargos de elección popular.	También se reportará el origen de los recursos utilizados para financiar los rubros señalados en el artículo 229 del COFIPE así como el monto y destino de tales erogaciones.

Respecto a dichos informes, el COFIPE señala en su artículo 81, las facultades de la Unidad:

#### Artículo 81

1. La Unidad tendrá las siguientes facultades:

- d) Recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así los demás informes de ingresos y gastos establecidos por este Código;
- e) Revisar los informes señalados en el inciso anterior;
- f) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos.

Además de las anteriores atribuciones la Unidad de Fiscalización podrá ordenar la práctica de auditorías, de visitas de verificación, requerir a las personas físicas o morales, públicas o privadas, en relación con las operaciones que realicen con los partidos políticos, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas, y ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos que pierdan su registro. La Unidad deberá garantizar el derecho de audiencia de los partidos y demás personas requeridas.

Existe todo un procedimiento con plazos establecidos para la presentación y revisión de los informes que presentan los partidos políticos:

- I La Unidad contará con 60 días para revisar los informes anuales y de precampaña, y con 120 días para revisar los informes de campaña. Si durante la revisión la Unidad encuentra errores u omisiones técnicas notificará al partido para que en un plazo de 10 días presente las aclaraciones pertinentes.
- II Al vencimiento del plazo mencionado anteriormente, la Unidad dispondrá de un plazo de 20 días para elaborar un dictamen, el cual presentará al Consejo General dentro de los 3 días siguientes a su conclusión. El dictamen, de conformidad con el artículo 84 del COFIPE deberá contener:
  - a) El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos.
  - b) En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados.

c) El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos.

III El Consejo General presentará el dictamen (elaborado por la Unidad de Fiscalización) e impondrá, en su caso, las sanciones correspondientes.

Los partidos políticos tienen el derecho de impugnar el dictamen ante el Tribunal Electoral conforme a la forma y términos de la LGSMIME.

### 3.2.8 Coaliciones y Fusiones.

El antiguo dicho de “la unión hace la fuerza” se aplica a casi a cualquier ámbito, y no es la excepción el ámbito de los partidos políticos. Durante la historia de las naciones, la unión y división de los principales actores políticos ha traído como consecuencia la alternancia en el poder. En consecuencia, la posible unión entre partidos políticos está finamente regulada por la el COFIPE.

En México, la legislación electoral federal contempla tres figuras en las que los partidos pueden decidir agruparse: frentes, coaliciones y fusiones. Estas tres figuras pueden diferenciarse a simple vista atendiendo al fin que pretenden alcanzar:

<b>Formación Política</b>	<b>Finalidad</b>
<b>Frentes</b>	Alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos <i>de índole no electoral</i> , mediante acciones y estrategias específicas y comunes
<b>Coaliciones</b>	Postular para <i>finas electorales</i> los mismos candidatos en las elecciones federales
<b>Fusiones</b>	Constituir un nuevo partido o incorporarse a uno

A fin de comprender y distinguir los tres tipos de formaciones políticas se analizará cada una de ellas.

### ***Frentes.***

Los frentes se constituyen a fin de alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes. Para constituir un frente es necesario celebrar un convenio, el cual se deberá presentar ante el IFE, quien en un plazo de 10 días hábiles resolverá su procedencia, en dicho caso, el convenio será publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF en lo sucesivo) para que surta sus efectos.

El convenio deberá contener en todo caso: su duración, las causas que lo motiven, los propósitos que persiguen y la forma en que convengan los partidos para ejercer en común sus prerrogativas. Bajo la figura de frente, los partidos políticos conservan su personalidad jurídica, su registro e identidad.

### ***Coaliciones.***

Como se puede observar en el cuadro anterior, las coaliciones a diferencia de los frentes sí tienen fines electorales, razón por la cual su regulación es más abundante y detallada.

Para formar una coalición se debe suscribir un convenio, el cual se presentará ante el presidente del Consejo General del IFE a más tardar 30 días antes de que se inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate. El convenio de coalición de conformidad con el artículo 98 del COFIPE, contendrá:

#### **Artículo 98.**

1. El convenio de coalición contendrá en todos los casos:
  - a) Los partidos políticos nacionales que la forman;



- b) La elección que la motiva;
  - c) El procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición;
  - d) Se deberá acompañar la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno que sostendrá su candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes;
  - e) El señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos;
  - f) Para el caso de la interposición de los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, quién ostentaría la representación de la coalición;
2. En el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los toques de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, **como si se tratara de un solo partido**. De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.
3. A la coalición total le será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión establecida en este Código, en el treinta por ciento que corresponda distribuir en forma igualitaria, **como si se tratara de un solo partido**. Del setenta por ciento proporcional a los votos, cada uno de los partidos coaligados participará en los términos y condiciones establecidos por este Código. El convenio de coalición establecerá la distribución de tiempo en cada uno de esos medios para los candidatos de la coalición.
4. Tratándose de coalición solamente para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, o de coaliciones parciales para diputado o senador, cada partido coaligado accederá a su respectiva prerrogativa en radio y televisión ejerciendo sus derechos por separado. El convenio de coalición establecerá la distribución de tiempo en cada uno de esos medios para los candidatos de coalición y para los de cada partido.
5. En todo caso, los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje.
6. El Consejo General emitirá el reglamento relativo al acceso a radio televisión por parte de las coaliciones y de los partidos que formen parte de las mismas.

Para el registro de la coalición, los partidos políticos deberán acreditar que la coalición, la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno, fueron aprobados por los órganos de dirección nacional que establezcan los estatutos de cada partido integrante de la coalición. También deberán comprobar que los órganos partidistas respectivos de cada partido coaligado, aprobaron, en su caso, la postulación y registro del candidato para la elección presidencial y/o de los candidatos a los cargos de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa.

El Consejo General deberá resolver la procedencia de la solicitud de registro del convenio a más tardar dentro de los 10 días siguientes de la presentación del mismo. Una vez registrado el convenio éste será publicado en el DOF.

Dentro de una coalición pueden participar dos o más partidos políticos, y se deja abierta la puerta para que se sumen agrupaciones políticas nacionales. Las coaliciones deben ser uniformes, ningún partido político puede participar en más de una coalición, la ley contempla dos tipos de coaliciones: la total y la parcial

La coalición total es aquella que comprende las 32 entidades federativas y los 300 distritos electorales. El COFIPE la define como aquella en la que dos o más partidos se unen para postular un mismo candidato a Presidente de la República y para elección de senadores y diputados de mayoría relativa.

En el caso de que dos partidos o más se coaliguen en forma total para las elecciones de senadores o diputados, forzosamente deberán coaligarse para la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo dos o más partidos políticos sí pueden coaligarse, solamente para postular un mismo candidato en la elección del titular del Poder Ejecutivo Federal.

La coalición parcial se lleva a cabo cuando dos o más partidos postulan candidatos para las elecciones de senadores o diputados, por el principio de mayoría relativa, sujetándose a las siguientes reglas:

- a) Para la elección de senadores la coalición podrá registrar hasta un máximo de 20 fórmulas de candidatos.
- b) Para la elección de diputados se podrá registrar hasta un máximo de 200 formulas de candidatos.

En cuanto al registro de candidatos, cada partido coaligado está obligado a registrar sus propias listas de candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional.

Independientemente del tipo de coalición y de elección, cada partido integrante de la coalición aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate, los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para efecto del porcentaje mínimo necesario para conservar el registro y para la repartición de espacios plurinominales en ambas Cámaras.

Es importante mencionar que a raíz de la reforma electoral 2007-2008, a los partidos políticos se les obligo a aparecer en la boleta electoral con su propio emblema, a pesar de haber suscrito un convenio de coalición, cuando anteriormente aparecían en la boleta todos los partidos coaligados bajo un mismo emblema. A juicio de los partidos minoritarios, estas modificaciones les perjudicaban y consideraban este nuevo apartado como una especie de contrato leonino, razón por la cual acudieron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para buscar que ésta declarara inconstitucional el régimen de coaliciones, pues en especial les molestaba que a pesar de coaligarse se les obligara a aparecer en las boletas electorales con su propio emblema y que se les contaran por separado los votos que obtuviesen.

Sin embargo la estrategia planeada por los partidos de menor votación falló, ya que cuando la SCJN entró al estudio del régimen de coaliciones ésta decidió declarar inconstitucional sólo un pequeño apartado, el numeral 5 del artículo 96 del COFIPE<sup>335</sup>, que en esencia era el que contenía el mayor beneficio para los partidos minoritarios, razón por la que se le conocía como “cláusula de vida eterna” ya que permitía que el convenio de coalición estableciera que en caso de que uno o varios partidos alcanzara el 1% de la votación nacional emitida, pero no hubiese obtenido el mínimo requerido para conservar su registro y participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, de la votación del o los partidos que hayan cumplido con ese requisito, se tomará el porcentaje necesario para que cada uno de aquellos pueda mantener el registro. El actual criterio necesariamente estrecha las posibilidades de que nuevos partidos, puedan sobrevivir y consolidarse como una verdadera competencia para los tres partidos mayoritarios, pero por otro lado obliga a los minoritarios a reforzar su identidad y redoblar esfuerzos para obtener el voto de la ciudadanía y dejar de ser los partidos satélites de los mayoritarios.

Una vez concluida la etapa de resultados de la elección y de las declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados, terminará automáticamente la coalición por la que se hayan postulado los candidatos y los senadores y diputados electos quedan comprendidos en el partido político o grupo parlamentario señalado en el convenio de coalición.

### ***Fusiones.***

La fusión es la unión de dos o más partidos que puede arrojar dos resultados diferentes: el primero es constituir un nuevo partido o el segundo, la incorporación en uno de ellos.

---

<sup>335</sup> Vid. Sentencia Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y acumuladas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2008.

La ley exige como requisito para fusionarse la celebración de un convenio el cual deberá contener las características del nuevo partido; o cual de los partidos políticos conserva su personalidad jurídica y la vigencia de su registro; y que partido o partidos quedarán fusionados. El convenio debe ser aprobado por la asamblea nacional o equivalente de cada partido que desee fusionarse.

El convenio de fusión se presentará al presidente del Consejo General del IFE, quien lo someterá al Consejo General; éste resolverá sobre la vigencia del registro del nuevo partido, dentro de los 30 días siguientes a su presentación y en su caso dispondrá su publicación en el DOF. Para fines electorales el convenio de fusión deberá presentarse al presidente del Consejo General un año antes de la elección.

En caso de constituir un nuevo partido, la vigencia del registro de éste, será la que corresponda al registro del partido más antiguo. Sus derechos y prerrogativas le serán asignados tomando como base la suma de los porcentajes de votación que los partidos fusionados obtuvieron en la última elección para diputados federales por el principio de representación proporcional.

Si el o los partidos deciden incorporarse a uno ya existente, el convenio deberá especificar que partidos quedarán fusionados, cuál de los partidos políticos conserva su personalidad jurídica, y la vigencia de su registro.

Los partidos de nuevo registro no podrán fusionarse con otro antes de la conclusión de la primera elección federal inmediata posterior a su registro.

### **3.2.9 Pérdida del Registro**

La pérdida de registro de un partido político mexicano, no había sido tema de gran relevancia dentro de la legislación, debido en gran medida a que los factores históricos-políticos sugerían a los legisladores en turno, poner un énfasis superior en los filtros para obtener el registro como partido político, que en su liquidación o pérdida de registro, caso totalmente opuesto al español.

Dentro de la reforma 2007-2008, se incluyó en la Constitución un breve párrafo referente al procedimiento de liquidación de las obligaciones de los partidos políticos al perder su registro:

#### **Artículo 41.**

##### **II. C)**

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

#### ***Causales de pérdida de registro.***

El COFIPE regula en el artículo 101 las causales de pérdida del registro, las cuales se mantuvieron sin modificación alguna después de la reforma:

- a) No participar en un proceso electoral federal ordinario
- b) No obtener en la elección federal inmediata anterior, por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de la República.
- c) Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro.
- d) Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del IFE las obligaciones que señala el COFIPE

- e) Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros de conformidad con sus estatutos.
- f) Haberse fusionado con otro partido político.

A diferencia de la legislación española, en la mexicana aún el legislador no prevé la necesidad de esgrimir causales contundentes para perder el registro tales como: relación con el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico o por ir en contra de los principios democráticos y las garantías individuales contemplados en la Constitución. Aunque esta última causal se describe dentro de las obligaciones de los partidos políticos (artículo 38, inciso b del COFIPE) no se encuentra de manera expresa como causal de pérdida de registro, siendo de vital importancia la promoción de su defensa; la falta de su inclusión expresa, puede dar lugar a que las autoridades electorales actúen con timidez ante el partido político que vaya contra los principios democráticos o las garantías individuales.

No se debe pasar por alto que hay ciertos países que declaran inconstitucionales a los partidos que por sus objetivos, además del comportamiento de sus afiliados se propusieran menoscabar o eliminar el orden constitucional y democrático; en México no debería de pasar por alto este ejemplo de derecho comparado, ya que la democracia en México es joven, y aún está latente en algunos políticos la tentación de echar por la borda las instituciones previstas en la Constitución, para el ordenado y democrático relevo en el poder.

Es natural que en México el legislador no haya previsto relación alguna de los partidos políticos con el terrorismo, pues este flagelo comparado con el narcotráfico que sufre México, ha cobrado muchas menos vidas y se ha presentado de manera esporádica, sin embargo no se debe de considerar inexistente este lamentable fenómeno en México. Caso distinto es el del narcotráfico, cuyos tentáculos se ven cada vez más cercanos a los partidos políticos (probablemente desde hace mucho tiempo han estado insertos en los partidos, pero ahora se ha hecho patente a la sociedad), considerar a los partidos

como entidades de interés público y agentes indispensables para el desarrollo del sistema democrático, debe obligar a los legisladores a actuar en consecuencia, éstos deben de velar por la incorruptibilidad de estas instituciones políticas, deben de otorgar en andamiaje jurídico suficiente para combatir frontalmente al narcotráfico, procurando que la ley realmente inhiba la asociación de los partidos con los privilegios que les podría otorgar el narcotráfico.

### ***Procedimiento.***

En caso de que se pierda el registro por no participar en un proceso electoral ordinario o no obtener el 2% de la votación, la Junta General Ejecutiva del IFE emitirá la declaratoria correspondiente. Si el registro se perdió por incumplir de manera grave y sistemática las obligaciones que le señala la ley, o por haber sido declarado disuelto conforme a sus estatutos o haberse fusionado con otro partido político la resolución la emitirá el Consejo General del IFE. En ambos casos una vez emitida la resolución, ésta se publicará en el DOF. Sin embargo si las causales que motivan la pérdida de registro, son el incumplir de manera grave las obligaciones señaladas por el COFIPE o haber dejado de cumplir con los requisitos para obtener el registro, no se podrá emitir la resolución sin antes haber oído la defensa del partido político.

Es importante recalcar que la pérdida de registro de un partido político, no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones por el principio de mayoría relativa.

Como fruto de la reciente reforma electoral se desarrolló el procedimiento para la adjudicación de los recursos y bienes remanentes de los partidos, los cuales pasan a la Federación, anteriormente no existía legislación al respecto y el TEPJF se veía obligado a interpretar la ley:

**REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO. SU PÉRDIDA NO IMPLICA QUE  
DESAPAREZCAN LAS OBLIGACIONES ADQUIRIDAS DURANTE SU**



**VIGENCIA.**—El hecho de que en el Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes, no exista una referencia expresa a los procedimientos legales y contables para la liquidación de un partido político que pierde su registro, no implica que exista una falta de regulación que impida que el partido político que pierda su registro cumpla con su obligación de presentar sus informes sobre el origen y monto de los ingresos que haya recibido por cualquier modalidad de financiamiento. Ciertamente, en el artículo 32 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que al cancelarse el registro de un partido político se pierden todos los derechos y prerrogativas que se establecen en el propio código, pero en ningún momento la interpretación del referido precepto permite sostener o desprender que exista una cancelación o supresión de las obligaciones y responsabilidades que derivan de la actuación que haya tenido el partido político nacional, mientras conservó el registro correspondiente y que, por ello, se le libere del cumplimiento de las obligaciones reglamentarias que tienen un soporte de configuración legal suficiente, como se aprecia en el artículo 49-B, párrafo 2, incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>336</sup>.

Tras la reforma, el COFIPE establece que una vez declarada la pérdida de registro, la Unidad de Fiscalización del IFE designará de inmediato a un interventor responsable del control y vigilancia del uso y destino de los recursos y bienes del partido. En virtud de tal designación, el interventor adquirirá las más amplias facultades para actos de administración y dominio sobre los bienes y recursos del partido, por lo que todos los gastos que realice el partido deberán ser autorizados expresamente por éste.

El interventor designado deberá emitir aviso de liquidación del partido, a través del DOF, determinar las obligaciones laborales, fiscales y con proveedores o acreedores a cargo del partido (cubriendo dichas obligaciones en el orden mencionado); así como determinar el monto de recursos o valor de los bienes susceptibles de ser utilizados para el cumplimiento de sus obligaciones pendientes. Posteriormente el interventor formulará un informe que contendrá el

---

<sup>336</sup> S3ELJ 49/2002, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997/2005, pp. 284-285.

balance de bienes y recursos remanentes (que prevea el pago de las obligaciones) el cual debe ser aprobado por el Consejo General del IFE, acto seguido el interventor dispondrá lo necesario a fin de cubrir las obligaciones adquiridas, una vez liquidadas estas obligaciones, en caso de que existan remanentes de bienes o recursos éstos serán adjudicados en su totalidad a la Federación.

La ley señala que durante este procedimiento en todo momento, deberá garantizarse al partido político el respeto a las garantías que le concede la Constitución y demás leyes sobre la materia.

## CAPÍTULO

### IV

## PROPUESTA DE REGULACION A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

4.1 Ley de Partidos Políticos; 4.2 Registro Escalonado de Partidos; 4.3 Regulación de Coaliciones y Candidaturas Comunes; 4.4 Democracia al Interior de los Partidos Políticos; a) Estatutos; b) Elecciones Internas; b.1 Candidatos; b.2 Dirigentes; b.3 Financiamiento Precampañas; b.4 Mecanismo Jurisdiccional; 4.5 Financiamiento; 4.6 Fiscalización.

### **4.5 Ley de Partidos Políticos.**

¿Para qué queremos una Ley de Partidos Políticos? A continuación se expresarán las razones por las que se considera que es en beneficio de los partidos políticos, del gobierno, y de los ciudadanos crear una Ley Federal de Partidos Políticos.

#### **A Razones Históricas.**

Como se pudo observar a lo largo del desarrollo de este trabajo, los partidos políticos han sido los protagonistas en la conformación de los gobiernos, en prácticamente todo el mundo –desde hace varios siglos–, pero fue a partir de la segunda mitad del siglo XX, que se le dio importancia a su regulación jurídica. El primer país democrático europeo que dio a conocer una ley exclusiva para partidos políticos, fue precisamente aquel que vivió en carne propia la demencia colectiva originada por el Partido Nazi, Alemania, que en 1967 expide su Ley sobre Partidos Políticos. Sucesivamente fueron propagándose las leyes de partidos políticos alrededor del mundo (en el caso de España, ésta se expidió en 1976, inmediatamente después de la muerte del General Franco).

En el caso mexicano, ya desde 1911 se promulgaban numerosos códigos electorales cuyo principal contenido no eran los partidos políticos, sino quienes podían votar, por quienes se podía votar, y el sistema para ejercer el voto, sin embargo forzosamente tenían que rozar el área de los partidos políticos a la que le dedicaban unos pocos artículos. A partir de 1946, los códigos electorales empiezan a desarrollar más la regulación de los partidos políticos, pero sin lugar a dudas fue justo en 1977 cuando los partidos políticos, tras su inclusión en la Constitución, y su clasificación como –“entidades de interés público” cuya finalidad es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organización de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público– debieron de obtener la emancipación de los códigos electorales a través de su propia ley pues era el lanzamiento de la transformación de estas asociaciones de ciudadanos a entidades de interés público con altísimos fines como los anteriormente señalados y se convertían de facto en las asociaciones más importantes para garantizar el sistema “democrático” de gobierno.

Posiblemente la ausencia de una Ley de Partidos Políticos sea una de las tantas razones por la que los mexicanos no relacionan a los partidos políticos con las asociaciones u organizaciones de ciudadanos sino más bien con el gobierno. A los diferentes partidos políticos de aquella época se les quitó la oportunidad, por determinadas cuestiones políticas, de ser identificados por la sociedad como las asociaciones políticas, a través de las cuales podían participar para ver reflejados sus intereses.

Actualmente los partidos políticos mexicanos son las agrupaciones cívico políticas que acaparan más los reflectores en los medios de comunicación, son reconocidos por la sociedad como agentes indispensables para los relevos democráticos en la sucesión del poder; los derechos de los que gozan son probablemente de los más generosos en el ámbito internacional y sin embargo no tiene una ley propia.

## **B Razones de Derecho Comparado.**

A partir de la Ley de la década de los sesentas numerosos países comenzaron a expedir sus propias leyes de partidos políticos. El caso de Latinoamérica no fue la excepción: “las naciones más representativas cuentan con una legislación para regular específicamente la vida de los partidos políticos. De hecho, en la actualidad encontramos leyes de partidos políticos en Argentina (año de promulgación 1982), Brasil (1989), Chile (1987), Colombia (1999), Ecuador (1978), Uruguay (1966) y Venezuela (1965)”<sup>337</sup>.

A pesar de ello, en 1977 cuando fue el momento propicio para lanzar la Ley de Partidos Políticos en México, se decidió darle un perfil bajo a su regulación, ya que en ese entonces se consideraba mejor mantener en la opacidad el tema de su democracia interna, financiamiento y fiscalización, entre otros.

## **C Razones Políticas.**

Es un hecho que en las reformas electorales 2007-2008, se escucharon y plasmaron dentro de la legislación muchas de las voces provenientes de la academia, de los tribunales, de analistas políticos, de organizaciones civiles e incluso de los propios partidos políticos, dando como resultado un saldo positivo, aunque no perfecto. También es cierto que muchas propuestas se quedaron en el tintero, como lo es la Ley de Partidos Políticos que presumiblemente tendrá que esperar la siguiente gran ola de reformas electorales para entrar otra vez a debate.

---

<sup>337</sup> RAMÍREZ AGUIRRE, Pedro, *Hacia una Ley Federal de Partidos Políticos*, en HERNÁNDEZ, María del Pilar (coord.), *Partidos Políticos: Democracia Interna y Financiamiento de Precampañas*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, p. 7.

Sin embargo es inevitable tras un análisis prospectivo, concluir que los partidos políticos mexicanos deberán en un futuro no tan lejano, transformar su imagen pública. Aunque en México aún no hay crisis de representatividad, esa coyuntura ya se puede ver en el horizonte<sup>338</sup>.

La democracia en México aún es joven y después de la transición en el gobierno del año 2000, surgió un fenómeno que poco se ha analizado, el desempeño de los principales actores políticos fue “mediatizado”; se le dio puntual seguimiento a la actuación de los diferentes dirigentes políticos, tanto a los que eran oposición como a los que gobernaban y en los 3 niveles de gobierno. Los principales comunicadores se convirtieron de súbito en los jueces más estrictos y escuchados que se encargarían de moldear la opinión pública. Lamentablemente o quizás afortunadamente, los partidos políticos y sus dirigentes han salido casi siempre mal evaluados, en un periodo relativamente corto de tiempo han sufrido muchos desgastes, y sus esfuerzos por mejorar la percepción que se tiene de ellos, lucen tenues comparados con las avalanchas de información negativa que recaen sobre los mismos. Dado lo anterior es probable que de no haber grandes cambios y de seguir así las tendencias, en algunos años la abstención en la votación aumente considerablemente acercando a México a una crisis de representatividad.

Los partidos políticos mayoritarios poco tienen que perder en caso de aprobarse una Ley de Partidos Políticos, pues la última reforma electoral, abordó en el libro segundo del COFIPE muchos de los temas que les causaban mayor polémica (democracia interna, financiamiento, acceso a medios de comunicación, fiscalización, etc.) aunque como se verá más adelante hay muchos temas perfectibles que se podrían abordar en la futura Ley de Partidos Políticos. En cambio tienen mucho que ganar, el hecho de que se pongan de acuerdo los tres principales partidos, para expedir una ley moderna y eficaz que promueva su autodisciplina, austeridad, su profesionalismo, la

---

<sup>338</sup> Como lo fue la campaña del “voto nulo o voto en blanco” en las elecciones federales del 2009.

participación auténtica de la sociedad y su compromiso, no en la siguiente elección sino con la siguiente generación, sería sin lugar a dudas un triunfo verdaderamente democrático.

#### **D Razones Jurídicas.**

El derecho electoral mexicano, es quizás una de las áreas del derecho que más se ha desarrollado en los últimos años, mostrando su vanguardia no sólo a nivel nacional sino también internacional, ya que pocos países regulan tan escrupulosamente sus elecciones.

El desarrollo del derecho electoral mexicano ha sido continuo en las últimas dos décadas, sin embargo éste ha sido un crecimiento desordenado y sin rumbo fijo, que no termina de institucionalizarse ni de satisfacer a la ciudadanía.

La regulación de los partidos políticos mexicanos ha sido catalogada dentro del derecho electoral, y éste a su vez ha derivado del derecho constitucional, principalmente del desarrollo del artículo 41 constitucional.

El artículo 41 de la Carta Magna ha sido modificado en cinco ocasiones, desde la incorporación de los partidos políticos a la Constitución, en 1977, hasta la fecha. En este sentido, cabe transcribir un comentario de Ferdinand Lassalle, sobre los contenidos elementales y necesarios que debería contener toda Ley Fundamental:

¿Cómo habría que distinguir entre sí una *ley fundamental* y otra ley cualquiera para que la primera pueda justificar el nombre que se le asigna? (...)

3.- Pero las cosas que tienen un fundamento no son como son por antojo, pudiendo ser también de otra manera, sino que son así porque *necesariamente* tienen que ser. El *fundamento* al que responden no les permite ser *de otro modo*. Sólo las cosas *carentes de fundamento*, que son las cosas casuales y fortuitas, pueden ser

como son o de otro modo cualquiera. Lo que tiene un fundamento no, pues aquí obra la ley de la *necesidad*<sup>339</sup>.

En el caso de la Constitución mexicana, es evidente que en su contenido se incluyen demasiados temas accesorios y prescindibles, mereciendo especial atención el artículo 41. Si bien es cierto que el artículo en comento, da fundamento a varios procesos e instituciones que realmente son necesarios dentro del sistema de gobierno mexicano –primeramente establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y que la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; en segundo lugar define a los partidos políticos como entidades de interés público y les otorga un papel primordial para hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público al tiempo que señala sus principales derechos y obligaciones; en tercer lugar se establece la entidad encargada de organizar las elecciones federales así como su conformación y características, y por último se instaura un sistema de medios de impugnación en materia electoral–, también es cierto que aborda temas totalmente casuales, que podrían ser de otro modo, sin alterar por ello los principios y fundamentos en los que descansa la Nación mexicana, tales como: la descripción de las fórmulas mediante las cuales los partidos políticos son acreedores a recibir financiamiento público –para actividades ordinarias, para campañas y por actividades específicas–, así como el límite que tendrán las aportaciones de los simpatizantes, los minutos a los que tienen derecho los partidos políticos por cada hora de transmisión en las estaciones de radio y televisión durante las precampañas y campañas electorales, los procedimientos para nombrar a funcionarios secundarios del IFE, etc.

Del análisis del extenso artículo 41 constitucional, se pueden distinguir claramente 3 temas principales: los partidos políticos, el Instituto Federal

---

<sup>339</sup> LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, 11ª edición, México, Ediciones Coyoacán, 2004, p. 44.



Electoral y el establecimiento de un sistema de medios de impugnación. En un inicio los 3 temas eran abordados por el Código Electoral, posteriormente en 1996 se escinde el sistema de medios de impugnación para quedar regulado bajo su propia ley, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Así las cosas, actualmente el COFIPE aborda dos temas: la organización electoral para la integración de los Poderes Ejecutivo y Legislativo federal, y los partidos políticos. En el presente trabajo de investigación se propone que la organización electoral se mantenga en el Código Electoral (abordando los mismos temas: la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, el Instituto Federal Electoral, los procedimientos electorales en las Direcciones Ejecutivas, el proceso electoral, el voto de los mexicanos residentes en el extranjero y el régimen sancionador electoral) y que los partidos políticos tengan su propia legislación, basada en el artículo 41 constitucional –así como en el artículo 9 de la Carta Magna relativo al derecho de asociación– y en el libro segundo del COFIPE correspondiente a los partidos políticos.

Es necesaria una legislación especial para los partidos políticos, por pura lógica y estructura jurídica. Resulta absurdo que en la legislación federal mexicana existan diversidad de leyes que regulan diferentes tipos de asociaciones –Ley de Asociaciones Agrícolas, Ley de Organizaciones Ganaderas, Ley para regular Asociaciones de Información Crediticia, etc.–, y los partidos políticos, que son las asociaciones políticas de mayor relevancia e importancia en la conformación de la representación nacional, carezcan de su propia ley<sup>340</sup>.

---

<sup>340</sup> Resulta igualmente cuestionable que no exista una ley federal que regule la participación ciudadana a través del plebiscito, referéndum, iniciativa popular, etc.

Se requiere una Ley de Partidos Políticos a fin de procurar una legislación más adecuada que busque regular la vida de estas asociaciones más allá de los procesos electorales en los que participan. Se requiere coadyuvar, desde la ley, para que los ciudadanos puedan ver en los partidos políticos, a las legítimas instituciones políticas que mejor representan sus intereses públicos. Para ello se requiere de una legislación moderna y audaz que al tiempo de dar continuidad a nuestro sistema democrático, introduzca nuevas reglas que permitan una mayor pluralidad de partidos, un mayor grado de involucramiento de los afiliados en la toma de decisiones de sus partidos, controles que garanticen el aumento de la democracia al interior de los partidos, cuadros con mayor capacitación y profesionalismo, un régimen de coaliciones más abierto, partidos menos onerosos para la ciudadanía, una fiscalización más exigente y normas que prevean la disolución de partidos políticos relacionados con el narcotráfico o terrorismo.

A continuación se expondrán algunas propuestas concretas sobre el registro de los partidos, la regulación de las coaliciones, la democracia al interior de los partidos políticos, el financiamiento y la fiscalización que se podrían abordar en la nueva legislación sobre partidos políticos.

#### **4.6 Registro escalonado de Partidos.**

El tema del registro de los partidos políticos es un tema sumamente delicado, aunque últimamente no ha causado mayor polémica pues a la mayoría de los ciudadanos les importa más que hacen los partidos que ya están en la contienda política, que aquellos que pretenden entrar a ella.

Sin embargo es de vital importancia para el desarrollo democrático del país, establecer las razones que llevan a cerrar o abrir más la puerta al sistema de

partidos. Es necesario conocer en que se fundamenta nuestra legislación, para regular el flujo de las organizaciones de ciudadanos que pretenden constituirse como partidos políticos y, en este sentido, que lleva a decidir si éstas merecen o no financiamiento público alguno.

Actualmente el COFIPE en los artículos que van del 24 al 32, establece pautas muy rígidas para las organizaciones ciudadanas que pretendan constituirse como partido político nacional, los requisitos cuantitativos son sumamente difíciles de alcanzar: 3,000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas ó 300 afiliados en 200 distritos electorales, en total 60,000 afiliados como mínimo, en todo caso el número total de afiliados no podrá ser menor al 0.26% del padrón electoral federal, si se toma en cuenta el padrón electoral del año 2009<sup>341</sup> el número que se solicita no podrá ser inferior a 204,134 ciudadanos. Como se puede observar, las agrupaciones aspirantes a partidos políticos deben tener una gran capacidad de convocatoria y movilización, las cuales serán verificadas por un funcionario del IFE quien deberá certificar que se celebraron las 20 ó 200 asambleas, en las que se cumplió con el número de ciudadanos que exige la ley, que estos asistieron “libremente” –ahora sin organizaciones gremiales u otras– y que éstos conocen y aprueban los documentos básicos del partido.

En la reforma al COFIPE del 2008, se tuvo un acierto al prohibir la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente, en la creación de partidos (en México al menos se considera un acierto pues se tiene la percepción general de que los líderes gremiales o sindicales son bastante corruptos y no representan fielmente los intereses de su gremio, tal vez en otros países omitir la intervención de los mismos no se consideraría un acierto) sin embargo absurdamente no se redujo el porcentaje de ciudadanos que se exige para formar un partido, de tal modo que la ley encajona a las agrupaciones ciudadanas, pues éstas deben de obrar casi un milagro ya que sin ningún tipo de

---

<sup>341</sup> *Vid.* Padrón Electoral, Instituto Federal Electoral.  
[http://sist-internet.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/est\\_sex.php?edo=0](http://sist-internet.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/est_sex.php?edo=0)

apoyo “gremial” o de cualquier otro tipo de organización –excepto agrupaciones políticas nacionales– se les obliga a tener la capacidad organizativa, logística y de movilización, para reunir a más de 200,000 ciudadanos bajo todos los requisitos que les exige la ley.

Al respecto se transcribe un párrafo en el que el catedrático Pedro Aguirre reclamaba la cifra altísima (en aquel entonces 0.13% del padrón) que se exigía para obtener el registro y de cómo este requisito orillaba a recurrir a la afiliación masiva.

La condición que impone el Cofipe de celebrar asambleas estatales o municipales ha tergiversado enormemente la naturaleza de representación ciudadana que deben tener los partidos, ya que en la práctica ha obligado a éstos a depender de grupos y corporaciones que tienen la capacidad de movilización para llenar las asambleas con sus afiliados incondicionales o con sus clientelas, y también ha dado lugar a que auténticos filibusteros logren obtener el registro invirtiendo recursos para reunir a la gente en lamentables “asambleas” utilizando los métodos más innobles, tales como efectuar rifas y sorteos, organizar conciertos de música popular o, descaradamente, comprar con despensas o en efectivo la presencia de los electores<sup>342</sup>.

Ahora que el porcentaje se duplicó y que se prohíbe la intervención de organizaciones gremiales o de cualquier otra especie resulta más que complicado cumplir con el requisito cuantitativo:

Como si los anteriores no fueran requisitos suficientes, solamente se puede iniciar el proceso para obtener el registro como partido político nacional cada 6 años, concretamente en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial. Una vez hecha la notificación al IFE, de la intención de constituir un partido político, la organización interesada deberá informar mensualmente del origen y destino de los recursos que obtenga para el desarrollo de sus actividades.

---

<sup>342</sup> RAMÍREZ AGUIRRE, Pedro, *Hacia una Ley Federal de Partidos Políticos*, en HERNÁNDEZ, María del Pilar (coord.), *op. cit.*, p. 11.

Realizados los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido político nacional, la agrupación interesada, en el mes de enero del año anterior al de la elección debe presentar ante el IFE todos los documentos que se requieren para registrarse como partido político, incluyendo desde luego la listas nominales de afiliados y las actas de las asambleas celebradas. Posteriormente en el IFE se integra una comisión con 3 consejeros electorales quienes elaboran un dictamen, el cual se remite al Consejo General del IFE para que éste, en el breve plazo de 120 días, resuelva lo conducente.

Obviamente es muy contrastante la legislación española respecto a la mexicana en este tema. La legislación española no exige requisitos cuantitativos simplemente solicita requisitos cualitativos de fácil realización (formalizar el acuerdo de constitución mediante acta que conste en documento público, que contenga la identificación personal de los promotores, la denominación del partido, los integrantes de los órganos directivos provisionales, el domicilio y los estatutos) y el Ministerio del Interior resuelve sobre la inscripción del mismo, a los 20 días siguientes a la presentación de la documentación completa en el Registro de Partidos Políticos.

Pero la relativa facilidad para obtener el registro que se observa en la legislación española, no es la excepción en el ámbito internacional, sino que la excepción, más bien es la legislación mexicana, con sus múltiples requisitos: “en este sentido podemos afirmar que nuestra legislación electoral ha sido un caso sui generis a nivel internacional, ya que prácticamente en ninguna democracia del mundo se exigen tantos requisitos a los partidos y a los candidatos en lo individual para poder participar en las elecciones”<sup>343</sup>.

Así las cosas se infiere que el político-legislador mexicano optó por privilegiar un sistema *cuasi* cerrado de partidos, lo cual no es malo *per se* y ofrece varias ventajas: se pueden consolidar partidos grandes y fuertes, que cuenten con

---

<sup>343</sup> *Ibidem*, p. 8.

cuadros profesionales capaces de brindar gobernabilidad al país, se evita la atomización del voto en decenas de partidos, son menos los interlocutores políticos con los que hay que negociar para sacar acuerdos y tomar decisiones, y quizás lo más importante a los ojos de la ciudadanía, se reducen los costos para “mantener” del erario público a los nuevos partidos políticos. Sin embargo la poca apertura que se observa en la legislación actual también acarrea desventajas: los actuales partidos mayoritarios probablemente en algunos años sufran crisis de representatividad y no abrir la puerta a la competencia acelerará este proceso además de frustrar a la ciudadanía; se cierran espacios para los ciudadanos que desean votar pero que no se sienten representados por ninguno de los partidos registrados; se truncan las aspiraciones de los ciudadanos que de buena fe desean organizarse políticamente pero se abruman ante la cantidad de requisitos que se les solicitan, se disminuyen los caminos a través de los cuales se pueden impulsar temas de interés para ciertos grupos de ciudadanos; en este sentido la “democracia” electoral que prescribe la Constitución se acerca más bien a una “oligocracia” electoral; en términos económicos se podría decir que la actual legislación mexicana privilegia a los oligopolios partidistas y promueve muy poco la libre competencia.

Después de este análisis, no es la intención realizar un juicio maniqueo, sino tratar de conciliar intereses para esbozar una propuesta más integral.

Sin lugar a dudas los dos grandes temores de los partidos políticos mayoritarios que inhiben un sistema más abierto de participación para los demás partidos son la inestabilidad para gobernar que pudieran acarrear decenas o cientos de partidos y el financiamiento público que habría que otorgarles conforme a la ley vigente (además obviamente del recelo a la competencia). Sin embargo estos dos grandes temores se pueden atenuar regulando un registro escalonado de partidos políticos.

Una Ley Federal de Partidos Políticos debe establecer un registro escalonado de partidos cuya máxima sea facilitar el registro a las organizaciones ciudadanas pero otorgarles derechos de forma escalonada, tomando como base su nivel de representación.

Se propone llevar a cabo el registro de partidos políticos de la siguiente forma:

Solicitar como requisito cuantitativo un número total de afiliados que corresponda al menos al .025% de la lista nacional nominal de electores de la elección federal inmediata anterior<sup>344</sup>. Sin que puedan pertenecer, al momento del registro, a una misma entidad federativa más del 15% de los afiliados y debiendo forzosamente contar con afiliados en las 2/3 partes de las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos, en las cuales se deberá celebrar una asamblea en los mismos términos del artículo 28 del COFIPE.

Los partidos podrán postular listas de representación proporcional para senadores y diputados en las 5 circunscripciones y, candidatos por mayoría para senadores en todas las entidades y diputados en todos los distritos electorales (obligatoriamente deberán presentar candidatos a diputados por mayoría en por lo menos 200 de los distritos electorales). Para tener derecho al reparto de escaños de representación proporcional, deberá obtener por lo menos el 3% de la votación nacional emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

Se suprime el requisito de alcanzar el 2% en alguna de las votaciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para conservar el registro. Éstos perderán su registro –además de las otras hipótesis actualmente establecidas por el COFIPE y las que marquen los propios estatutos del partido– en caso de transcurrir más de una elección federal ordinaria consecutiva, sin que el partido haya participado.

---

<sup>344</sup> Alrededor de 19,400 ciudadanos.

Es importante destacar que en la propuesta de Ley de Partidos Políticos, ningún partido político por el simple hecho de obtener su registro gozará de financiamiento público bajo los parámetros vigentes –más adelante se explicarán las modificaciones que se proponen al respecto– aunque sí podrán gozar de determinadas prerrogativas: régimen fiscal especial y uso de las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Bajo este esquema sólo podrían presentar candidatos a la Presidencia de la República aquéllos partidos políticos nacionales (mayores) que en la elección federal inmediata anterior ordinaria para diputados hayan obtenido al menos el 3% de la votación.

También se propone que en la Ley de Partidos Políticos se agilicen los procedimientos para obtener el registro como partido político, una iniciativa prudente sería que éste se efectúe cada 3 años, iniciando en el mes de enero del año siguiente a la elección federal.

El anterior esquema propone abrir el sistema de partidos a fin de promover la participación de otros partidos políticos, de una manera ordenada y escalonada, que tenga los suficientes filtros para no caer en el extremo contrario dentro del cual se podría caer en la ingobernabilidad.

Obviamente ante la apertura que se daría para que más partidos puedan obtener su registro, la Ley de Partidos Políticos y el Código Penal Federal deberán contemplar aumentar los controles legales, para que al momento del examen de los requisitos para obtener el registro, en caso de detectarse indicios de que exista relación de la agrupación candidata a partido con el narcotráfico, terrorismo, o crimen organizado, se pueda poner en conocimiento de la Procuraduría General de la República, quien en un breve plazo deberá resolver si considera suficientes o no, los indicios para ejercer las acciones correspondientes. Un procedimiento



semejante se realiza en España, en donde ante indicios relacionados con la ilicitud penal del partido, el Ministerio del Interior lo pone en conocimiento del Ministerio Fiscal, para que éste en el plazo de 20 días opte por ejercer ante la jurisdicción penal las acciones que correspondan o por devolver la comunicación al Ministerio del Interior para completar la inscripción.

Asimismo, al tiempo de que se abren las puertas para que más partidos puedan entrar en la justa electoral, se deben abrir más causales para que a los partidos que ya obtuvieron su registro, se les pueda cancelar su registro.

En la legislación vigente, se encuentra en el artículo 101 del COFIPE, las causales de pérdida de registro de un partido político:

**Artículo 101**

1. Son causa de pérdida de registro de un partido político:

- a) No participar en un proceso electoral federal ordinario;
- b) No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos el dos por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos del párrafo 1 del artículo 32 de este Código;
- c) No obtener por lo menos el dos por ciento la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado, en términos del convenio celebrado al efecto;
- d) Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro;
- e) Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral las obligaciones que le señala este Código;
- f) Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos; y
- g) Haberse fusionado con otro partido político, en los términos del artículo anterior.

En la práctica, se ha observado que la principal causa de pérdida de registro de un partido político nacional en México, ha sido no alcanzar el porcentaje de votación que se exige en el inciso b) del artículo anterior. De ahí que

la mayoría de los artículos del título quinto del COFIPE denominado “De la pérdida del registro”, se avoquen a desarrollar dicha causal, citando las demás causales prácticamente de forma enunciativa y sin desarrollar ningún procedimiento respecto a las mismas.

Así las cosas, ya que se plantea suprimir la barrera del porcentaje en la Ley de Partidos Políticos, es necesario enfocarse en las demás causales de pérdida de registro, haciendo especial énfasis en el inciso e) del artículo 101 del COFIPE, ya que éste menciona “incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral las obligaciones que señala este Código”, del análisis de esta causal se desprenden un racimo de causales, simplemente el artículo 38 del Código en comento, señala 21 obligaciones de los partidos políticos, además habría de considerar las otras obligaciones que se encuentran a lo largo del texto del COFIPE.

Se propone que la Ley de Partidos Políticos delimite y enuncie las obligaciones cuyo incumplimiento grave y sistemático pueda acarrear como sanción la pérdida del registro<sup>345</sup>. Al respecto se propone, a semejanza de la Ley Orgánica de Partidos Políticos española, enunciar al menos las siguientes causales:

- a) Cuando vulnere de forma continua, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democrático.
- b) Cuando de forma reiterada y grave su actividad vulnere los principios democráticos o el régimen de garantías individuales, o pretenda imposibilitar o eliminar el sistema democrático. En este caso, sería necesario desglosar claramente en la ley las diversas hipótesis bajo las

---

<sup>345</sup> Es importante mencionar que el libro séptimo del COFIPE, relativo al régimen sancionador, ya contempla un catálogo de sanciones, para el incumplimiento de determinadas obligaciones de los partidos políticos, con sus respectivos procedimientos. Sin embargo respecto a la pérdida del registro como sanción, tan sólo se encuentra un pequeño párrafo, muy general, que menciona que ésta sólo procederá en los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y del COFIPE, especialmente en cuanto a obligaciones en materia de origen y destino de los recursos, sin especificar con mayor detalle otras causales ni los procedimientos de las mismas.

cuales se estaría agotando dicha causal, como en el artículo 9 de la LOPP española.

- c) Cuando de forma reiterada y grave, se demuestre que sus dirigentes, candidatos o afiliados incurren en las conductas tipificadas en el artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.
- d) Ante la violación grave y reiterada de sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos.

Asimismo se propone la creación de procedimientos especiales ante el TEPJF en los que se pueda resolver la pérdida del registro de un partido político, por las causales anteriormente citadas.

Un punto que no debe pasarse por alto, es mejorar la regulación relativa a la liquidación de un partido que ha perdido su registro. Ya que la legislación vigente no señala con la claridad necesaria, si una vez que la Junta General Ejecutiva del IFE emitió la declaratoria correspondiente a la pérdida del registro, se debe suspender inmediatamente las ministraciones mensuales restantes al financiamiento público que le corresponde al partido político para ese año<sup>346</sup>. Al proponerse la supresión de alcanzar determinado porcentaje para conservar el registro, se estima conveniente legislar la supresión inmediata de todos los derechos y prerrogativas a los que tenga derecho el partido político, incluyendo el financiamiento público, una vez emitida la declaratoria correspondiente.

#### **4.7 Regulación de Coaliciones y Candidaturas Comunes.**

---

<sup>346</sup> Una controversia con el anterior planteamiento se presentó en el caso de la liquidación del Partido Socialdemócrata, en donde la Sala Superior del TEPJF, resolvió no suspender el resto de las ministraciones financieras que le correspondían al partido para el resto de ese año, a pesar de que ya se había resuelto la pérdida de su registro y consecuentemente la suspensión de la realización de actividades ordinarias. *Vid.* SUP-RAP-269/2009.

Como se observó en el apartado 3.2.8 las coaliciones electorales en México se encuentran reguladas hasta el más mínimo detalle, a diferencia de las candidaturas comunes las cuales ni se mencionan en el código electoral federal<sup>347</sup>.

Tras la reforma electoral, el régimen de coaliciones sufrió un cambio semejante (con sus debidas proporciones) a la transición de un matrimonio por bienes mancomunados a un matrimonio bajo el régimen de separación de bienes. Al igual que en el matrimonio esto trajo beneficios para algunos y desventajas para otros, pero lo criticable a la reforma es que no se le da a los partidos políticos la opción de elegir si desean coaligarse bajo un emblema común o por emblemas separados, con sus respectivas consecuencias jurídicas. En la legislación vigente cada partido coaligado está obligado a registrar sus propias listas de candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional, cada partido miembro de la coalición debe aparecer con su propio emblema en la boleta electoral, los votos que obtenga cada partido coaligado contarán para efectos de conservar el registro (por consiguiente derecho a financiamiento público) y para la repartición de espacios plurinominales en ambas Cámaras.

Se propone que la Ley de Partidos Políticos contemple el siguiente esquema de combinaciones para formar coaliciones:

<b>Clase de partido</b>	<b>Combinación en coaliciones parciales</b>	<b>Combinación en coaliciones totales</b>
Partido Nacional menor (con menos del 3% de votación)	Con uno o más partidos nacionales menores, sólo para poder legislativo	Con uno o más partidos nacionales menores, sólo para poder legislativo
Partido Nacional mayor (con más del 3% de votación)	Con uno o más partidos nacionales mayores.	Con uno o más partidos nacionales mayores.

<sup>347</sup> Algunos códigos electorales locales, si regulan las candidaturas comunes.

Como lo indica actualmente el COFIPE, las coaliciones deberán ser uniformes, ningún partido político podrá participar en más de una coalición. Obligatoriamente el convenio de coalición deberá ser aprobado por la autoridad electoral respectiva.

En la Ley Federal de Partidos Políticos, el convenio de coalición deberá establecer que los partidos miembros de la coalición tienen la libertad de elegir si seleccionan un emblema común o cada partido participa con su propio emblema. De esta decisión vital dependerá si es aplicable para el régimen de coaliciones, la legislación anterior a la reforma electoral, o en caso de elegir que cada partido coaligado participe con su emblema por separado se aplicará la ley vigente.

Para efectos de alcanzar el porcentaje de la votación que se les exige para tener el derecho a legisladores por representación proporcional o derecho a recibir financiamiento o a convertirse en partidos nacionales mayores (en caso de los partidos menores), si se presentan bajo emblemas separados no habrá mayor problema pues cada partido tendrá bien definido el número de votos que obtuvo y las prerrogativas que en su caso le corresponderán. Sin embargo si la coalición se presenta bajo un emblema común, el porcentaje alcanzado por la coalición deberá ser tal que éste se pueda dividir entre el número de miembros de la coalición y se obtenga como cociente el porcentaje exigido para que un partido, en lo individual, tenga acceso al financiamiento o al registro correspondiente, además deberá de estipularse el orden de prelación para acceder a legisladores por representación proporcional y demás prerrogativas en caso de que el porcentaje alcanzado no sea suficiente para cada uno de los partidos, pero si para al menos uno de ellos, en todo caso el convenio deberá establecer todos los escenarios posibles, tal y como lo preveía el antiguo COFIPE.

Asimismo todas las partes deberán aprobar la plataforma electoral y el respectivo programa de gobierno. Debe quedar a voluntad de las partes definir el monto de las aportaciones que cada partido político coaligado otorgará para las

campañas respectivas, sujetándose a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones como si se tratara de un solo partido, reciban o no financiamiento público.

Los candidatos a senadores o diputados de la coalición que resulten electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.

El tema de las candidaturas comunes es un tema discutible, se propone evaluar la conveniencia de regular las candidaturas comunes, pero solamente para la elección de Presidente de la República, ya que ésta elección es la más importante, la de mayor cobertura mediática y la que requiere mayores recursos materiales y humanos. Las candidaturas comunes presidenciales podrían llegar a convertirse en una válvula de escape para que puedan participar más partidos políticos (que reciban o no financiamiento público directo) apoyando candidatos con posibilidades reales de triunfo.

La regulación de las candidaturas comunes, se asemejaría en parte a las actuales coaliciones bajo distinto emblema para postular candidato a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, con la diferencia de que no obliga a que exista una plataforma electoral común y se pueden registrar varios convenios de candidaturas comunes postulando al mismo candidato.

En la conformación de una candidatura común obligatoriamente uno de los partidos miembros deberá haber contado en la elección federal inmediata anterior con al menos el 3% de la votación nacional emitida y cada partido político participa bajo su propio emblema.

<b>Clase de partido</b>	<b>Candidatura Común</b>	<b>Características</b>
Partido Político (mayor o menor)	Si en elección presidencial	Deberá ser miembro de la candidatura común, al menos un partido político mayor

El convenio de candidatura común deberá contener aspectos semejantes al convenio de coalición pero sobre todo deberá especificar que contribución realizará cada partido político a la campaña política (financiera y de tiempos en medios de comunicación en su caso), además dicho convenio deberá ser aprobado y en su caso registrado por el Instituto Federal Electoral.

#### **4.8 Democracia al Interior de los Partidos Políticos.**

La democracia al interior de los partidos políticos es de vital importancia ya que dentro de nuestro sistema de gobierno que se denomina democrático, se asume que éste debe estar caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio. Esta participación cuenta con un canal exclusivo para seleccionar a nuestros gobernantes, los partidos políticos.

Como ya se mencionó, una democracia difícilmente podrá garantizar una representación política efectiva de los principales grupos sociales, si cuenta con partidos poco democráticos, incapaces de representar o articular adecuadamente las diferentes voces e intereses que coexisten al interior de los mismos. Son muchos los académicos que han estudiado el fenómeno sobre la democracia interna de los partidos políticos, Michels, Ostrogorski y Duverger entre otros; las conclusiones a las que llegan no son muy alentadoras, mencionan en términos generales que en la vida real, las dirigencias partidistas tienden naturalmente a la búsqueda de una estructura leal y obediente, donde prime la unidad y se cierran los espacios a las voces disonantes, y en la que el alcance de las metas esgrimidas por las compactas dirigencias están por encima de la voluntad de los militantes. Palabras como elites, oligarquías y autoritarismo, se encuentran constantemente en los análisis de dichos autores como características que acompañaban, acompañan y acompañarán a los partidos políticos. Ante este

panorama se abren 3 caminos: el determinista o conformista que sugiere cruzar los brazos ante un fenómeno irreversible, el utópico que considera que se puede llegar a un partido cien por ciento democrático y un tercero que busca mejoras dentro de lo posible.

Parece ser que este tercer camino es el que en los últimos años han tomado tanto los legisladores como los jueces mexicanos. Sin embargo, regular la democracia al interior de los partidos políticos no es tema sencillo, pues el grado de injerencia que se pueda llegar a tener sobre éstos, tanto por la legislación federal como por los tribunales, depende en alto grado de la naturaleza que se considere que éstos posean, ya sea como asociaciones especiales de ciudadanos o como órganos cuasi estatales. En todo caso, el interés público que representan es la base que ha servido para que exista intervención estatal en los asuntos internos de los partidos políticos mexicanos.

Ya se mencionó anteriormente que los actos u omisiones de las dirigencias partidistas, relacionados con los procesos democráticos internos, no se encontraban regulados en la ley y tampoco encontraban eco en los tribunales electorales. Fue hasta que el TEPJF emitió la tesis de jurisprudencia con el rubro “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Procede contra actos definitivos e irreparables de los partidos políticos”<sup>348</sup>, cuando se amplía la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, contra actos y resoluciones de los órganos de las estructuras partidistas.

Dentro de la reforma electoral 2007-2008 se modificó ampliamente el artículo 41 de la Carta Magna, se detalló con minutos y segundos el acceso a los medios de comunicación, pero no se estableció que los partidos políticos tienen la obligación de ser democráticos en sus procesos internos; aspecto que se

---

<sup>348</sup> *Vid.* S3ELJ 03/2003, *op. cit.*, pp. 161-164.



considera fundamental en un sistema de gobierno democrático y digno de aparecer en la Constitución<sup>349</sup>.

Afortunadamente dentro de la reforma, si hubo referencia sobre la intervención de las autoridades electorales en los asuntos internos de los partidos políticos, autorizando a éstas a intervenir solamente cuando así lo indique la Constitución o la ley.

A raíz de la reforma electoral en la CPEUM, el COFIPE sufrió varias modificaciones, en las cuales se trató a profundidad el tema de los asuntos internos de los partidos políticos:

#### **Artículo 46**

1. Para los efectos de lo dispuesto en el párrafo final de la Base I del artículo 41 de la Constitución, los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, con base en las disposiciones previstas en la propia Constitución, en este Código, así como en el Estatuto y reglamentos que aprueben sus órganos de dirección.

3. Son asuntos internos de los partidos políticos:

- a) La elaboración y modificación de sus documentos básicos;
- b) La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a ellos;
- c) La elección de los integrantes de sus órganos de dirección;
- d) Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; y
- e) Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y en general, para la toma de decisiones por sus órganos de dirección y de los organismos que agrupen a sus afiliados.

Como se ha observado a lo largo de este trabajo, hubo reformas a la regulación de estatutos, a los requisitos para afiliarse a un partido político y a la

---

<sup>349</sup> Incluso la Constitución española, que fue elaborada en 1978, y que se caracteriza por establecer lineamientos generales y ser muy concreta, establece en el único párrafo del artículo 6, el cual es considerado la base constitucional para regular a los partidos políticos, la obligación de que éstos sean democráticos en su estructura interna y funcionamiento.

elección de dirigencias y candidatos a cargos de elección popular. También hubo modificaciones a la ley que “democratizan”, en sentido amplio, a los institutos políticos tales como las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia, en virtud de las cuales toda persona tiene derecho a acceder a la información pública de los partidos; así como las mejoras que se hicieron en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, las cuales ahora prevén mayores controles. En términos generales las reformas que se hicieron fueron positivas y lograron acercar más a la democracia al seno de los partidos, sin embargo en algunos aspectos que se verán más adelante hubo cierta tibieza al exigir insuficientes mecanismos para garantizar en la medida de lo posible procedimientos democráticos.

La tendencia a centralizar las decisiones en los órganos dirigentes del partido siempre estará presente y las pocas o muchas modificaciones normativas nunca podrán eliminar esta inclinación del todo, sin embargo la legislación puede convertirse en un factor que ayude a colocarle frenos al instinto de concentrar el poder. Es por ello que a continuación se sugieren algunas propuestas concretas relativas a la regulación de los estatutos, las elecciones internas –candidatos, dirigentes, financiamiento precampañas y mecanismos jurisdiccionales– que podría contener la Ley de Partidos Políticos, en aras de propiciar una mayor democracia al interior de los partidos políticos

#### **a) Estatutos.**

Los estatutos son el conjunto de disposiciones que rigen la actuación de los partidos políticos. Los estatutos forman parte de los documentos básicos que se requiere entregar al IFE para poder obtener el registro como partido político nacional. La elaboración de los estatutos se deja a la libre redacción de los miembros del partido siempre y cuando cumplan con ciertos requisitos que

establece la ley electoral en su artículo 27, sobre la denominación, emblema, afiliación, derechos y obligaciones de sus miembros, procedimientos para la integración y renovación de órganos directivos, facultades y obligaciones de éstos, normas para la postulación democrática de sus candidatos, elaboración y difusión de la plataforma electoral y las sanciones aplicables a los afiliados.

Una vez que los estatutos son entregados al Consejo General del IFE, éste los analizará y deberá emitir en su caso, la declaración de procedencia constitucional y legal de los mismos. Se aplica el mismo procedimiento en el caso de que el partido político modifique sus estatutos. Asimismo los estatutos se pueden impugnar por sus afiliados, dentro de los catorce días naturales siguientes a la fecha en que se presentaron al IFE para la declaratoria respectiva, el Instituto Electoral deberá resolver simultáneamente. Una vez emitida la declaratoria<sup>350</sup> que corresponda y transcurrido el plazo legal para impugnaciones, los estatutos quedarán firmes. Cuando los estatutos adquieran la calidad de “firmes” únicamente se podrán impugnar por la legalidad de los actos de su aplicación.

Definitivamente es un acierto que las autoridades electorales tengan la facultad de revisar la legalidad y constitucionalidad de los estatutos y que los afiliados puedan impugnarlos, pues ciertamente se han dado casos en que partidos políticos, que reciben cuantiosas sumas de financiamiento público, disponen en sus estatutos medidas a todas luces antidemocráticas para la elección de sus dirigentes y candidatos a puestos de elección popular<sup>351</sup>.

En la reforma electoral se añadió en el artículo 47 número 4, que los partidos políticos también deberán comunicar al IFE los reglamentos que emitan en un plazo no mayor a 10 días, posteriores a su aprobación, sin embargo no se menciona expresamente –como en el caso de los estatutos– que el afiliado tenga

---

<sup>350</sup> La declaratoria que emita el Consejo General del IFE puede ser impugnada ante el TEPJF.

<sup>351</sup> Como el caso de los estatutos del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) donde tuvieron que intervenir tanto el IFE como el TEPJF a fin de exigir la modificación de los estatutos por considerarlos antidemocráticos.

la capacidad de impugnarlos (convirtiéndose esto en una cuestión no menor, pues los reglamentos tratan cuestiones tan trascendentales como los procedimientos para la selección de candidatos a cargos de elección popular, los procedimientos para la aplicación de sanciones, procedimientos para la afiliación, la organización y estructura de los comités locales, el funcionamiento de los comités ejecutivos nacionales, etc.). A pesar de que un afiliado con nociones de derecho electoral podría impugnar los reglamentos por la vía del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, se propone que en la Ley de Partidos Políticos se mencione expresamente que los reglamentos también podrán ser impugnados por los afiliados dentro de los catorce días naturales siguientes a la fecha en que sean presentados al IFE, el cual al emitir la resolución correspondiente, resolverá simultáneamente las impugnaciones que haya recibido.

Otros aspectos, relacionados con los estatutos, que se deberían contemplar en la Ley de Partidos Políticos, son los referentes a la denominación, emblema y colores del partido. Una discusión añeja, era la ventaja que podría suponer que un partido utilizara los colores de la bandera nacional, por ejemplo en España el artículo 46 de la LOREG prohíbe presentar candidaturas con símbolos que reproduzcan la bandera o el escudo de España, o con denominaciones o símbolos que hagan referencia a la Corona. Se propone, a fin de evitar suspicacias sobre la equidad en la contienda, prohibir la reproducción de la bandera y escudo nacional en los emblemas de los partidos.

Por otro lado sería conveniente añadir a las prohibiciones de utilizar alusiones religiosas o raciales en la denominación y el emblema del partido –que ya se encuentran en el COFIPE–, otras limitaciones como las que hace referencia la LOPP 6/2002 española tales como: términos o expresiones que induzcan al error o confusión sobre su identidad o que sean contrarias a las leyes o derechos constitucionales, o que puedan coincidir o asemejarse con la de algún otro partido previamente inscrito o declarado ilegal, con la identificación de personas físicas o con la denominación de entidades preexistentes.

Otro aspecto que regulan los estatutos, es la afiliación al partido, la cual según establece el COFIPE debe de ser individual, libre y pacífica. Sin embargo los 3 partidos mayoritarios lamentablemente caen en mayor o menor medida, en la práctica de afiliar masivamente, llenando los padrones de familiares, compañeros o ciudadanos que a cambio de algún beneficio económico se afilian, sin tener un interés real por formar parte del partido. Esta actitud no necesariamente proviene de las dirigencias, sino de muchos afiliados que buscan obtener los votos necesarios para obtener un puesto en el partido o alguna candidatura a un cargo de elección popular. Desgraciadamente es sumamente complicado establecer normas jurídicas generales para tratar de disminuir este fenómeno, pareciendo lo más conveniente, en este caso, dejar dentro de las facultades auto organizativas del propio partido político la búsqueda de soluciones, las cuales probablemente tengan relación con los requisitos y procedimientos para poderse afiliar al partido y el aumento de obligaciones del afiliado.

Finalmente, también se considera oportuno incluir en los requisitos mínimos de los estatutos de cualquier partido, no permitir la suspensión general de admisiones al partido, aunque ésta sea sometida a plazo.

## **b) Elecciones Internas.**

La celebración de elecciones internas democráticas, sin lugar a dudas, constituyen la prueba de fuego de las actuales dirigencias de los partidos políticos mexicanos. Anteriormente en el PRI, partido hegemónico en el gobierno desde 1929 hasta el año 2000, se celebraban elecciones internas tanto para ocupar lugares dentro de los órganos de gobierno del partido como para la selección de candidatos a cargos de elección pública, sin embargo no existía ley federal que regulara dichos procesos, y aunque la hubiera de poco habría servido, pues en

estas elecciones eran juez y parte el presidente del partido, quien en la mayoría de los casos no tenía más ley que la voluntad del Presidente de la República en turno. En el caso de los demás partidos políticos estaba a su buena voluntad establecer o no mecanismos democráticos para seleccionar a sus dirigentes y candidatos a cargos de elección popular.

Posteriormente la legislación electoral fue evolucionando y solicitaba a los partidos políticos procedimientos democráticos para la renovación e integración de sus órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos; también les requería normas para la postulación democrática de sus candidatos. Sin embargo varias dirigencias partidistas llegaron a abusar de la definición genérica de la palabra democracia, interpretando la ley como mejor les convenía a sus intereses. Así las cosas el TEPJF tuvo que esclarecer a través de criterios, vertidos en la jurisprudencia identificada bajo el rubro “Estatutos de los partidos políticos. Elementos mínimos para considerarlos democráticos”<sup>352</sup>, los componentes democráticos mínimos que deben estar presentes en los partidos políticos, conforme al artículo 27, apartado 1, incisos b), c) y g) del COFIPE, mismos que se analizarán en los siguientes apartados.

En el reciente capítulo del COFIPE, sobre “los asuntos internos de los partidos políticos”, se estableció que entraban dentro de la categoría denominada asuntos internos, tanto la elección de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos, como los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular:

#### **Artículo 46**

1. Para los efectos de lo dispuesto en el párrafo final de la Base I del artículo 41 de la Constitución, los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, con base en las disposiciones previstas en la propia Constitución, en este Código, así como en el Estatuto y reglamentos que aprueben sus órganos de dirección.

---

<sup>352</sup> S3ELJ 03/2005, *op. cit.*, pp. 120-122.

3. Son asuntos internos de los partidos políticos:

c) La elección de los integrantes de sus órganos de dirección;

d) Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.

Por su parte el TEPJF ya desde la jurisprudencia S3ELJ 03/2003 amplía la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, contra actos y resoluciones de los órganos de las estructuras partidistas. Criterio que fue confirmado tras la última reforma electoral en la que se estableció que todas las controversias relacionadas con los asuntos internos de los partidos políticos deberán ser resueltas por los órganos establecidos para ello en sus estatutos y sólo una vez que se agoten los medios partidistas de defensa de los militantes tendrán derecho a acudir ante el Tribunal Electoral.

Así las cosas a continuación se analizarán la elección de los candidatos a cargos de elección popular y de los dirigentes partidistas, bajo el crisol de la democracia que debe regir estos procesos.

### **b.1 Candidatos.**

La selección de candidatos no pasó inadvertida tras la reforma electoral, el reciente artículo 22 numeral 6 del código electoral establece que “los requisitos de elegibilidad que regulen los estatutos de los partidos sólo podrán establecer exigencias de edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil, y sentencia ejecutoriada en materia penal”, sin embargo respecto a este párrafo el Partido del Trabajo promovió una acción de inconstitucionalidad<sup>353</sup> ante la SCJN, argumentando que los partidos no están facultados para limitar los derechos políticos fundamentales –refiriéndose al derecho de ser votado enmarcado en el

---

<sup>353</sup> Vid. Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y acumuladas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2008.

artículo 35 constitucional– en sus estatutos. El máximo tribunal efectivamente declaró inválido el artículo 22 en su número 6, pero en base a argumentos totalmente opuestos, ya que determinó que en base a la libertad auto-organizativa e ideológica de los partidos políticos reconocida en el artículo 41 constitucional, a éstos les corresponde determinar los requisitos de elegibilidad con el fin de salvaguardar los programas, principios e ideas que postula, por lo que la norma general impugnada limita o restringe los derechos de los partidos políticos.

Así las cosas la ley faculta a los partidos políticos a establecer los requisitos que éstos crean convenientes para postular a los candidatos más aptos, siempre y cuando estas exigencias no sean irracionales o desproporcionados. Se considera que esta modificación es acertada pues se privilegia la libertad de auto organización, y cada partido es libre para poner pocos o muchos filtros según sea el perfil de candidatos que desee, dejando que en caso de controversia el Tribunal Electoral aclare qué se entiende por requisitos irracionales o desproporcionados.

Una “acción positiva”, que ya se llevaba a cabo en algunos partidos políticos y en algunos códigos electorales locales, y que se retomó en la reforma electoral, es aquélla tendiente a buscar la equidad entre hombres y mujeres, tanto en los órganos de dirección del partido como en las candidaturas de elección popular. Se cree que esta medida es un avance, anteriormente se requería que del total de las solicitudes de registro tanto de las candidaturas a diputados como a senadores, se debían integrar con al menos el 30% de candidatos propietarios de un mismo género y actualmente se solicita un 40% (excepto las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático). Sin embargo se ha observado como un vicio premeditado de ciertos partidos, emplear fórmulas mixtas encabezadas por mujeres –a fin de dar cumplimiento al porcentaje que les exige la legislación electoral–, las cuales una vez que obtuvieron su cargo solicitan licencia para ausentarse –inmediatamente después de su toma de protesta– con el objetivo de que se llame a su suplente (generalmente del género masculino) a rendir protesta, y sea éste el que se



desempeñe como legislador durante el resto del periodo. En este sentido, se propone que de la totalidad de las solicitudes de registro tanto de las candidaturas a diputados como de senadores, que presenten los partidos o las coaliciones, se integren con al menos el 40% de fórmulas de un mismo género (excepto las fórmulas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático), a fin de asegurar que se cumpla con el espíritu de la ley de propiciar cierta equidad de género.

Por otra parte, los partidos políticos tienen el derecho, según el artículo 36 inciso d), de organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos en las elecciones federales. Tales procesos deberán de ser democráticos y conforme a sus estatutos. Para aclarar que se entiende por procesos democráticos el TEPJF estableció el siguiente criterio:

**ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS.**—El artículo 27, apartado 1, incisos c) y g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, impone a los partidos políticos la obligación de establecer en sus estatutos, *procedimientos democráticos* para la integración y renovación de los órganos directivos; sin embargo, no define este concepto, ni proporciona elementos suficientes para integrarlo jurídicamente, por lo que es necesario acudir a otras fuentes para precisar los elementos mínimos que deben concurrir en la democracia;(…) 4. La existencia de procedimientos de elección donde se garanticen la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, que pueden realizarse mediante el voto directo de los afiliados, o indirecto, pudiendo ser secreto o abierto, siempre que el procedimiento garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio<sup>354</sup>.

Como se observa los principios para considerar una elección democrática, descansan en la igualdad en el derecho de elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, mediante el ejercicio del voto

---

<sup>354</sup> S3ELJ 03/2005, *op. cit.*, pp. 120-122.

directo o indirecto –secreto o abierto– siempre y cuando se garantice la libertad para ejercerlo.

En cuanto a las convocatorias para la postulación de pre-candidatos o candidatos a cargos de elección popular o a cargos dentro del partido, se propone que la Ley de Partidos Políticos contemple especificar que éstas se deben emitir públicamente en los estrados del partido y en la página de Internet del mismo, señalando un plazo prudente y suficiente para la presentación de los requisitos que solicite la convocatoria; pues lamentablemente es un mal hábito en algunos órganos partidistas, emitir la convocatoria sin la publicidad adecuada y solicitando numerosos requisitos en plazos muy cortos de tiempo, casi siempre con la intención de beneficiar a algún aspirante en lo particular, el cual ha tenido con anterioridad conocimiento de la convocatoria y tiempo para reunir los requisitos.

Por otra parte los partidos políticos suelen reservarse a través de sus dirigencias, la facultad de designar candidatos a puestos de elección popular, la mayoría de las veces como prerrogativa del propio Comité Ejecutivo Nacional o estatal, quienes buscan posicionar como candidatos a los militantes que consideran de mejor trayectoria, a través de su inclusión en las listas de representación proporcional del partido, donde el CEN o comité local tienen espacios reservados que se combinan en la lista con otros candidatos elegidos democráticamente por los afiliados, estas facultades no se critican del todo; sin embargo también se encuentra regulado en los estatutos de varios partidos políticos, que sus dirigencias se pueden reservar el derecho de designar candidatos para diputados o senadores por mayoría, presidentes municipales, e incluso para gobernadores; en teoría esta facultad la ejercen por excepción y ante circunstancias extremas que imposibiliten la selección democrática de los mismos. A pesar de ello, se ha observado que esta práctica puede convertirse en la regla y no en la excepción<sup>355</sup>, por lo que se sugiere que en la Ley de Partidos Políticos,

---

<sup>355</sup> Como en el caso del PAN cuya dirigencia se reservó para la selección de candidatos a diputados por mayoría relativa en el 2009, la facultad de designar candidatos en 195 distritos de 300, esto es, más de la mitad de los distritos.

se debería establecer que sólo bajo circunstancias extraordinarias –las cuales se deben especificar– puede implementarse el sistema de designación y deberá de colocarse una fracción o porcentaje como tope máximo de las selecciones en las que se puede aplicar dicho sistema.

## **b.2 Dirigentes.**

El COFIPE establece que dentro de los derechos de los afiliados se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos. Más adelante se señala que los partidos se deben regir por procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos y que los estatutos deberán establecer las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Sin lugar a dudas, las reformas promovieron una mayor democracia al interior de los partidos, pero extraña que no se hayan tomado en cuenta muchos de los magistrales criterios que se esgrimieron en la multicitada tesis de jurisprudencia S3ELJ 03/2005:

### **ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS.—**(...) De lo anterior, se tiene que los

elementos mínimos de democracia que deben estar presentes en los partidos políticos son, conforme al artículo 27, apartado 1, incisos b), c) y g) del código electoral federal, los siguientes: 1. La asamblea u órgano equivalente, como principal centro decisor del partido, que deberá conformarse con todos los afiliados, o cuando no sea posible, de un gran número de delegados o representantes, debiéndose establecer las formalidades para convocarla, tanto ordinariamente por los órganos de dirección, como extraordinariamente por un número razonable de miembros, la periodicidad con la que se reunirá ordinariamente, así como el quórum necesario para que sesione válidamente; 2. La protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados del partido;

(...)6. Mecanismos de control de poder, como por ejemplo: la posibilidad de revocar a los dirigentes del partido, el endurecimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos y establecimiento de períodos cortos de mandato<sup>356</sup>.

La legislación electoral indica que entre los órganos directivos, un partido político deberá contar por lo menos con una asamblea general o equivalente que será la máxima autoridad, con un comité nacional o equivalente que será el representante nacional del partido, un comité o equivalente en las entidades federativas y un órgano responsable de la administración de su patrimonio y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales de campaña –y ahora también– de precampaña. A este respecto se considera adecuado incluir en la Ley de Partidos Políticos, fijar un plazo mínimo para que se reúna la asamblea nacional (por ejemplo cada dos o tres años), y agregar las consideraciones que estipula la anterior tesis de jurisprudencia al respecto.

Una ley de Partidos Políticos deberá establecer un plazo mínimo para que sea elegido el comité nacional o equivalente (cada 2 ó 3 años) el mínimo de miembros que debe tener dicho órgano, estipular que al menos se deberá de reunir cuatro veces al año, y también a semejanza de la Ley sobre Partidos Políticos alemana fijar un porcentaje de los miembros no elegidos democráticamente que podrán formar parte del comité nacional o equivalente (la legislación alemana especifica que el número de miembros no elegidos democráticamente no podrá ser superior al quinto del total de todos los miembros). Se deberá establecer el periodo máximo que puede durar en su encargo el Presidente del partido (por ejemplo 3 ó 4 años) y limitar el número de reelecciones inmediatas. También se sugiere que se mencione que los estatutos obligatoriamente deberán de contener las causas de remoción del Presidente del partido.

---

<sup>356</sup> S3ELJ 03/2005, *op. cit.* pp. 120-122.

No estaría de más detallar –como lo hace la legislación española– que los estatutos deberán fijar para los órganos colegiados, un plazo de convocatoria suficiente de las reuniones para preparar los asuntos a debate, el número de miembros requerido para la inclusión de asuntos en el orden del día, reglas de deliberación que permitan el contraste de pareceres y la mayoría requerida para la adopción de acuerdos, la cual deberá ser, por regla general, la mayoría simple de los presentes.

Se observa que en el libro segundo del COFIPE se aborda mucho el tema de los órganos de dirección de los partidos, de sus derechos y obligaciones, pero no existe ningún apartado respecto a los derechos y obligaciones de los afiliados, los cuales se encuentran desperdigados a través de toda la legislación electoral. Se sugiere que la Ley de Partidos Políticos observe un apartado con los derechos y obligaciones mínimos e indispensables que deba tener el afiliado a cualquier partido político, dejando en manos de los estatutos del partido su desarrollo.

### **b.3 Financiamiento Precampañas.**

Anteriormente la palabra precampaña no figuraba en el código electoral, actualmente el COFIPE define a las precampañas electorales como:

#### **Artículo 212.**

1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

La ley también se dio a la tarea de definir qué se entiende por actos de precampaña identificando estos como las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en los que los precandidatos a una candidatura se dirigen a

los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

Los periodos de precampaña según el COFIPE comprenden en el caso de renovación del titular del Poder Ejecutivo federal, y la dos Cámaras del Congreso desde el inicio de la tercera semana de diciembre del año previo a la elección, sin poder tener una duración superior a los 60 días. En caso de renovarse solamente la Cámara de Diputados las precampañas darán inicio en la cuarta semana de enero del año de la elección, sin poder tener una duración mayor a los 40 días. Las precampañas de todos los partidos políticos se deberán de celebrar en los mismos plazos y si un partido tiene previsto un proceso de consulta directa a la ciudadanía, este se deberá realizar el mismo día para todas las candidaturas.

El tema de financiamiento a las precampañas es un tema que influye de manera determinante en la democracia al interior de los partidos políticos, ya que la ley federal electoral así como las dirigencias partidistas deben brindar las bases para garantizar el mayor grado de equidad posible entre los distintos precandidatos, a fin de que el dinero no sea el factor determinante para obtener una candidatura electoral. Anteriormente se podían observar a simple vista las disparidades que se generaban entre las distintas precampañas de los partidos políticos, este fenómeno era aún más evidente en las precampañas enfocadas a obtener la candidatura a la Presidencia de la República; al no haber una fecha legal para el inicio de éstas, los precandidatos se comenzaban a “destapar” con un año o inclusive con varios años de anticipación, realizando diversos actos tendientes a aumentar su popularidad y simpatía –que en algunos casos se podrían haber clasificado como actos de precampaña–, entre los afiliados al partido e inclusive a los ciudadanos en general, éstos actos evidentemente dejaban en franca desventaja a sus competidores quienes se veían obligados a tratar de alcanzar el ritmo de su competidor, adelantado a su vez su precampaña. La capacidad que tenía el precandidato para procurarse fondos y la relación que guardaba con los medios de comunicación y los demás grupos de poder, eran de

los principales elementos a considerar para elegir a un candidato con posibilidades reales para vencer en la contienda externa.

Hoy en día, el COFIPE señala que el Consejo General del IFE determinará los topes de gastos de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado. El tope será equivalente al 20% del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate. El tope para las precampañas de los precandidatos a diputado federal para el proceso 2009 ascendió a los \$214,628.04 pesos. En el caso de la futura precampaña presidencial se tomará como base el altísimo tope de campaña presidencial del 2006 que ascendió a \$651 millones de pesos –aproximadamente– dando como resultado un tope para la precampaña presidencial del 2012 que se acercará a los \$130 millones de pesos. Si es que parecen escandalosas estas cifras, antes lo eran más ya que no había ningún límite y los precandidatos entraban forzosamente en la dinámica de conseguir financiamiento a casi cualquier costo, empeñando en algunos casos la promesa de futuros beneficios al donador.

Los partidos políticos tienen la libertad de elegir el método para seleccionar a sus candidatos, siempre y cuando éste sea conforme a la ley y sus estatutos. La selección democrática de candidatos, comúnmente suele variar entre una elección en la que sólo participan los afiliados al partido y una elección en la que puede participar todo ciudadano –abierta–. Ante este panorama es abismal la diferencia que existe en una precampaña destinada a convencer a los 230 afiliados a un partido en un distrito electoral, que una precampaña destinada a convencer a los 230,000 ciudadanos del distrito. Así las cosas se sugiere que sólo en caso de precampañas para ser candidato a senador o diputado, se distingan dos topes de campaña, uno para el caso de que la selección sea abierta –que sea el establecido en el COFIPE– y otro que sea en caso de que la selección del candidato corra exclusivamente a cargo de los afiliados –donde los gastos de precampaña son infinitamente menores–, en cuyo caso el partido político deberá realizar el proyecto de tope de campaña, el cual deberá ser aprobado por el IFE.

¿De dónde proviene el dinero de las precampañas? No se les otorga financiamiento público y el partido no necesariamente les brinda financiamiento, así que el dinero proviene del propio precandidato y de la capacidad que tenga para proveerse de fondos. Así las cosas, parece que en las precampañas el dinero continúa ejerciendo una gran influencia, pues pese a que ya se estableció el tiempo que duran las precampañas (40 y 60 días) y los topes máximos de gastos de las mismas, éstas siguen siendo excesivamente onerosas. Se propone disminuir el periodo de las precampañas a la mitad y que su tope de campaña sea el equivalente al 10% del establecido para la campaña inmediata anterior, según la elección de que se trate –diputados o senadores–, y en el caso de precandidatos presidenciales el 15%.

En cuanto al uso del tiempo en radio y televisión que se les asigna a los partidos políticos a partir del inicio de precampaña, a la luz de la presente precampaña electoral 2009, francamente parece innecesaria la asignación de dichos tiempos por lo menos cuando se trata de la renovación exclusiva de la Cámara de Diputados, por las siguientes razones: no se posiciona a ningún precandidato en especial que deba ser conocido a nivel nacional o estatal por los ciudadanos para que éstos tomen la mejor decisión informada, los únicos que se posicionan son los partidos políticos, no hay mensaje urgente o novedoso que transmitir por parte de los partidos –la plataforma electoral puede registrarse hasta el 15 de febrero– que no se pueda transmitir en los tiempos asignados para las campañas, saturan los espacios en radio y televisión a veces con efectos contraproducentes en los electores, e impiden la transmisión de otros mensajes de interés para la ciudadanía. Se sugiere considerar disminuir o eliminar los tiempos para radio y televisión asignados a los partidos políticos a partir del inicio de las precampañas, sólo cuando se trata de la elección federal para renovar la Cámara baja.



#### **b.4 Mecanismo Jurisdiccional.**

El código electoral señala que los estatutos de los partidos políticos deberán establecer las instancias de resolución de conflictos internos, las cuales nunca serán más de dos. El artículo 27 inciso g) del COFIPE, a raíz de la última reforma electoral, establece que deben conformarse órganos partidarios permanentes encargados de la sustanciación y resolución de las controversias que surjan al interior del partido, de tal forma que los partidos políticos mexicanos hoy en día poseen un órgano partidista<sup>357</sup>, –bajo diferentes denominaciones según el partido–, encargado de sustanciar y resolver controversias intra partidistas. En este punto sólo se sugeriría que la Ley de Partidos Políticos estipule el periodo máximo de la duración de los integrantes de dicho órgano, que éstos no formen parte del comité ejecutivo nacional o equivalente y que tampoco tengan relación laboral al servicio del partido, de tal forma que se garantice su independencia, asimismo se deberá hacer un esfuerzo para tipificar, en un reglamento del propio partido, las conductas que se consideren sancionables.

El artículo 46 del multicitado COFIPE, señala que las controversias internas deberán ser resueltas por los órganos establecidos en los estatutos, debiendo resolver a tiempo para garantizar los derechos de los militantes y agrega que sólo una vez que se agoten los medios partidistas de defensa, los militantes tendrán derecho de acudir ante el Tribunal Electoral.

Asimismo el COFIPE señala en su artículo 213 que los medios de impugnación internos que interpongan los precandidatos a cargos públicos de elección popular con motivo de los resultados de elecciones internas, o de las asamblea en que se hayan adoptado decisiones sobre candidaturas, se deberán presentar ante el órgano interno competente a más tardar dentro de los cuatro días siguientes a la emisión del resultado o a la conclusión de la asamblea. El

---

<sup>357</sup> También existen órganos encargados de defender y velar por las garantías de los afiliados.

órgano interno está obligado a resolver en definitiva a más tardar catorce días después de la fecha de realización de la consulta mediante voto directo, o de la asamblea en la que se haya adoptado la decisión.

Estas normas de reciente incorporación al COFIPE son bienvenidas, pues brindan cierta “certeza” al precandidato sobre los plazos y las instancias a las cuales acudir en caso de considerar vulnerados sus derechos; sin embargo ya en la aplicación de estas disposiciones salió a la luz la falta de sincronización de los tiempos que establecen los estatutos o reglamentos de los partidos para la resolución de conflictos internos, llegando inclusive a la posibilidad de que una vez que se haya agotado de la cadena impugnativa del partido, el afectado ya sufrió una merma en su derecho tutelado. En virtud de la alta periodicidad del fenómeno anteriormente descrito, es común que el afectado acuda “*per saltum*” directamente a las autoridades jurisdiccionales electorales, de tal forma que este criterio excepcional de jurisprudencia se ha convertido en un medio muy socorrido que ha aumentado considerablemente la carga de trabajo de los tribunales electorales. Así las cosas, se propone que la ley de Partidos Políticos contemple procedimientos *intra* partidarios objetivos, claros y eficaces, dentro de los cuales los plazos de sustanciación, resolución y ejecución sean tales, que hagan posible la reparación del derecho tutelado.

El “*per saltum*” según la jurisprudencia del TEPJF consiste en:

**PER SALTUM. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL.-** De acuerdo a la Jurisprudencia de esta Sala Superior con el rubro “*MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD*”, el afectado puede acudir, *per saltum*, directamente ante las autoridades jurisdiccionales, cuando el agotamiento de la cadena impugnativa puede traducirse en una merma al derecho tutelado. Sin embargo, para que opere

dicha figura es presupuesto *sine qua non* la subsistencia del derecho general de impugnación del acto combatido, y esto no sucede cuando tal derecho se ha extinguido, al no haber sido ejercido dentro del plazo previsto para la interposición del recurso o medio de defensa que da acceso a la instancia inicial contemplada en la normatividad interior partidista o en la legislación ordinaria. Ello, porque en cada eslabón de toda cadena impugnativa rige el principio de preclusión, conforme al cual el derecho a impugnar, sólo se puede ejercer, por una sola vez, dentro del plazo establecido por la normatividad aplicable<sup>358</sup>.

Sin embargo el criterio “per saltum” –aún vigente– a pesar de su importancia y trascendencia procesal no fue incorporado en la legislación electoral. En este sentido es importante resaltar que el derecho electoral es una rama del derecho relativamente nueva, y que en la práctica es complicado encontrar abogados especialistas en esta materia. Por lo general los abogados que litigan en los tribunales electorales que representan el interés de un afiliado ordinario –o en algunos casos los propios afiliados de los partidos políticos– son neófitos en la materia por lo que a duras penas conocen los principios más elementales del Código Electoral, ya no se diga del conocimiento que éstos puedan tener de la jurisprudencia en materia electoral. Dado lo anterior se propone, a fin de dar la publicidad adecuada, incorporar en la Ley de Partidos Políticos el derecho que tiene aquélla persona que crea vulnerado su derecho político-electoral de acudir directamente a las autoridades jurisdiccionales, de manera excepcional, sólo cuando el agotamiento de toda la cadena impugnativa del partido, se lleve tal lapso de tiempo que cuando ésta resuelva en definitiva, el derecho ya fue vulnerado y en algunas ocasiones de manera irreparable. Se propone establecer claramente en la ley que el derecho de impugnación se debe ejercer dentro del plazo previsto para la interposición del recurso o medio de defensa que da acceso a la instancia inicial contemplada en la normatividad interior partidista o en la legislación ordinaria.

---

<sup>358</sup> J-09-2007, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Cuarta Época, año 1, número 1, 2008, pp. 27-29.

#### **4.5 Financiamiento.**

El financiamiento de los partidos políticos es un tema en torno al cual se debe hacer una reflexión muy pausada, más allá de las loables reformas que se hicieron recientemente, se necesita analizar si el sistema establecido por la Constitución y el COFIPE, es el mejor entre todos los posibles. ¿Cómo saber si nuestro sistema de financiamiento es el más adecuado para la sociedad mexicana? La respuesta no es fácil de esgrimir pero para acercarse a ella habría de preguntarse si el sistema actual de financiamiento es el que puede garantizar mejor una justa suma de dinero para financiar a los partidos políticos, si es el que distribuye mejor los recursos públicos entre ellos, si el actual sistema promueve la participación activa del común de los afiliados para auxiliar a su partido económicamente y lo más importante si el actual sistema de financiamiento incentiva la participación de un abanico de partidos políticos representativos de la sociedad.

A través del extenso análisis que se ha hecho sobre los partidos políticos en el presente trabajo de investigación, el lector ha podido observar que desde el México independiente hasta hace no muchos años, los procesos democráticos para buscar renovar los poderes ejecutivo y legislativo carecían de imparcialidad, certeza y legalidad.

Sin lugar a dudas fue muy fuerte la inversión que se realizó para que México contara con instituciones sólidas y confiables que pudieran garantizar un sistema electoral independiente, imparcial, objetivo y que brindaran certeza y legalidad en sus actuaciones.

Al paso de los años parece que esa inversión fue acertada y muy necesaria, pues se logró crear organismos electorales profesionales y con altísimo grado de especialización. Sin embargo cabe preguntarse si es que sigue siendo tan

necesario invertir tal cantidad de dinero en el sistema electoral mexicano, el cual aún sigue en proceso de crecimiento, pero cuyas bases ya se pueden considerar sólidas.

En el sistema electoral mexicano se invierten fuertes sumas de dinero, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009<sup>359</sup>, se puede observar que la suma del presupuesto asignado al IFE aunado el asignado al TEPJF, supera al presupuesto que se asignó a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y a la Secretaría de Turismo juntas en ese mismo año, la comparación anterior es menos alentadora si tomamos en cuenta que México no es un país que se caracterice por poseer altos niveles de desarrollo económico en el común de sus habitantes<sup>360</sup>. Se estima muy complicado el que se pueda trazar un sistema electoral como el español que utiliza instituciones totalmente electorales –como la Junta Central Electoral– pero que delega en otras instituciones –como el Ministerio del Interior, Ministerio Fiscal, Juzgados Civiles, Tribunal Supremo, etc.– muchas actividades relacionadas con el sistema electoral. El caso de México es muy diferente y sería muy peligroso tratar de empatarlo tal cual al esquema español, pese a ello seguramente se pueden realizar muchos ajustes para tratar de reducir el alto costo de la democracia.

Los partidos políticos mexicanos pueden recibir financiamiento, siempre y cuando adquieran su registro, razón por la cual los requisitos para obtener el registro son de muy difícil consecución. Como los requisitos para obtener el registro son de difícil consecución son pocos los partidos políticos nacionales por los que se puede votar en una elección federal.

---

<sup>359</sup> Al IFE se le asignaron \$12,180,746,640 pesos (una cuarta parte de esa cifra se destino a los partidos políticos) y al TEPJF se le asignaron \$1,997,884,800 pesos. *Vid.* Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, Cámara de Diputados.

[http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2009.pdf](http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2009.pdf)

<sup>360</sup> Según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), México se ubica en la posición 61 de la tabla que mide de manera descendente el producto interno bruto (PIB) *per capita* entre los países miembros del FMI, ubicándose por debajo de Guinea Ecuatorial y Trinidad y Tobago. *Vid.* Base de Datos Económicos Mundiales, Fondo Monetario Internacional,

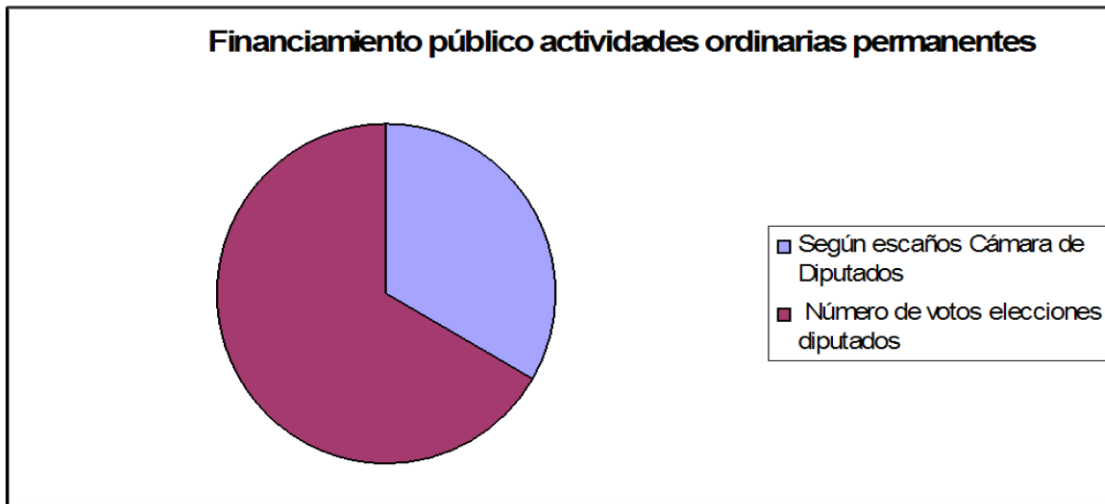
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/weodata/weorept.aspx>

Se propone que en la Ley de Partidos Políticos se desvincule el financiamiento al registro del partido político y se vincule a sus triunfos electorales, con el objetivo de lograr que sean más los partidos políticos que tengan derecho a participar en la contienda electoral.

Como primer punto se propone disminuir el presupuesto total a repartir entre todos los partidos, si bien es cierto que se disminuyó considerablemente esta cifra en la reforma anterior –porque a los partidos políticos les iba a ser otorgada gratuitamente la transmisión en radio y televisión–, también es cierto que no se disminuyó proporcionalmente el financiamiento a los partidos políticos, conforme lo que se ahorran por la contratación de espacios en radio y televisión. De tal forma que en términos reales, ahora poseen mucho más recursos económicos para gastar que anteriormente.

La CPEUM indica que el financiamiento público para los partidos que mantengan su registro después de una elección, para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El 30% de la cantidad que resulte se distribuirá entre los partidos de forma igualitaria y el 70% de acuerdo al porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Se propone que la Ley de Partidos Políticos contemple, para gastos ordinarios, multiplicar al total de los ciudadanos del padrón electoral por el 45% (en vez de 65%) del salario mínimo diario vigente para el DF, y cambiar la distribución de la cantidad que resulte, una tercera parte se distribuirá en proporción al número de escaños por mayoría relativa obtenidos por el partido en la Cámara de Diputados en las elecciones para diputados inmediata anterior y las dos terceras partes restantes de acuerdo al número de votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones, siempre y cuando haya conseguido un porcentaje de votos que le conceda el derecho a participar en la representación proporcional.



Asimismo se propone que el COFIPE disminuya los tiempos para hacer campaña, en el año que haya elección para Presidente, senadores y diputados reducir los 90 días de campaña actuales a 60 días; en el año que sólo se renueve la Cámara de Diputados reducir de 60 a 40 días. Bajo estos nuevos parámetros se pretende reducir los gastos de campaña, al reducir el número de días que dure ésta, siguiendo la tendencia de campañas cortas pero intensas como en el caso de España, donde la campaña para elegir diputados (y por añadidura Presidente de Gobierno) tiene una duración de 15 días.

Se propone el siguiente esquema de financiamiento:

## Esquema de financiamiento público

Gastos ordinarios	Gastos campaña elección Cámara de Diputados	Gastos campaña elección Presidente y ambas Cámaras	Gastos actividades específicas
En caso de haber obtenido un escaño por mayoría o en caso de haber alcanzado el 3% de la votación nacional.	<u>15%</u> del financiamiento público para gastos ordinarios	El <u>35%</u> del financiamiento público para gastos ordinarios.	<u>8%</u> del monto del financiamiento público total por actividades ordinarias. Repartido 30% de forma igualitaria entre todos los partidos que hayan obtenido al menos .75% en la elección inmediata anterior para diputados, y el 70% restante en base a los resultados de la votación inmediata anterior que hubiesen obtenido para la Cámara de Diputados (entre los partidos que hayan obtenido al menos 3% de la votación en la elección inmediata anterior)

Bajo este esquema, el monto a repartir por actividades ordinarias entre todos los partidos disminuye alrededor de 20%, y sumando el financiamiento por actividades ordinarias permanentes, más financiamiento para campaña (en el caso de diputados federales), más financiamiento a actividades específicas (que en términos reales sería la única que aumenta y donde se incluye a partidos menos representativos) da una cifra en ahorro de un poco más de \$1,000,000,000 pesos –aproximadamente– sobre el financiamiento actual que es de \$3,633,067,351.

El tema del financiamiento privado también se debe abordar, pues bajo los parámetros actuales la ley incentiva muy poco este tipo de financiamiento, y brinda un financiamiento público extremadamente generoso, para algunos incluso escandaloso, bajo el pretexto de todos los males que puede acarrear la inyección de capital privado a un organismo de “interés público”. Sin embargo se considera que regulando un tope máximo a estas aportaciones –el cual nunca podrá ser



mayor que el financiamiento público— y tomando en cuenta el estricto nivel de fiscalización que ahora se les realiza a los partidos políticos, sería incluso benéfico permitir un porcentaje más amplio de financiamiento privado, que permita a los afiliados y ciudadanos en general, involucrarse y comprometerse en la recaudación de fondos del partido al que pertenecen o que les simpatiza —como sucede en la mayoría de las asociaciones civiles—, y a las dirigencias de los partidos volver a poner énfasis en el cobro de cuotas a sus afiliados y eventos para recaudar fondos. La principal ventaja de un financiamiento privado estrictamente controlado, es que se disminuye la carga financiera para el erario público.

En el esquema vigente la exigencia del pago de cuotas de los afiliados o la habilidad para proveerse de donadores no es prioritaria para los partidos políticos pues tienen asegurada una fuerte suma proveniente del erario público. Una propuesta que se hace al respecto es que se incremente el porcentaje que puede recibir un partido político proveniente del financiamiento privado, que se incremente del 10% al 20% anual —en dinero o en especie— del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior.

Un mecanismo que pudiera servir para alentar a los partidos políticos, que no tienen derecho a recibir financiamiento público para actividades ordinarias, a procurarse fondos, es aquél que les brindaría un porcentaje de dinero público, por cada peso que logren recaudar de simpatizantes y afiliados no anónimos (por ejemplo 30 centavos por cada peso que recauden, con opción a aumentar a 45 centavos en periodo electoral) estableciendo como límite del financiamiento público a repartir, entre los partidos políticos menores, un porcentaje del financiamiento que reciben todos los partidos políticos por actividades ordinarias permanentes (ejemplo un 5%<sup>361</sup> anual), susceptible a aumentar en periodo electoral.

---

<sup>361</sup> Bajo el esquema financiero propuesto serían alrededor de \$94,556, 408.

Este mecanismo se propone para los partidos políticos que por sus resultados electorales no calificaron para recibir financiamiento público por actividades ordinarias permanentes, pero demostraron cierta representatividad en base al número de votos obtenidos en la elección inmediata anterior en la que presentaron candidatos (ejemplo: los partidos políticos que obtuvieron al menos el .75% de la votación pero que no llegaron al 3%). De esta forma no se deja totalmente desamparados a los partidos que son poco representativos y el Estado les brinda una pequeña ayuda económica<sup>362</sup> anual, proporcional al esfuerzo que ellos mismos realicen para procurarse fondos.

Finalmente, ante la apertura al financiamiento privado, sería importante reforzar la vigilancia sobre el procedimiento del mismo, además de cumplir con los requisitos ya mencionados en los artículos 77 y 78 del COFIPE, sería oportuno añadir que los partidos políticos no podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente, donaciones de personas morales (autorizadas para hacer donativos conforme al COFIPE) o físicas, que mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras para la administración pública.

#### **4.6 Fiscalización.**

La normatividad de fiscalización —a nivel legal o reglamentario— tutela un conjunto muy amplio de bienes jurídicos de muy distinta jerarquía: desde aquellas reglas que guardan relación con los principios rectores de la función comicial, como podrían ser las condiciones de equidad en la contienda electoral, hasta las más modestas disposiciones sobre los asientos contables que deben registrarse<sup>363</sup>.

---

<sup>362</sup> Por ejemplo a un partido distrital que hubiera obtenido al menos el 5% de la votación y haya recaudado lo máximo permitido de financiamiento privado se le otorgarían \$28, 291 pesos (aproximadamente) anuales de financiamiento público; en el polo opuesto un partido nacional que hubiera obtenido al menos el 2% de la votación nacional y haya recaudado lo máximo permitido de financiamiento privado se le otorgarían \$8,487,383 (aproximadamente) pesos anuales de financiamiento público

<sup>363</sup> AGÍSS BITAR, Fernando, *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, p. 16.

Desde 1996 la fiscalización de los recursos de los partidos políticos mexicanos se ha fortalecido hasta la última reforma electoral, donde se hicieron valiosísimas contribuciones para controlar mejor el ingreso y gasto de los partidos políticos.

La tendencia sobre la normatividad en materia de fiscalización a los partidos políticos, ha sido el aumento exhaustivo en la reglamentación, el cual es casi proporcional al ingenio que deben tener el área de tesorería y administración de un partido, para cumplir o parecer que cumplen con todos los requisitos que se les exigen. En todo caso, el elemento que sobresale en la relación partidos políticos- autoridades fiscalizadoras es la desconfianza.

Dentro de la reforma electoral se considera que fue un gran avance el establecimiento de informes trimestrales de avance de ejercicio, los informes de precampaña y los informes preliminares de campaña, el establecimiento de la Unidad de Fiscalización con sus facultades y atribuciones –entre ellas la no limitación por el secreto bancario, fiscal o fiduciario–, el sistema procesal de fiscalización, así como el sistema sancionador.

Al respecto sólo cabría sugerir valorar las siguientes propuestas en una Ley de Partidos Políticos:

- a) La domiciliación bancaria para recibir las cuotas y aportaciones de los afiliados, en cuentas de entidades de crédito abiertas exclusivamente para ese fin. El afiliado deberá ser el titular de la cuenta domiciliaria. También puede ser mediante cheque nominativo en la cuenta que designe el partido. (Dado el nivel de desarrollo socioeconómico en México sería prácticamente imposible aplicar esta ley actualmente, pero se puede ir promoviendo entre los partidos, para que al cabo de unos años pueda hacerse realidad).

- b) Reforzar convenios de colaboración sobre todo con el área de seguridad (Procuraduría General de la República, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de la Defensa Nacional, etc.) para evitar infiltración del crimen organizado en el financiamiento a partidos políticos. También con las demás secretarías que pudieran realizar un aporte a la fiscalización tales como Secretaría de la Función Pública, y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
  
- c) Los múltiples requisitos contables que establece la ley para los partidos políticos, pueden ser cubiertos (no fácilmente) por los partidos grandes que cuentan de manera permanente con numeroso personal calificado. Sin embargo si se llega a abrir el registro de los partidos políticos a efecto de incentivar la participación de otros partidos, los requisitos de fiscalización no pueden ser tan exhaustivos, a este respecto se propone que los partidos que no reciban financiamiento público directo, solamente se les soliciten los informes anuales en años que no haya elecciones los cuales deberán ser avalados por despachos contables – previamente certificados por la autoridad electoral– para que la autoridad electoral realice el dictamen respectivo. En el caso de campañas electorales no podrán estar exentos de realizar sus informes de precampaña y campaña, pero se deberá procurar simplificarles el cumplimiento de sus obligaciones de fiscalización.



## CONCLUSIONES

---

- 1. Antecedentes.** Los partidos políticos, a pesar de haber influido desde hace varios siglos en la conformación y actuación de los distintos gobiernos alrededor del mundo, comienzan a ser regulados a partir de la segunda mitad del siglo XX. En el caso mexicano, ya desde 1911 se promulgaban numerosos códigos electorales cuyo principal contenido no eran los partidos políticos, sino quienes y por quienes se podía votar, así como el sistema para ejercer el voto. A partir de 1946 los códigos electorales empiezan a desarrollar más la regulación de los partidos políticos, y en 1977 se introducen en la Constitución.
- 2. Naturaleza de los Partidos Políticos.** Los partidos políticos mexicanos son considerados por el artículo 41 de la Carta Magna, como entidades de interés público, esto es, son estimados como instituciones necesarias para el beneficio de la colectividad.

Los partidos políticos son pilares imprescindibles para la configuración de un gobierno democrático, son asociaciones revestidas de un carácter especial dada su función de representar a los ciudadanos para lograr un auténtico y ordenado acceso al poder público, a través del voto universal, libre, secreto y directo. Se caracterizan por ser las únicas asociaciones que pueden inscribir candidatos en la competencia federal electoral, para el acceso a cargos de elección pública.

En virtud de lo anterior, los partidos políticos gozan de ciertas prerrogativas, como recursos financieros públicos, acceso gratuito a radio y televisión, exención de algunos impuestos, otorgamiento de franquicias postales y telegráficas, etc., a las que ninguna otra asociación de

ciudadanos tiene derecho. Sin embargo, a pesar del amplio reconocimiento constitucional que gozan los partidos políticos, del papel primordial que desempeñan en el sistema político y de ser catalogados como entidades de interés público, éstos no cuentan con una ley propia que los regule.

- 3. Análisis Comparativo.** De la comparación del régimen jurídico de los partidos políticos en México y España, se han observado múltiples similitudes y diferencias entre las más importantes se observan:

***Similitudes***

- a) La constitucionalización de los partidos políticos mexicanos y españoles se efectuó casi al mismo tiempo. En España en 1978 y en México en 1977.
  
- b) Ambas constituciones establecen que los partidos políticos son instrumentos para promover la participación política del pueblo.
  
- c) En virtud de que los partidos políticos son considerados, tanto en México como en España, elementos indispensables para el buen funcionamiento de un sistema democrático, en ambos países los partidos políticos reciben mayor financiamiento público (en el caso de España sólo si el partido alcanzó algún escaño en el Congreso de los Diputados) que privado.
  
- d) Hasta antes del año 2000, en ambos países la fiscalización a los recursos de los partidos políticos se encontraba escasamente regulada, después de esta fecha se intensificó, a través de la legislación, la vigilancia de sus recursos y el régimen de sanciones.

- e) En los dos países que son materia de estudio, se permite el acceso a la jurisdicción del Estado para resolver inconformidades de los afiliados en contra de actos de su partido político.
- f) Tanto en México como en España la legislación otorga a los partidos políticos espacios gratuitos de propaganda en emisoras de radio y televisión.

### ***Diferencias***

- a) La Constitución española, en su artículo 6, establece en un breve párrafo el fundamento legal de los partidos políticos y les exige a éstos que su estructura interna, así como su funcionamiento sean democráticos. Por su parte los partidos políticos mexicanos tienen su fundamento legal en el extenso artículo 41 de la CPEUM, en el cual no se hace mención a su democracia interna.
- b) En España los partidos políticos cuentan con su propia Ley de Partidos Políticos, la cual se caracteriza por su brevedad y rigidez. En México los partidos políticos se encuentran regulados dentro del Código Electoral, cuyo texto es continuamente sometido a reformas y se caracteriza por ser repetitivo del texto constitucional.
- c) La obtención del registro como partido político es relativamente sencilla en España, ya que se exigen requisitos cualitativos pero no cuantitativos –no se exige un número determinado de afiliados al partido político– el trámite del registro una vez presentada el acta fundacional y demás documentos ante el Registro de Partidos Políticos dura aproximadamente 20 días. En México se exigen requisitos cualitativos y cuantitativos (alrededor de 200, 000 afiliados), el trámite para obtener el registro como partido político dura un año seis meses aproximadamente, y sólo se puede iniciar dicho trámite cada 6 años.



- d) En España no existen tribunales electorales especializados, los tribunales civiles, administrativos, penales y constitucionales son los encargados de dirimir las controversias relacionadas con los partidos políticos. En México se cuenta con tribunales electorales especializados.
- e) El financiamiento público que reciben los partidos políticos españoles para gastos ordinarios, se reparte en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones a la respectiva Cámara, los partidos políticos no reciben financiamiento por el hecho de estar registrados. En México los partidos políticos son acreedores a recibir financiamiento por el hecho de estar registrados. Del financiamiento público que reciben para actividades ordinarias permanentes, el 30% se reparte por igual entre todos los partidos registrados, y el 70% restante se reparte en proporción al porcentaje de votos que obtuvieron para la elección inmediata anterior de diputados federales.
- f) A diferencia de México, en España no se encuentran reguladas las precampañas.
- g) La duración de las campañas electorales es mucho más breve en España (15 días para la elección de diputados y, por ende, para Presidente de Gobierno) que en México (90 días para Presidente del Ejecutivo Federal)
- h) En la legislación española se encuentra contemplada la figura de “agrupación de electores”, la cual tiene al igual que los partidos políticos, las federaciones y coaliciones, la facultad de presentar candidatos a puestos de elección pública. Las agrupaciones de

electores se constituyen con el aval de un número variable de firmas de electores del municipio correspondiente. En México sólo pueden postular candidatos a puestos federales de elección popular los partidos políticos y las coaliciones.

- i) La Ley Orgánica de Partidos Políticos española no condiciona la conservación del registro como partido político a alcanzar determinado porcentaje de votación en las elecciones, sino que pone mayor énfasis en la disolución judicial de los partidos políticos por no respetar los principios democráticos (en donde se incluye apoyo a actividades terroristas) y los derechos humanos. En México se condiciona el registro de un partido político a obtener el 2% de la votación en alguna de las elecciones federales (diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos) y a las demás causales de pérdida de registro se les da menor relevancia.

**4. Reforma Electoral.** En noviembre de 2007 y enero de 2008, se realizaron importantes reformas a la CPEUM y al COFIPE, dentro de las cuales se modificó el sistema electoral mexicano y el régimen jurídico de los partidos políticos. Se analizaron dichas reformas y se concluye que su balance general se considera positivo, aunque perfectible: se prohibió cualquier forma de afiliación corporativa a los partidos políticos; se introdujo en la ley la facultad para que las autoridades electorales puedan intervenir en los procesos internos de los partidos políticos; se disminuyó el financiamiento público para actividades de campaña, así como la duración de las mismas; se regularon las precampañas; se modificó la regulación para el acceso a la radio y televisión; a los partidos se les prohibió contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión; se creó la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos con amplias facultades para fiscalizar a los partidos; se modificó el régimen

de las coaliciones parciales y totales; se incorporó el régimen sancionador electoral y disciplinario interno, etc.

**5. Ley Federal de Partidos Políticos.** Se considera que una reforma pendiente y necesaria dentro del sistema político mexicano consiste en elaborar una ley propia de los partidos políticos, por las siguientes razones:

- a) En 1977 se incorporó al artículo 41 del texto constitucional, a los partidos políticos y se les identificó como entidades de interés público. Sin embargo en 1977, cuando fue el momento propicio para proponer una ley de partidos políticos, se decidió darle un perfil bajo a su regulación, ya que en ese entonces se consideraba mejor mantener en la opacidad el tema de su democracia interna, su financiamiento y su fiscalización, entre otros más. No se logró escindir la regulación de los partidos políticos del código electoral, a pesar de que daba inicio la transformación de estas asociaciones de ciudadanos, a entidades de interés público que se convertirían de facto, en las asociaciones más importantes para garantizar el sistema “democrático” de gobierno.
- b) Se ha observado que los países más representativos de Iberoamérica poseen una legislación que regula exclusivamente a los partidos políticos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, Ecuador, Uruguay y Venezuela.
- c) Se propone la creación de una Ley Federal de Partidos Políticos, a fin de procurar una legislación más adecuada que busque regular la vida de estas asociaciones políticas más allá de los procesos electorales en los que participan. Se requiere coadyuvar, desde la ley, para que los ciudadanos puedan ver en los partidos políticos las legítimas instituciones políticas que mejor representan sus intereses públicos; por lo anterior, se considera necesario incluir en la Ley Federal de Partidos

Políticos reglas enfocadas a combatir la crisis de representatividad que se prevé sufrirán los partidos políticos en un futuro no lejano.

- d) Se requiere de una Ley Federal de Partidos Políticos moderna y audaz, que al tiempo de dar continuidad a nuestro sistema democrático, introduzca nuevas reglas que permitan una mayor y auténtica participación ciudadana, a través de una mayor pluralidad de partidos, un mayor grado de involucramiento de los afiliados en la toma de decisiones de sus partidos, controles que garanticen el aumento de la democracia al interior de los partidos, cuadros con mayor capacitación y profesionalismo, un régimen de coaliciones más abierto, partidos menos onerosos para la ciudadanía, una fiscalización más exigente y normas que prevean la disolución de partidos políticos relacionados con el narcotráfico o terrorismo.

**6. Apertura en el Registro.** Actualmente el COFIPE establece pautas muy rígidas para las organizaciones ciudadanas que pretendan conformarse como partidos políticos (reunir alrededor de 200,000 afiliados en asambleas, en procedimientos que sólo pueden iniciarse cada 6 años). Así las cosas, al ser sumamente complicado cumplir con los requisitos para obtener el registro, son pocas las opciones de partidos políticos por los que se puede votar, y al ser los partidos políticos las únicas entidades que pueden registrar candidatos a puestos de elección popular a nivel federal, se reducen considerablemente las opciones que tiene el ciudadano al emitir su voto, produciendo, en ocasiones, que los ciudadanos no se sientan representados por ninguno de los partidos.

En aras de disminuir los efectos negativos de un registro tan restrictivo, se propone que la Ley Federal de Partidos Políticos disminuya significativamente el número de afiliados que se solicitan para obtener el registro como partido político (por ejemplo .025% de la lista nominal de

electores de la elección federal inmediata anterior, lo cual es equivalente a 19,400 ciudadanos aproximadamente), a fin de que puedan entrar más partidos a la justa electoral, pero sin otorgarles financiamiento público directo, por el simple hecho de estar registrados.

Bajo este esquema sólo podrían presentar candidatos a la Presidencia de la República aquéllos partidos políticos nacionales que en la elección federal inmediata anterior ordinaria para diputados hayan obtenido al menos el 3% de la votación, asimismo se propone que para tener derecho al reparto de escaños de representación proporcional, el partido deberá obtener por lo menos el 3% de la votación nacional emitida para las circunscripciones plurinominales.

Se estima necesario agilizar los procedimientos para obtener el registro como partido político, una iniciativa prudente sería que éste se efectúe cada 3 años, iniciando en el mes de enero del año siguiente a la elección federal. También se propone eliminar el requisito de alcanzar el 2% en alguna de las votaciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para conservar el registro.

**7. Coaliciones y Candidaturas Comunes.** Se propone que los partidos políticos tengan la libertad de elegir si desean coaligarse bajo un emblema común –conforme a la legislación vigente– o por emblemas separados –conforme a la legislación anterior a la última reforma electoral–, con sus respectivas consecuencias jurídicas. Actualmente el COFIPE no otorga a los partidos políticos la posibilidad de elegir la especie de coalición que desean formar, obligándolos a presentarse siempre bajo emblemas diferentes.

A fin de promover coaliciones equitativas, con partidos políticos de semejante condición representativa, de mantener orden y gobernabilidad,

ante la mayor pluralidad de partidos que promovería la Ley Federal de Partidos Políticos, se propone la inclusión de coaliciones escalonadas, esto es, que los partidos políticos nuevos o que no hayan obtenido al menos el 3% de la votación nacional emitida para las listas plurinominales en la elección anterior, sólo podrán formar coaliciones con partidos que posean estas mismas características. De igual forma, los partidos políticos que hayan obtenido más del 3% de la votación nacional emitida para las listas plurinominales en la elección anterior, sólo podrán hacer coaliciones con partidos que observen estas mismas características.

Se propone regular las candidaturas comunes pero sólo para la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, donde podrá participar cualquier tipo de partido independientemente de su índice de votación, esta propuesta tendría como objeto ser el medio propicio para que puedan participar los partidos políticos que por el porcentaje que alcanzaron la elección anterior, no tienen derecho a registrar candidato a Presidente de la República, pero cuyos votantes pueden influir en el resultado de la elección presidencial.

**8. Democracia al interior de los partidos políticos.** Una democracia difícilmente podrá garantizar una representación política efectiva de los principales grupos sociales, si cuenta con partidos poco democráticos, incapaces de representar o articular adecuadamente las diferentes voces e intereses que coexisten al interior de los mismos. Dado lo anterior se proponen los siguientes cambios:

- a) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Incluir en la Carta Magna la obligación de que los partidos políticos sean democráticos en sus procesos internos.

- b) *Estatutos*. Que la Ley Federal de Partidos Políticos contemple dentro del tema referente a los estatutos, la prohibición de que los partidos reproduzcan en su emblema la bandera o el escudo nacionales, y en su denominación términos o expresiones que induzcan al error o confusión sobre su identidad o que sean contrarias a las leyes o derechos constitucionales, o que puedan coincidir o asemejarse con la de algún otro partido previamente inscrito –incluyendo sus siglas o forma abreviada– o que le haya sido cancelado su registro por razones graves, con la identificación de personas físicas o con la denominación de entidades preexistentes. Asimismo, se plantea que los estatutos no permitan la suspensión general de admisiones al partido.
- c) *Candidatos*. Una “acción positiva” que contempló la reforma electoral, fue aquélla tendiente a buscar la equidad entre hombres y mujeres en las candidaturas de elección popular. Así las cosas, el COFIPE vigente requiere en su artículo 219, que del total de las solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como a senadores, se integren con al menos un 40% de candidatos propietarios de un mismo género (excepto las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático). Sin embargo se ha observado como un vicio premeditado de ciertos partidos, emplear fórmulas mixtas encabezadas por mujeres, –a fin de dar cumplimiento al porcentaje que les exige la legislación electoral–, las cuales una vez que obtuvieron su cargo solicitan inmediatamente licencia para ausentarse, con el objetivo de que se llame a su suplente (generalmente del género masculino) a rendir protesta, y sea éste el que se desempeñe como legislador durante el resto del periodo. En este sentido, se propone que de la totalidad de las solicitudes de registro tanto de las candidaturas a diputados como de senadores, que presenten los partidos o las coaliciones, se integren con al menos el 40% de fórmulas de un mismo género (excepto las fórmulas de mayoría relativa que sean resultado de

un proceso de elección democrático), a fin de asegurar que se cumpla con el espíritu de la ley de propiciar cierta equidad de género.

Asimismo, se considera conveniente que en las convocatorias para el registro de pre-candidatos o candidatos a cargos de elección popular o a cargos dentro del partido, se especifique que éstas se deben emitir públicamente en los estrados del partido y en la página de Internet del mismo, señalando un plazo prudente y suficiente para poder satisfacer los requisitos que solicite la convocatoria. Igualmente, se debería establecer que sólo bajo circunstancias extraordinarias –las cuales se deben especificar– las dirigencias partidistas pueden implementar el sistema de designación de candidatos a puestos de elección popular y debiendo colocarse una fracción o porcentaje como tope máximo de las selecciones en las que se puede aplicar dicho sistema.

- d) *Dirigentes.* Se cree pertinente incluir en la Ley Federal de Partidos Políticos, fijar un plazo mínimo para que se reúna la asamblea nacional de cada partido político –por ejemplo cada dos o tres años– igualmente, establecer un plazo mínimo para que sea elegido el comité nacional o equivalente, el mínimo de miembros que debe tener dicho órgano, estipular que al menos se deberá de reunir cuatro veces al año y, también, a semejanza de la Ley sobre Partidos Políticos alemana, fijar un porcentaje de los miembros no elegidos democráticamente que podrán formar parte del comité nacional o equivalente.

Se deberá establecer el periodo máximo que puede durar en su encargo el Presidente del partido (por ejemplo 3 ó 4 años) y limitar el número de reelecciones inmediatas. Siguiendo el modelo de la legislación española los estatutos deberán fijar para los órganos colegiados, un plazo de convocatoria suficiente de las reuniones para preparar los asuntos a debate, el número de miembros requerido para



la inclusión de asuntos en el orden del día, reglas de deliberación que permitan el contraste de pareceres y la mayoría requerida para la adopción de acuerdos, la cual deberá ser, por regla general, la mayoría simple de los presentes.

En el COFIPE se aborda mucho el tema de los órganos de dirección de los partidos, de sus derechos y obligaciones, pero no existe ninguna sección respecto a los derechos y obligaciones de los afiliados. Se sugiere que la Ley de Partidos Políticos observe un apartado con los derechos y obligaciones mínimos e indispensables que deba tener el afiliado de cualquier partido político. Asimismo se propone que se mencione que los estatutos obligatoriamente deberán de contener las causas de remoción del Presidente del partido.

- e) *Precampañas.* Se sugiere que sólo en caso de precampañas para ser candidato a senador o diputado, se distingan dos topes de campaña, uno para el caso de que la selección sea abierta –que sea el establecido en el COFIPE– y otro que sea en caso de que la selección del candidato corra exclusivamente a cargo de los afiliados –donde los gastos de precampaña son infinitamente menores–, en cuyo caso el partido político deberá realizar el proyecto de tope de gastos campaña, el cual deberá ser aprobado por el IFE. Se propone disminuir el periodo de las precampañas a la mitad y que su tope de campaña sea el equivalente al 10% del establecido para la campaña inmediata anterior, según la elección de que se trate –diputados o senadores– y, en el caso de precandidatos presidenciales el 15%. Finalmente, se sugiere considerar disminuir o eliminar los tiempos para radio y televisión asignados a los partidos políticos durante el periodo de precampañas, sólo cuando se trata de la elección federal para renovar la Cámara baja.

- f) *Mecanismo Jurisdiccional*. El artículo 27 inciso g) del COFIPE, a raíz de la última reforma electoral, establece que deben conformarse órganos partidarios permanentes encargados de la sustanciación y resolución de las controversias que surjan al interior del partido. Sobre este punto se sugiere que la Ley de Partidos Políticos estipule el periodo máximo de la duración de los integrantes de dicho órgano, que éstos no formen parte del comité ejecutivo nacional o equivalente y que tampoco tengan relación laboral al servicio del partido, de tal forma que se garantice su independencia.

En el mismo artículo 27 del COFIPE se establece que las instancias de resolución de conflictos internos nunca serán más de dos, a efecto de que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita. Sin embargo ya en la aplicación de estas disposiciones salió a la luz la falta de sincronización de los tiempos que establecen los estatutos o reglamentos de los partidos para la resolución de conflictos internos, llegando inclusive a la posibilidad de que una vez que se haya agotado la cadena impugnativa del partido, el afectado ya sufrió una merma en su derecho tutelado. En virtud de la alta periodicidad del fenómeno anteriormente descrito, es común que el afectado acuda “*per saltum*” directamente a las autoridades jurisdiccionales electorales, de tal forma que este criterio excepcional de jurisprudencia se ha convertido en un medio muy socorrido que ha aumentado considerablemente la carga de trabajo de los tribunales electorales. Así las cosas, se propone que la ley de Partidos Políticos contemple procedimientos *intra* partidarios que garanticen los principios de objetividad, imparcialidad, definitividad y certeza, dentro de los cuales los plazos de sustanciación, resolución y ejecución sean tales, que hagan posible la reparación del derecho tutelado.

Por otra parte se propone, sólo a fin de dar la publicidad adecuada a tan importante y trascendente jurisprudencia, incorporar en la Ley de Partidos Políticos el criterio “*per saltum*”, sin embargo es importante recalcar que el acceso directo a las autoridades jurisdiccionales deberá ser siempre excepcional y deberá ejercerse dentro del plazo previsto para la interposición del recurso o medio de defensa que da acceso a la instancia inicial contemplada en la normatividad interior partidista o en la legislación ordinaria.

Asimismo se deberá hacer un esfuerzo para tipificar, en un reglamento del propio partido, las conductas que se consideren sancionables.

- 9. Financiamiento.** Se propone que en la Ley Federal de Partidos Políticos se desvincule el financiamiento al registro del partido político y se vincule a sus triunfos electorales.

Se propone que la Ley Federal de Partidos Políticos contemple, para gastos ordinarios, multiplicar al total de los ciudadanos del padrón electoral por el 45% (en vez de 65%) del salario mínimo diario vigente para el DF, y cambiar la distribución de la cantidad que resulte, una tercera parte se distribuirá en proporción al número de escaños por mayoría relativa obtenidos por el partido en la Cámara de Diputados en las elecciones para diputados inmediata anterior y las dos terceras partes restantes de acuerdo al número de votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones, siempre y cuando haya conseguido un porcentaje de votos que le conceda el derecho a participar en la representación proporcional de la citada Cámara. Se aumenta el financiamiento público por actividades específicas a un monto total anual equivalente al 8% del que corresponda en el mismo año para el total de las actividades ordinarias. El 30% de monto para actividades específicas se repartirá de manera igualitaria entre los partidos

que hayan alcanzado al menos el .75% de la votación nacional emitida para las listas de las circunscripciones plurinominales para la elección de Diputados; el 70% restante se repartirá según el porcentaje de votación nacional que hubiese obtenido en la elección de diputados inmediata anterior, siempre y cuando el partido haya alcanzado al menos el 3% de la votación en la elección para Diputados por representación proporcional.

Se plantea para los partidos políticos que por sus resultados electorales no calificaron para recibir financiamiento por actividades ordinarias permanentes, pero demostraron cierta representatividad en base al número de votos obtenidos en la elección inmediata anterior en la que presentaron candidatos (ejemplo: los partidos políticos que obtuvieron al menos el .75% de la votación pero que no llegaron al 3%), un mecanismo que los aliente a procurarse fondos, como aquél que les brindaría un porcentaje de dinero público, por cada peso que logren recaudar de simpatizantes y afiliados no anónimos (por ejemplo: 30 centavos por cada peso que recauden, con opción a aumentar a 45 centavos en periodo electoral) estableciendo como límite del financiamiento público a repartir, un porcentaje del financiamiento que reciben todos los partidos políticos por actividades ordinarias permanentes (ejemplo un 5% anual), susceptible aumentar en año electoral.

Se considera prudente que el COFIPE disminuya los tiempos para hacer campaña, en el año que haya elección para Presidente, senadores y diputados reducir los 90 días de campaña actuales a 60 días; en el año que sólo se renueve la Cámara de Diputados reducir de 60 a 40 días. Bajo estos nuevos parámetros se pretende reducir los gastos de campaña, al reducir el número de días que dure ésta, siguiendo la tendencia de campañas cortas pero intensas, así las cosas, se plantea reducir el porcentaje que se les otorga a los partidos políticos por gastos de campaña: 15% del financiamiento público para gastos ordinarios en la elección de

Cámara de Diputados y 35% para la elección de Presidente y ambas Cámaras.

**10. Fiscalización.** Es necesario promover desde la ley la domiciliación bancaria para recibir las cuotas y aportaciones de los afiliados, en cuentas de entidades de crédito abiertas exclusivamente para ese fin, donde el afiliado deberá ser el titular de la cuenta domiciliaria; también se plantea promover el depósito mediante cheque nominativo en la cuenta que designe el partido.

Se propone reforzar convenios de colaboración sobre todo con el área de seguridad nacional (Procuraduría General de la República, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de la Defensa Nacional, etc.) para evitar infiltración del crimen organizado en el financiamiento a partidos políticos; así como con las demás secretarías que pudieran realizar un aporte a la fiscalización tales como Secretaría de la Función Pública, y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente se propone que los partidos que no reciban financiamiento público directo, solamente se les soliciten los informes anuales en años que no haya elecciones los cuales deberán ser avalados por despachos contables –previamente certificados por la autoridad electoral– para que la autoridad electoral realice el dictamen respectivo. En el caso de campañas electorales no podrán estar exentos de realizar sus informes de precampaña y campaña.

**11. Pérdida de registro.** Se presenta el proyecto de suprimir el requisito de alcanzar el 2% en alguna de las votaciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para conservar el registro. Asimismo se modifica la causal de pérdida de registro, para que en caso de

que el partido no haya participado en más de una elección federal ordinaria consecutiva (en el COFIPE vigente es sólo una) pierda su registro.

Se plantea abrir otras causales para que a los partidos que ya obtuvieron su registro, se les pueda cancelar su registro. Al respecto se propone, a semejanza de la Ley Orgánica de Partidos Políticos española, enunciar al menos las siguientes causales:

a) Cuando vulnere de forma continua, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democrático.

b) Cuando de forma reiterada y grave su actividad vulnere los principios democráticos o el régimen de garantías individuales, o pretenda imposibilitar o eliminar el sistema democrático. En este caso, sería necesario desglosar claramente en la ley las diversas hipótesis bajo las cuales se estaría agotando dicha causal, como en el artículo 9 de la LOPP española.

c) Cuando de forma reiterada y grave, se demuestre que sus dirigentes, candidatos o afiliados incurren en las conductas tipificadas en el artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

d) Ante la violación grave y reiterada de sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos.

## ANEXOS

---

Anexo 1

### Mapa de España por Comunidades Autónomas<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Vid. Mapa de la Comisión Nacional de Energía.  
[http://www.cne.es/cne/mapa\\_comunidades.jsp?id\\_nodo=95](http://www.cne.es/cne/mapa_comunidades.jsp?id_nodo=95)

**Mapa de España por Provincias<sup>2</sup>**



<sup>2</sup> Vid. Mapa del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.  
<http://www.mityc.es/Telecomunicaciones/Secciones/Registro/Instaladores/>



**SOLICITUD DE INSCRIPCIÓN**<sup>3</sup>**1. IDENTIFICACIÓN DEL SOLICITANTE:**

NOMBRE:	APELLIDOS:	NIF:
CARGO QUE OSTENTA EN LA FORMACIÓN POLÍTICA O CONDICIÓN EN LA QUE ACTÚA:		

**2. DOMICILIO PARA NOTIFICACIONES**

CALLE/PLAZA:	NÚMERO:	CÓDIGO POSTAL:
MUNICIPIO:	PROVINCIA:	TELÉFONO:

**3. DATOS DE LA FORMACIÓN POLÍTICA**

DENOMINACIÓN:		
CALLE/PLAZA:	NÚMERO:	CÓDIGO POSTAL:
MUNICIPIO:	PROVINCIA:	TELÉFONO:
ÁMBITO DE ACTUACIÓN:		

**4. EXPONE**

--

**5. SOLICITA:**

--

**6. DOCUMENTOS QUE SE ACOMPAÑAN**

1	
2	
3	
4	
5	
6	

En \_\_\_\_\_, a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_\_

(FIRMA DEL SOLICITANTE)

<sup>3</sup> Vid. Formulario del Ministerio del Interior.

[http://www.mir.es/DGPI/Partidos\\_Políticos\\_y\\_Financiación/Tipos\\_Formaciones\\_Políticas/infogral01.htm](http://www.mir.es/DGPI/Partidos_Políticos_y_Financiación/Tipos_Formaciones_Políticas/infogral01.htm)

## ESQUEMA MÍNIMO DE ESTATUTOS<sup>4</sup>

### ESTATUTOS

#### CAPÍTULO PRIMERO. DENOMINACIÓN, FINES, DOMICILIO.

Artº..... : Denominación.

Al amparo de los artículos 6º de la Constitución Española y 1º de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, se constituye el partido político denominado ....., cuyas siglas son.....y siendo el símbolo del partido ..... (*describir y, en su caso, reproducir*).

(La denominación de los partidos no podrá incluir términos o expresiones que induzcan a error o confusión sobre su identidad o que sean contrarias a las leyes o los derechos fundamentales de las personas. Tampoco podrán coincidir, asemejarse o identificarse, aún fonéticamente, con la de ningún otro partido previamente inscrito en el Registro o declarado ilegal, disuelto o suspendido por decisión judicial, con la identificación de personas físicas o con la denominación de entidades preexistentes o marcas registradas (Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, artículo 3.º<sup>1</sup>).

La presentación de candidaturas debe realizarse con denominaciones, siglas o símbolos que no induzcan a confusión con los pertenecientes o usados tradicionalmente por otros partidos legalmente constituidos. Los símbolos no pueden reproducir la bandera o el escudo de España, ni usarse denominaciones o símbolos que hagan referencia a la Corona). (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de julio, artº 46 y Ley 39/1981, de 28 de octubre, artº 8º ).

Artº.....: Ámbito y Fines.

(*Nombre del partido.....*), es un partido político de ámbito de actuación (*nacional; de la comunidad autónoma de.....; de la provincia; de la localidad –elegir uno-*) constituido para contribuir democráticamente a la determinación de la política (nacional, autonómica, provincial, local) y a la formación de la voluntad política de los ciudadanos, así como promover su participación en las instituciones representativas de carácter político mediante la presentación y apoyo de candidatos en las correspondientes elecciones, con arreglo a los siguientes fines específicos :  
(*Reseñar los fines específicos*).

---

<sup>4</sup> Vid. Página del Ministerio del Interior.

[http://www.mir.es/DGPI/Partidos\\_Politicos\\_y\\_Financiacion/Tipos\\_Formaciones\\_Politicass/pdf/eppg.pdf](http://www.mir.es/DGPI/Partidos_Politicos_y_Financiacion/Tipos_Formaciones_Politicass/pdf/eppg.pdf)

Artº.....: Domicilio.

El domicilio social radica en (*indicar localidad, provincia, calle, distrito postal*). El domicilio podrá ser modificado por acuerdo de.....

## CAPÍTULO SEGUNDO. AFILIADOS. DERECHOS Y DEBERES.

Artº.....: Afiliados.

Podrán ser afiliados de (*denominación del partido*) las personas físicas, mayores de edad, y que no tengan limitada ni restringida su capacidad de obrar, así como los ciudadanos extranjeros cuando la normativa vigente lo permita.

(La reforma de nuestra Constitución, realizada el día 27 de agosto de 1992 (B.O.E. núm. 207-1, de 28 de agosto) introdujo la modificación de su artículo 13.2 que pasa a decir lo siguiente: “Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales).

Artº.....: Admisión.

La cualidad de miembro del partido se adquiere a solicitud del interesado por acuerdo de (*señalar el procedimiento de admisión*).

Existirá en el partido el Libro de Registro de Afiliados, en donde constarán los datos de altas y bajas definitivas.

Artº.....: Derechos de los afiliados.

(*Los estatutos contendrán una relación detallada de los derechos de los afiliados, incluyendo, en todo caso, los siguientes :* )

- 1.- A participar en las actividades del partido y en los órganos de gobierno y representación, a ejercer el derecho de voto, así como asistir a la Asamblea general, de acuerdo con los estatutos.
- 2.- A ser electores y elegibles para los cargos del mismo.
- 3.- A ser informados acerca de la composición de los órganos directivos y de administración o sobre las decisiones adoptadas por los órganos directivos, sobre las actividades realizadas y sobre la situación económica.
- 4.- A impugnar los acuerdos de los órganos del partido que estimen contrarios a la Ley o a los estatutos.
- 5.-(*Cualesquiera otros derechos lícitos que se estimen convenientes incluir*).

Artº.....: Obligaciones de los afiliados.

*(Todos los afiliados cumplirán las obligaciones que resulten de las disposiciones estatutarias, y, en todo caso, las siguientes ):*

- 1.- Compartir las finalidades del partido y colaborar para la consecución de las mismas
- 2.- Respetar lo dispuesto en los estatutos y en las leyes.
- 3.- Acatar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos directivos del partido.
- 4.- Abonar las cuotas y otras aportaciones que, con arreglo a los estatutos, puedan corresponder a cada uno.
- 5.- *(Cualesquiera otros deberes lícitos, de acuerdo con la naturaleza y fines del partido, que quieran establecerse).*

Artº.....: Baja del afiliado.

Cualquier afiliado del partido podrá cesar en el mismo libremente mediante la oportuna comunicación por escrito.

Artº.....: Régimen disciplinario.

El afiliado que incumpliese con sus deberes para con el partido o que con su conducta pública o privada menoscabe o atente contra los principios del partido, *(se pueden concretar más las causas)* será objeto del correspondiente expediente disciplinario del que se le dará audiencia, con arreglo al siguiente procedimiento:

*(Se desarrollará la forma y comunicación al afiliado de la apertura del expediente, otorgamiento de un plazo determinado de días para que aporte las pruebas que considere en su defensa, actuaciones realizadas por el instructor nombrado al efecto, propuesta de resolución, dictamen de resolución por el órgano competente según los estatutos y plazo para la interposición del recurso interno pertinente ante el órgano que dicte la sanción)*

Las infracciones serán calificadas de muy graves, graves y leves. Serán tipificadas como infracciones (muy graves, graves, leves) las siguientes:..... *(reseñar las conductas o actuaciones que serán consideradas faltas)*

Las sanciones que podrán imponerse según la calificación de las faltas o infracciones cometidas serán:

*(Según el grado: amonestación, multa, suspensión de militancia, expulsión, etc.).*

(Artº 8.3 de la Ley Orgánica 6/2002: “La expulsión y las medidas sancionadoras que impliquen privación de derechos a los afiliados sólo podrán imponerse mediante procedimientos contradictorios, en los que se garantice a los afectados el derecho a ser informados de los hechos que den lugar a tales medidas, el derecho a ser oídos con carácter previo a la adopción de las mismas, el derecho a que el acuerdo que imponga una sanción sea motivado, y el derecho a formular, en su caso, recurso interno”).

### CAPITULO TERCERO. ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN.

Artº.....: Órganos del partido.

La estructura interna y el funcionamiento del partido se basa en principios democráticos. Son órganos del partido los siguientes :

-La Asamblea General

-.....

-.....

-.....

(indicar otros órganos)

Artº.....: La Asamblea General

La Asamblea General está constituida por el conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios.

(Determinar:

- Forma de convocatoria
- Órgano/s competente/s para la convocatoria
- Plazos o periodos de tiempo en que debe reunirse
- Clases y formas –ordinaria, extraordinaria-
- Forma de designar el orden del día
- Número de miembros requeridos para la inclusión de asuntos en el orden del día
- Forma de participación en la misma
- Competencias o atribuciones
- Reglas de deliberación
- Mayoría requerida para la adopción de acuerdos
- y cualquier otra cuestión que se considere de interés)

Artº.....: Otros órganos

Indicar:

- Denominación
- Composición
- Procedimiento de elección de sus componentes
- Plazos de convocatoria de las reuniones
- Competencias o atribuciones
- Régimen de funcionamiento
- Reglas de deliberación
- Mayoría requerida para la adopción de acuerdos, etc.....

La elección de los órganos directivos será provista mediante sufragio libre y secreto.

Se preverá también el procedimiento de control democrático de los dirigentes elegidos.

Ostentará la representación legal del partido: *(Indicar el cargo u órgano que la representará)*.

(Cuestión importante, ya que, a los efectos de la oportuna presentación de candidatos en los procesos electorales, el Registro deberá certificar, en su momento, este extremo ante la Junta Electoral Central y las respectivas Juntas Electorales Provinciales)

Artº.....: Organización Juvenil *(de carácter optativo)*

Se crea la Sección Juvenil del partido, denominada.....*(optativo)*, para promocionar la participación de los jóvenes en la vida interna del mismo. Elaborará sus propios estatutos y reglamentos, así como la elección de sus órganos, ajustándose a los principios políticos y de organización de los presentes estatutos, si bien aquéllos serán refrendados por los órganos de dirección del partido. Podrá afiliarse cualquier joven mayor de .....edad y menor de .....Los afiliados serán también afiliados del partido cuando alcancen la mayoría de edad, adquiriendo los derechos y deberes conforme a lo establecido en los presentes estatutos.

#### CAPITULO CUARTO. RÉGIMEN ECONÓMICO Y PATRIMONIAL.

Artº.....: Recursos económicos.

Procedentes de la financiación privada

- a) Las cuotas y aportaciones de sus afiliados, adheridos y simpatizantes.
- b) Los productos de las actividades propias del partido político y los rendimientos procedentes de la gestión de su propio patrimonio, los beneficios procedentes de sus actividades promocionales, y

los que puedan obtenerse de los servicios que puedan prestar en relación con sus fines específicos.

c) Las donaciones en dinero o en especie, que perciban en los términos y condiciones previstos en la Ley 8/2007.

d) Los fondos procedentes de los préstamos o créditos que concierten.

e) Las herencias o legados que reciben.

(De acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 8/2007, no se podrán percibir donaciones anónimas, ni donaciones procedentes de una misma persona física o jurídica superiores a 100.000 euros anuales. Se exceptúan de este límite las donaciones en especie de bienes inmuebles. Asimismo, según establece el artículo 6 de la misma Ley, los partidos políticos no podrán desarrollar actividades de carácter mercantil de ninguna naturaleza).

Artº.....: Patrimonio.

Forma parte del patrimonio los siguientes bienes: *(señalar o indicar que carece de patrimonio fundacional)*.

Artº.....: Procedimiento de rendición de cuentas. Administración, fiscalización y control.

La administración, fiscalización y control de su régimen económico y patrimonial se realizará con arreglo a las siguientes normas: *(Indicar órgano que elabora los presupuestos, duración del ejercicio económico, quién lo aprueba, etc...)*.

Se deberá prever un sistema de control interno que garantice la adecuada intervención, contabilizadora de todos los actos y documentos de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico, conforme a sus estatutos.

Artº.....: Régimen documental. Obligaciones contables.

El partido llevará, además del Libro de Afiliados, los Libros de Actas, de Contabilidad, de Tesorería, y de Inventarios y Balances, cuyo contenido se fijará reglamentariamente y que permitan en todo momento conocer su situación financiera. *(La contabilidad se adecuará a los principios y normas de contabilidad generalmente aceptados)*

## CAPÍTULO QUINTO. DISOLUCIÓN DEL PARTIDO.

Artº.....: Disolución.

El partido se disolverá o extinguirá por *(señalar las causas, quórum y forma)*.

El patrimonio resultante en el momento de la disolución, una vez satisfechas las obligaciones financieras que existieren, se destinará a (*asociaciones de carácter benéfico o social, otro partido, etc....*).

## CAPITULOS OPTATIVOS

### DISPOSICIONES (ADICIONALES, TRANSITORIAS)

#### 1. REFORMA DE LOS ESTATUTOS

La modificación de los presentes estatutos será de competencia de la Asamblea General (*u órgano supremo según los estatutos*), adoptándose el acuerdo en la forma establecida en..... No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, lo establecido en los artículos .....de estos estatutos, podrá ser modificado por acuerdo de ....., notificándose la resolución adoptada a la Asamblea General (*u órgano supremo*).

#### 2. ESTRUCTURA TERRITORIAL.

El partido establece delegaciones del mismo, bajo la dependencia de los órganos rectores en los ámbitos territoriales de....., que las representan y actúan en el ámbito territorial correspondiente. La organización y funcionamiento de las delegaciones territoriales se ajustará a los siguientes principios: .....



## ELECCIONES A CORTES GENERALES 2008

DIPUTADOS

MADRID



Doy mi voto a la candidatura presentada por:

**PARTIDO POPULAR**

**Sigla: PP**

- 1 Don Mariano Rajoy Brey
- 2 Don Manuel Amador Miguel Pizarro Moreno
- 3 Doña Ana Mato Adrover
- 4 Don Eduardo Andrés Julio Zaplana Hernández Soro
- 5 Doña María Soraya Sáenz de Santamaría Antón
- 6 Don Cristóbal-Ricardo Montoro Romero
- 7 Don Gabriel Elorriaga Pisarik
- 8 Don Miguel Arias Cañete
- 9 Doña Cayetana Álvarez de Toledo Peralta Ramos
- 10 Doña Beatriz Rodríguez Salmones Cabeza
- 11 Don Juan Carlos Vera Pró
- 12 Don Carlos Aragonés Mendiguchía
- 13 Don Teófilo de Luis Rodríguez
- 14 Doña Eva Durán Ramos
- 15 Doña María Teresa de Lara Carbó
- 16 Don Francisco José Villar García Moreno
- 17 Don Rogelio Baón Ramírez
- 18 Don Mario Mingo Zapatero
- 19 Doña María Carmen Álvarez-Arenas Cisneros
- 20 Doña María Eugenia Carballado Berlanga
- 21 Don Roberto Soravilla Fernández
- 22 Don Ismael Bardisa Jorda
- 23 Don Rafael Rodríguez-Ponga Salamanca
- 24 Doña Pilar Marcos Domínguez
- 25 Doña María Inmaculada Sanz Otero
- 26 Don Pablo Casado Blanco
- 27 Don Alfonso Carlos Serrano Sánchez-Capuchino
- 28 Doña María Josefa Aguado del Olmo
- 29 Doña María Casado Nieto
- 30 Don David Erguido Cano
- 31 Don Mariano Pérez-Hickman Silván
- 32 Doña Yolanda Aguirre Gómez
- 33 Doña Isabel Natividad Díaz Ayuso
- 34 Doña Rosalía Gonzalo López
- 35 Don Antonio Sayago del Viso

Suplentes

- 1 Doña Paloma Tejero Toledo
- 2 Don Juan Francisco Iniesta Cortijo
- 3 Don José de la Uz Pardos
- 4 Doña Ascensión Pereira Martín

## ELECCIONES A CORTES GENERALES 2008

DIPUTADOS

MADRID



Doy mi voto a la candidatura presentada por:

**PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL**

**Sigla: PSOE**

- 1 Don José Luis Rodríguez Zapatero
- 2 Don Pedro Solbes Mira
- 3 Doña María Mercedes Cabrera Calvo-Sotelo
- 4 Doña María Cristina Narbona Ruiz
- 5 Don Diego López Garrido
- 6 Doña Trinidad Jiménez García-Herrera
- 7 Don Jaime José Lissavetzky Díez
- 8 Don Antonio Gutierrez Vegara
- 9 Doña María Elena Valenciano Martínez Orozco
- 10 Don Rafael Simancas Simancas
- 11 Doña Rosa Delia Blanco Terán
- 12 Don Juan Antonio Barranco Gallardo
- 13 Don Manuel de La Rocha Rubí
- 14 Don Antonio Hernando Vera
- 15 Doña Lucila María Corral Ruiz
- 16 Don Elviro Aranda Álvarez
- 17 Don Daniel Méndez Guillén
- 18 Don Juan Antonio Barrio de Penagos
- 19 Doña María Virtudes Cediél Martínez
- 20 Doña Verónica Díaz Moreno
- 21 Don Pedro Sánchez Pérez-Castejón
- 22 Don Juan Julián Eloila Ramón
- 23 Doña María Trinidad Rollán Sierra
- 24 Doña María Sonia Villares Doncel
- 25 Doña María Carmen Duque Revuelta
- 26 Don Angel Díaz Plasencia
- 27 Don Juan García Gamez
- 28 Doña Mónica Melle Hernández
- 29 Don Miguel Pérez Bermúdez
- 30 Doña Rosa Ana Rodríguez Cuesta
- 31 Don Serafín Faraldos Moreno
- 32 Doña Diana Fernández Lizano
- 33 Doña Miriam Herrero Mondelo
- 34 Don Juan Tenorio Teresa
- 35 Doña Josefa Leal Bulnes

Suplentes

- 1 Doña Teresa Fernanda Herrero Garay
- 2 Don Mario Calderón Fernández
- 3 Don Juan Ángel Alonso Sastre

Nº de  
Orden

1 PARTIDO FAMILIA Y VIDA (PFyV)



- D.ª ARANTZAZU DíEZ ZEARSOLO  
Suplente: D. ELOY AGUDO GARCÍA
- D. ROBERTO JUANES BEATO  
Suplente: D.ª MARÍA MERCEDES LLORENTE MARTÍN
- D. JESÚS JOSÉ MARIÑOSO AMESTI  
Suplente: D.ª TERESA ACEBRÓN ARRIBAS

7 PARTIDO LIBERTADES CIVILES (PLCI)



- D.ª NEUS FERRER VAQUER  
Suplente: D. MIGUEL SANTAMARÍA CASCAJO

13 PARTIDO ANTITAURINO CONTRA EL MALTRATO ANIMAL (PACMA)



- D.ª CONCEPCIÓN REYERO ÁLVAREZ  
Suplente: D.ª LETICIA MARÍA REYES PÉREZ

19 PARTIDO HUMANISTA (PH)



- D.ª MARÍA LUISA GABALDÓN MAROTO  
Suplente: D. JULIO SUÁREZ NÚÑEZ
- D. JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ GARCÍA  
Suplente: D.ª VIRGINIA LÓPEZ LÓPEZ
- D. FRANCISCO JAVIER SAMPEDRO VACAS  
Suplente: D.ª MARÍA MAGDALENA ROMO HERRERO

25 UNIÓN POR LEGANÉS (ULEG)



- D. ENRIQUE CALVO CÁDIZ  
Suplente: D.ª LAURA LÓPEZ SERRANO

31 MOVIMIENTO CATÓLICO ESPAÑOL (MCE)



- D. JOSÉ LUIS CORRAL FERNÁNDEZ  
Suplente: D.ª CARMEN AGUADO MERINO

37 LOS VERDES-GRUPO VERDE (LV-GV)



- D. JOSÉ MARÍA LANCHO RODRÍGUEZ  
Suplente: D.ª MARTA MARÍA CABAL RIERA
- D.ª ANA ISABEL SILVA NICOLÁS  
Suplente: D. MIGUEL ÁNGEL ROZAS SANZ

Nº de  
Orden

2 FRENTE ESPAÑOL (FRENTE)



- D. CARLOS BATRES ARNANZ  
Suplente: D.ª MARÍA ESTHER DÍAZ GONZÁLEZ
- D. SANTIAGO CASERO PEINADO  
Suplente: D. FERNANDO ALONSO MORÁN
- D.ª MARTA BEATRIZ FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ  
Suplente: D.ª MARÍA ADORACIÓN GRANDE ALEJANDRO

8 ALTERNATIVA MOTOR Y DEPORTES (AMD)



- D. GABRIEL BARBERÁ CHAMORRO  
Suplente: D.ª MARÍA BEGOÑA MORA BOLADO
- D. JAVIER BARBERÁ LORENZO  
Suplente: D. IGOR CALVO DE LA TORRE
- D.ª PATRICIA BEGOÑA SANCHEZ MONASTERIO  
Suplente: D.ª MARTA GONZÁLEZ GALARRAGA

14 PARTIDO SOLIDARIDAD Y AUTOGESTIÓN INTERNACIONALISTA (SAIN)



- D.ª MANUELA CONTRERAS GARCÍA  
Suplente: D.ª MARÍA MAR FERNÁNDEZ PEÑA
- D. CARLOS JAVIER MARTÍNEZ CEREZAL  
Suplente: D.ª ROSA MARÍA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ
- D.ª MARÍA CARMEN SALVADOR VEGA  
Suplente: D. JAVIER GIL SÁNCHEZ

20 COMUNIÓN TRADICIONALISTA CARLISTA (CTC)



- D. FRANCISCO JAVIER ECHANOVE HERNÁNDEZ  
Suplente: D. LUIS JAVIER PALOMAR MALDONADO

26 FALANGE ESPAÑOLA DE LAS JONS (FE DE LAS JONS)



- D. LUIS LEOPOLDO JUNQUERA PRATS  
Suplente: D.ª AMELIA VELASCO GÓMEZ

32 COMUNER@S (C)



- D. ANTONIO MANUEL HEDILLA ALVAREZ  
Suplente: D.ª AURORA BÁRBARA PÉREZ-SEOANE CUENCA

38 ALTERNATIVA ESPAÑOLA (AES)



- D.ª ROSARIO VICTORIA ANDIA GARCÍA DE OLALLA  
Suplente: D. ALBERTO VIDAL ESCUDERO
- D. JAIME FERNÁNDEZ PACHECO LÓPEZ PELÁEZ  
Suplente: D.ª ALICIA DE LAS MARAVILLAS HURTADO SÁNCHEZ

# ELECCIONES A CORTES GENERALES 2008 SENADO MADR

Doy mi voto a los candidatos señalados con una

Nº de Orden

Nº de Orden

3 PARTIDO COMUNISTA DE LOS PUEBLOS DE ESPAÑA (PCPE)



- D. ANTONIO CREMADES FERNÁNDEZ  
Suplente: D.ª MARÍA VICTORIA CORRAL BALTASAR
- D.ª OLVIDO INGUANZO INGUANZO  
Suplente: D. PABLO MENDIOLA EXPÓSITO
- D. JAIME URGELL RUBIO  
Suplente: D. RAÚL LÓPEZ MORENO

4 CENTRO DEMOCRÁTICO ESPAÑOL (CDES)



- D.ª MÓNICA CABRA IZQUIERDO  
Suplente: D. PABLO ALEJANDRO VEGA LÓPEZ
- D. LUIS MIGUEL PÉREZ SOTO  
Suplente: D.ª MARÍA EUGENIA IZQUIERDO LÁZARO

9 TIERRA COMUNERA (TC)



- D.ª JOSEFA BONIFACIA HERNÁNDEZ PRADAS  
Suplente: D.ª MARÍA BATALLA GARLITO
- D. LUCIO ANTONIO RIVAS CLEMOT  
Suplente: D. RAFAEL JOSÉ ARAGÓN GARCÍA
- D. JOAQUÍN SALGUERO CORTES  
Suplente: D. FRANCISCO ALBERTO REIZ GONZÁLEZ

10 CIUDADANOS - PARTIDO DE LA CIUDADANÍA (C'S)



- D. CESÁREO MEDINA ESCOBAR  
Suplente: D. ROBERTO GARVÍA SOTO
- D. JORGE JUAN MORANTE LÓPEZ  
Suplente: D.ª MARÍA PILAR JUSTINA TOME REY
- D.ª ESTHER ORTIZ ANTOLÍN  
Suplente: D.ª GEMA MONFORTE RODRÍGUEZ

15 ALTERNATIVA EN BLANCO (ABLA)



- D. ÁNGEL GABRIEL ÁLVAREZ GARCÍA-BOTIJA  
Suplente: D. GERARDO GARCÉS PLAZA
- D.ª MARÍA ROSA GARCÍA LAVADO  
Suplente: D.ª GLORIA VALVERDE EZQUER
- D.ª ANA MARÍA RIVAS RIVAS  
Suplente: D.ª GLORIA VERGEL GARCÍA

16 UNIÓN PROGRESO Y DEMOCRACIA (UPYD)



- D. ÁLVARO POMBO GARCÍA DE LOS RÍOS  
Suplente: D. FRANCISCO ROMERO CASTILLO
- D.ª MARIÁ ISABEL SANZ MONTERO  
Suplente: D. JOSÉ LUIS CERECEDA GONZÁLEZ
- D.ª MARÍA DE LOS ÁNGELES VIGIL-ESCALERA PÉREZ  
Suplente: D.ª ÁNGELA HERNÁNDEZ PUENTE
- D. JOSÉ MANUEL YÁÑEZ RODRÍGUEZ  
Suplente: D.ª TERESA ASUNCIÓN AIZPUN BOBADILLA

21 IZQUIERDA UNIDA COMUNIDAD DE MADRID- ALTERNATIVA (IU-CM)



- D. JOSÉ MASA DÍAZ  
Suplente: D.ª NURIA VAQUERO SAINERO
- D. RAFAEL KOLDOBIKA POLO GUARDO (INDEPENDIENTE)  
Suplente: D.ª LIDIA FERNÁNDEZ MONTES
- D.ª AURORA RODRÍGUEZ CABEZAS  
Suplente: D. JUAN CARLOS PÉREZ COLORADO

22 CULTURA NATURAL (CN)



- D. JESÚS CASTRO VÁZQUEZ  
Suplente: D.ª FLORA ÁLVAREZ DEL VALLE

27 DEMOCRACIA NACIONAL (DN)



- D. LUIS MATEOS DE VEGA  
Suplente: D.ª ROCIO VALENZUELA HARC

28 PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL (PSOE)



- D. ENRIQUE CASCALLANA GALLASTEGUI  
Suplente: D. ALBERTO HERRERA RODRÍGUEZ
- D.ª MACARENA ELVIRA RUBIO  
Suplente: D. JOSÉ JAVIER VALES FERNÁNDEZ
- D. LUIS FERNÁNDEZ SANTOS  
Suplente: D.ª MARÍA VELÁZQUEZ REDONDO

33 FALANGE AUTENTICA (FA)

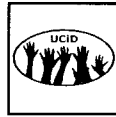


- D. FERNANDO NAVARRO LÓPEZ  
Suplente: D. MIGUEL ANGEL GALLEGU TEJEDOR

34 ESPAÑA 2000 (E-2000)



- D. EDUARDO ARIAS HIJAS  
Suplente: D.ª MARÍA MERCEDES ALCACER BOSCH
- D.ª JOANA SAZ PAEZ  
Suplente: D. GABRIEL PÉREZ LEDESMA
- D. CARLOS ALBERTO VAZQUEZ SANJURJO  
Suplente: D.ª ANA MARÍA DELGADO CRESPO

Nº de  
Orden5 UNIÓN CIUDADANA POR LA  
DEMOCRACIA (U.CI.D)

- D. JORGE BUENO MELENDEZ (U.CI.D)  
Suplente: D.ª ANA ISABEL CORRAL CUTILLAS (INDEPENDIENTE)
- D.ª PATRICIA LECUMBERRI SAIZ (INDEPENDIENTE)  
Suplente: D. PABLO SANZ RODRÍGUEZ (U.CI.D)
- D. RUBÉN MATE LECUMBERRI (U.CI.D)  
Suplente: D.ª SARA IDAIRA MARCHENA TAVIO (INDEPENDIENTE)
- D.ª ELISA SANZ RODRIGUEZ (U.CI.D)  
Suplente: D. KAREL DIRK RODRÍGUEZ FRYE (INDEPENDIENTE)

Nº de  
Orden

## 6 POR UN MUNDO MÁS JUSTO (PUM+J)



- D. CARLOS JOAQUÍN DE MIGUEL XIMÉNEZ DE EMBUN  
Suplente: D.ª GRACIELLA MOLINA GÓMEZ CANO
- D.ª ANA POZO SÁNCHEZ  
Suplente: D. ALVARO GARCÍA-RIESTRA RODRÍGUEZ-MARINA
- D. JORGE SERRANO PARADINAS  
Suplente: D. GUILLERMO CANALS ALVAREZ-NOVOA

## 11 PARTIDO POPULAR (PP)



- D. PÍO GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ  
Suplente: D. PABLO GONZÁLEZ LIBERAL
- D. ALEJANDRO MUÑOZ-ALONSO LEDO  
Suplente: D. ESTEBAN PARRO DEL PRADO
- D.ª MARÍA ROSA VINDEL LÓPEZ  
Suplente: D.ª MARÍA CRISTINA CIFUENTES CUENCAS

## 12 PARTIDO CARLISTA (PC)



- D.ª MARÍA GLORIA MORO CORRAL  
Suplente: D.ª ASUNCIÓN SAN JUAN TAPIZ
- D. JOSÉ MARÍA TERCERO PÉREZ  
Suplente: D. ALFONSO RUIZ CAGIGAL

## 17 PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA (PSD)



- D.ª ASCENSIÓN BENITO ALBERCA  
Suplente: D. SERGIO MARTÍNEZ ARRANZ

## 18 LUCHA INTERNACIONALISTA (LI-LITCI)



- D.ª RAQUEL PALENCIAS CID  
Suplente: D.ª HERMINIA CARBALLO PICADO (INDEPENDIENTE)

## 23 ACCIÓN YUNTAR (AY)



- D. ALBERTO CALLEJO DEL RÍO  
Suplente: D.ª LIDIA FARIÑA SÁNCHEZ
- D. JUAN IGNACIO CALLEJO DEL RÍO  
Suplente: D.ª SOFÍA MAROTO GARCÍA
- D.ª MARÍA DEL MAR VICENTE CALVENTE  
Suplente: D. CARLOS GALLEGO PAÑOS

24 LOS VERDES COMUNIDAD DE  
MADRID-LOS VERDES DE EUROPA (LVCM-LVE)

- D. MARIANO BRAVO BALBUENA  
Suplente: D.ª MATILDE CUBILLO GARCÍA

## 29 ALIANZA NACIONAL (AUN)



- D.ª RAQUEL GARCÍA HERNANDEZ  
Suplente: D. JUAN SILVA RAMÍREZ

## 30 NACIÓN Y REVOLUCIÓN (N Y R)



- D. ALBERTO AYALA DE CANTALICIO  
Suplente: D.ª JESSICA BAYO OTERO
- D.ª ANA ISABEL PAVÓN TRUJILLO  
Suplente: D. ALFONSO PEREZ CUEVA
- D. CARLOS PAZ CRISTÓBAL  
Suplente: D.ª MARÍA JOSÉ SÁNCHEZ-RICO MORÁN

35 PARTIDO DE LOS  
NO-FUMADORES PNF (NO-FUMADORES)

- D.ª IRENE BREA MARTÍNEZ  
Suplente: D. DANIEL GARCÍA GARCÍA
- D. MARCOS JUAN CALLEJA GARCÍA  
Suplente: D.ª PRUDENCIA CASERO AMORES
- D. JAVIER EDUARDO DOMÍNGUEZ HERNÁNDEZ  
Suplente: D.ª ROSA AGUILAR CORSINO
- D.ª MARÍA CARMEN PRAT YAQUE  
Suplente: D. MANUEL SUÁREZ PRAT

36 PARTIDO OBRERO SOCIALISTA  
INTERNACIONALISTA (POSI)

- D. JOSÉ SÁNCHEZ ÁLVAREZ  
Suplente: D. GREGORIO HERRERO IGLESIAS



**Plano de la Republica Mexicana con división estatal y circunscripciones electorales<sup>5</sup>**



---

<sup>5</sup> Vid. Instituto Federal Electoral.  
<http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Cartografia/#5>



## BIBLIOGRAFÍA

---

### LIBROS Y ENSAYOS

1. AGÍSS BITAR, Fernando, *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, serie Temas Selectos de Derecho Electoral.
2. ARNALDO ALCUBILLA, Enrique *et al.* (coord.), *Memoria del II Curso de Formación Judicial Electoral: Elecciones y Justicia en España y México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.
3. ATTARD, Emilio, *Constitucionalismo Español: 1808-1978*, Valencia, Quiles, Artes Gráficas, 1988.
4. BASSET, Reginald, *The Essentials of Parliamentary Democracy*, 2ª edición, Londres, Editorial Frank Cass, 1964.
5. BLANCO VALDÉS, Roberto, *Los partidos políticos*, Madrid, Editorial Tecnos, 1997.
6. BLONDEL, JEAN, *Political parties, A Genuine case of discontent?*, London, Wildwood House, 1978.
7. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 18ª edición, México, Editorial Porrúa, 2006.

8. CÁRDENAS, Jaime, *Partidos políticos y Democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2001, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática número 8.
9. CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, 16ª edición, México, Editorial Siglo XXI, 2002.
10. CARRILLO, Manuel *et al. (coord.)*, *Dinero y Contienda Político-Electoral, Reto de la Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
11. CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004.
12. CASTILLO VERA, Pilar, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Siglo XXI de España, 1985.
13. CLAVERO, Bartolomé, *Evolución Histórica del Constitucionalismo Español*, 2ª reimpresión, Madrid, Editorial Tecnos, 1986.
14. CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo *et al. (coord.)*, *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007. Hacia un Nuevo Modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial, 2008.
15. DÍAZ-SANTANA CASTAÑOS, Héctor, *Experiencia con el Financiamiento de los Partidos Políticos en España*, Santiago, Chile, Libros del CEP Reforma de Estado, 2000, v. I.
16. DUVERGER, Maurice, *Los Partidos Políticos*, 14ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.



17. ECHARRI CASI, Fermín Javier, *Disolución y suspensión judicial de partidos políticos*, Cuadernos “Luís Jiménez de Asúa”, Madrid, Ed. Dykinson, 2003.
18. ELÍAS MUSI, Edmundo (coord.), *Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, 2ª edición, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000.
19. FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José, *Filosofía política de la democracia*, México, Editorial Fontamara, 1994.
20. GALVÁN Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, México, Porrúa, 2002.
21. GARCÍA GIRALDEZ, Teresa, *Curso de Partidos Políticos*, Madrid, Ediciones Akal, 2003.
22. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 58ª edición, México, Ed. Porrúa, 2005.
23. GARCÍA OROZCO, Antonio, *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, 3ª edición, México, Adeo Editores, 1989.
24. GARRIDO, Luís Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, 8ª edición, México, Ed. Siglo XXI, 1998.
25. HERNÁNDEZ, José et al., *Administración del Tiempo del Estado en Radio y Televisión para Fines Electorales*, México, Instituto Federal Electoral, 2008
26. HERNÁNDEZ, María del Pilar (coord.), *Partidos Políticos: Democracia Interna y Financiamiento de Precampañas*, Memoria del VII Congreso

Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

27. HERVADA, Javier, *Textos constitucionales españoles 1808-1978*, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra S.A., 1980.

28. JIMÉNEZ ORTÍZ, César, *Política a la Mexicana*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., 2004.

29. LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?* 11ª edición, México, Ediciones Coyoacán, 2004.

30. LOAEZA, Soledad, *El Partido Acción Nacional: La larga marcha 1939-1994*, 1era reimpresión, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2000.

31. MARTÍNEZ CUEVAS, Ma. Dolores. *Régimen Jurídico de los Partidos Políticos*, Madrid, Marcial Pons, 2006.

32. MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, *Introducción a los partidos políticos*, 1ª edición, Barcelona, Ariel, 1996.

33. NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, *La aportación de la justicia constitucional a la definición de modelo de partido en España*, Valencia, Cortes de Castilla-La Mancha y Tirant lo Blanch, 2000.

34. NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, *Partidos políticos y democracia interna*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

35. NIETO, Santiago, *Interpretación y Argumentación Jurídicas en Materia Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

36. OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, Fernando, *El Derecho Político en México en la Segunda Mitad del Siglo XX*, México, Ed. Porrúa, 2001.
37. OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús (comp.), *Justicia Electoral en el Umbral del Siglo XXI*, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. II.
38. OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, colección Cuadernos de Divulgación sobre Aspectos Doctrinarios de la Justicia Electoral.
39. PALMA, Esperanza, *Las bases políticas de la alternancia en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004.
40. PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, *Discursos e Iniciativas 1969-1970*, México, D.F., s.e., 1970.
41. ROMÁN, Paloma, *Sistema Político Español*, 2ª edición, España, Editorial Mc Graw Hill, 2002.
42. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 7ª edición, México, Editorial Porrúa, 2002.
43. SANTAMARÍA, J., *La transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*, Madrid, CIS, 1981.
44. SARTORI, Giovanni, Homo Videns, *La sociedad teledirigida*, México, D.F. Editorial Taurus, 1999.

45. SARTORI, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 2002.
46. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, 6ª edición, México, Editorial Porrúa, 1975.
47. VANACLOCHA, F.J., *Procesos y sistemas electorales*, Madrid, McGraw-Hill, 1988.
48. VILLARROYA, Joaquín, *Breve Historia del Constitucionalismo Español*, 6ª edición, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.
49. WOLDENBERG, José, *La Construcción de la Democracia*, México, Plaza y Janes, 2002.

## REVISTAS

1. “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Cuadro Comparativo con el Ordenamiento Abrogado”, *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral*, México, nueva época, año 1, núm. especial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.
2. JIMÉNEZ CAMPO, J., “Régimen Jurídico de los partidos políticos y Constitución”, *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, febrero de 1994.
3. “Proceso de Reforma Constitucional Electoral 2007”, *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral*, México, nueva época, año 1, núm. especial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

4. SOLOZABAL, J.J., "Sobre la Constitucionalización de los Partidos Políticos en el Derecho Constitucional y en el Ordenamiento Español", *Revista de Estudios Políticos*, España, No. 45, 1985.

## DICCIONARIOS

1. *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, 22ª edición, Madrid, Editorial Espasa, 2001.
2. *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 15ª edición, México, Editorial Porrúa, 2001.
3. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Editorial Porrúa, 2002.

## LEGISLACIÓN

### A. México

1. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008.
2. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, actualizado con las disposiciones del Decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 2006.

3. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, promulgada el 5 de febrero de 1917, actualizada con la reforma publicada en Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009.
4. *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996, actualizada con las disposiciones del Decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 2008.
5. *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995, actualizada con las disposiciones del Decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2009.
6. *Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral*, México, Instituto Federal Electoral, 2008.

## B. España

1. *Código Civil Español*, publicado en el Boletín Oficial del Estado el 25 de julio de 1889, actualizado con las disposiciones del Boletín Oficial del Estado del 29 de diciembre de 2007.
2. *Constitución Española*, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 29 de diciembre de 1978, actualizada con las disposiciones del Boletín Oficial del Estado del 27 de agosto de 1992.
3. *Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos*, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 28 de junio de 2002.

4. *Ley Orgánica 5/1985, del Régimen General Electoral*, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 20 de junio de 1985, actualizada con las disposiciones del Boletín Oficial del Estado del 9 de octubre de 2007.
5. *Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional*, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 5 de octubre de 1979, actualizada con las disposiciones del Boletín Oficial del Estado del 8 de enero de 2000.
6. *Ley Orgánica 1/2002, reguladora del Derecho de Asociación*, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 26 de marzo de 2002.
7. *Ley Orgánica 8/2007, sobre Financiación de Partidos Políticos*, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 5 de julio de 2007.
8. *Ley Orgánica 3/1987, sobre Financiación de Partidos Políticos*, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 3 de julio de 1987.

### C. Otros

1. *Ley Fundamental para la República Federal de Alemania*. Berlín, Alemania, Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal, 2000.
2. *Ley sobre Partidos Políticos*. 4ª edición. Colonia, Alemania, Editorial Inter Naciones, 1994.

## **JURISPRUDENCIA**

### A. México

- I. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.*

a) Jurisprudencia y Tesis relevantes.

1. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997/2005, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
2. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997/2002, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
3. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Cuarta Época, año 1, número 1, 2008.

b) Sentencias.

Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.

Expedientes:

1. SUP-JDC-5/2009
2. SUP-JDC-084/2003.

Recursos de Apelación.

Expediente:

1. SUP-RAP 188/2008.
2. SUP-RAP 043/2000.

*II. Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

1. Sentencia Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008, 65/2008, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2008.

B. España

*Tribunal Constitucional.*



## Jurisprudencia Constitucional.

1. *STC 48/2003*, Boletín Oficial del Estado núm. 63 de catorce de marzo de 2003.
2. *STC 149/2000*, Boletín Oficial del Estado núm. 156 de treinta de junio de 2000.
3. *STC 56/1995*, Boletín Oficial del Estado núm. 77 de treinta y uno de marzo de 1995.
4. *STC 85/1986*, Boletín Oficial del Estado núm. 174 de veintidós de julio de 1986.
5. *STC 10/1983*, Boletín Oficial del Estado núm. 70 de veintitrés de marzo de 1983.

## INTERNET

### A. México

1. Cámara de Diputados.  
*<http://www.cddhcu.gob.mx/>*
2. Consulta Mitofsky.  
*<http://www.consulta.com.mx/>*
3. Diario Oficial de la Federación.  
*<http://www.dof.gob.mx/>*
4. Instituto Federal Electoral.

*<http://www.ife.org.mx/>*

5. Partido Acción Nacional.

*<http://www.pan.org.mx/>*

6. Partido de la Revolución Democrática.

*<http://www.prd.org.mx/>*

7. Partido Revolucionario Institucional.

*<http://www.pri.org.mx/>*

8. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

*<http://www.trife.gob.mx/>*

## B. España

1. Boletín Oficial del Estado -BOE-.

*<http://www.boe.es/>*

2. Centro de Investigaciones Sociológicas.

*<http://www.cis.es/>*

3. Ministerio del Interior.

*<http://www.mir.es/>*

4. Partido Popular.

*<http://www.pp.es>*

5. Partido Socialista Obrero Español.

*<http://www.psoe.es/>*

## C. Organismos Internacionales

### 1. Fondo Monetario Internacional.

*<http://www.imf.org/>*