

# REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

José de Jesús OROZCO HENRÍQUEZ  
Carlos VARGAS BACA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes: evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos*. III. *Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación*. IV. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema*. V. *Partidos políticos*. VI. *Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel nacional*. VII. *Requisitos para la formación de partidos políticos a nivel local*. VIII. *Estructura interna de los partidos políticos*. IX. *Democracia interna*. X. *Tratamiento del tema de género*. XI. *Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos*. XII. *Financiamiento de los partidos políticos*. XIII. *Coaliciones, fusiones y alianzas*. XIV. *Extinción / cancelación de los partidos políticos: causas*. XV. *Otras formas de organización política*. XVI. *Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas*. XVII. *Afiliación a organizaciones internacionales*. XVIII. *Evaluación*. XIX. *Reformas planteadas en la actualidad*. XX. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

La importante función que los partidos políticos están llamados a desempeñar en el Estado constitucional democrático de derecho ha propiciado, a partir, principalmente, de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, que en la mayoría de los ordenamientos constitucionales se les reco-

nozca e, incluso, en varios de éstos se asegure que los partidos políticos cuenten con un mínimo de elementos materiales de origen público para el cumplimiento de sus fines y se prevea que su estructura y funcionamiento interno deben apearse al principio democrático.<sup>1</sup>

La democracia de nuestro tiempo es una democracia de partidos políticos. Sin la existencia de partidos no puede haber democracia auténtica o, lo que es igual, democracia pluralista. Sin partidos estables, es decir, socialmente arraigados y con el grado suficiente de cohesión o disciplina interna, no cabe que la democracia sea una forma de organización política eficaz ni, mucho menos, perdurable. En este sentido, por ejemplo, aunque para Kelsen la democracia es fundamentalmente una cuestión procedimental,<sup>2</sup> éste ya señalaba que la democracia no es concebible sin la existencia de partidos políticos; en sus palabras: “La democracia moderna descansa... sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático”.<sup>3</sup>

## II. ANTECEDENTES: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

Tomando como referencia el año de 1917, en que se promulga la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM),

<sup>1</sup> Durante casi todo el siglo XIX se consideró que la actividad electoral interna de los partidos políticos no debía ser regulada por normas extrañas a las dictadas por los propios partidos, a los que generalmente se les atribuía un carácter privado. En el movimiento constitucional europeo posterior a la Primera Guerra Mundial fue ganando terreno la idea de regular legalmente los procesos electorales internos de los partidos políticos, si bien sólo la Constitución de la República de Checoslovaquia (1920) lo previó expresamente. Por su parte, la legislación y jurisprudencia de los Estados Unidos de América, esta última desde 1921, prevenían la posibilidad de regular legalmente y controlar jurisdiccionalmente las correspondientes elecciones primarias de los partidos políticos para la selección de sus candidatos (véase Gros Espiell, Héctor, *La Corte Electoral de Uruguay*, San José, IIDH-CAPEL, 1990, pp. 41 y ss.).

<sup>2</sup> Cfr. Kelsen, Hans, “Los fundamentos de la democracia”, *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Debate, 1988, p. 210: “...la democracia [es] ante todo una cuestión de procedimiento, de método específico de creación y aplicación del ordenamiento social que constituye la comunidad; éste es el criterio distintivo de ese sistema político al que se llama propiamente democracia”.

<sup>3</sup> Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, trad. Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra, México, Colofón, 1992, pp. 35 y 36.

se puede mencionar en primer lugar la Ley Electoral del 6 de febrero de ese año, en la cual, al abordar lo relativo a la integración del Congreso Ordinario, en su capítulo VI “*De los partidos políticos*” (artículos 60 y 61) se recoge el texto de los artículos 53 y 54 de la Ley Electoral del 20 de septiembre de 1916, sin que se señalara la naturaleza jurídica de los partidos políticos, los requisitos para su constitución, sus derechos y obligaciones.

Posteriormente, en la Ley para Elecciones de Poderes Federales del 2 de julio de 1918, en su capítulo X, artículo 106, se establecieron como requisitos para la constitución de los partidos políticos, entre otros, los siguientes: que se fundaran por una asamblea constitutiva integrada por lo menos con 100 miembros; que la asamblea eligiera una junta encargada de dirigir los trabajos del partido y que tuviera la representación política del mismo; que la asamblea hubiera aprobado un programa político y de gobierno; que no tuviera una denominación o nombre religioso ni se hubiera formado exclusivamente a favor de individuos de determinada raza o creencia; que la junta directiva publicara por lo menos ocho números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a la elección; que efectuara el registro de sus candidaturas en las condiciones y dentro de los términos fijados en la ley, así como el nombramiento de sus representantes en las diversas municipalidades. Asimismo, las mesas directivas de casilla fueron objeto de reestructuración, eliminándose la intervención en ellas de los partidos políticos.

La Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, en su capítulo III, artículos 22 a 39, presenta notables adelantos en la regulación de los partidos políticos. Por primera vez se determina en el ámbito legislativo la naturaleza jurídica de los partidos políticos, considerándolos como asociaciones constituidas conforme a la ley por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política. Asimismo, sólo se reconocieron como partidos políticos a los nacionales. En cuanto a sus documentos básicos, esta ley establecía que en los estatutos de los partidos políticos se debería determinar necesariamente: un sistema de elección interna para designar a sus candidatos; un programa y método de educación política de sus miembros; un sistema de sanciones para los supuestos en que sus miembros incurriesen en faltas a los principios morales o políticos del partido, así como la distribución de funciones, obligaciones y facultades entre los diferentes ór-

ganos del partido. Por lo que hace a sus órganos fundamentales, dicha ley disponía que deberían contar con una asamblea nacional, un comité ejecutivo nacional y comités directivos en cada entidad federativa. Los partidos políticos nacionales obtenían personalidad jurídica a través de su registro y entonces gozaban de todos los derechos inherentes a la misma y podían adquirir los bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines. Entre las obligaciones de los partidos políticos se encontraban las de mantener una publicación periódica propia y tener oficinas permanentes, en tanto que, por otra parte, únicamente podían participar en las elecciones los partidos políticos legalmente constituidos, por lo que ya no se permitían las candidaturas independientes.

Por decreto de 21 de febrero de 1949 la mencionada ley electoral fue reformada, destacando el establecimiento del requisito para la constitución de los partidos políticos nacionales consistente en hacer una declaración de principios y, en consonancia con éstos, formular su programa político y los medios a adoptar para la resolución de los problemas nacionales.

Posteriormente, la Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951 estableció que los partidos políticos eran auxiliares de los organismos electorales y compartían con ellos la responsabilidad en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en materia electoral. En cuanto al mínimo de asociados para poder constituir un partido político nacional se estableció el de 30 mil afiliados en toda la República, cantidad que fue elevada a 75 mil afiliados con motivo de la reforma de 7 de enero de 1954.

El 20 de junio de 1963 se reforma el artículo 54 constitucional, previéndose la figura de los diputados de partido, incorporándose en la ley fundamental la noción de partido político. A su vez, el 28 de diciembre de ese mismo año se expiden reformas a la mencionada ley electoral de 1951, destacando el establecimiento de exenciones impositivas en beneficio de los partidos políticos nacionales, dando origen al financiamiento público indirecto.

El 5 de enero de 1973 se expide una nueva Ley Federal Electoral, estableciéndose para los partidos políticos, entre otros aspectos, un régimen más amplio y detallado de derechos y obligaciones.

Posteriormente, por decreto del 1o. de diciembre de 1977, se adiciona el artículo 41 constitucional, incorporando plenamente a los partidos políticos al derecho constitucional mexicano y configurando un auténtico sis-

tema de partidos. Entre otros aspectos, se establece la naturaleza jurídica de los partidos políticos, ubicándolos como entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y 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 conformidad con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Asimismo se ordena que los partidos políticos podrán usar en forma permanente los medios de comunicación social y contarán equitativamente con un mínimo de elementos para sus actividades tendentes a la obtención del sufragio popular en los procesos electorales federales y su derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

A su vez, el 30 de diciembre de 1977 se publicó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, destacándose, entre otros aspectos, que la acción de los partidos políticos debía dirigirse a fomentar las discusiones sobre intereses comunes y objetivos nacionales, a fin de crear vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos. De igual manera, en dicho ordenamiento se distinguió entre registro definitivo y registro condicionado, y se permitió que los procedimientos internos de los partidos políticos tendentes a renovar dirigentes y postular candidatos fueran públicos. Asimismo, se reguló detalladamente la constitución de frentes y coaliciones para postular candidatos en las elecciones federales. Se puede afirmar que las reformas político-electorales de 1977 representan un gran avance en la regulación jurídica de los partidos políticos, al grado de que muchas de las disposiciones previstas en tal normativa continúan vigentes y representan el fundamento constitucional de la reglamentación en la legislación electoral actual.

De 1977 a 2000, diversos artículos constitucionales que inciden en materia electoral fueron reformados, en tanto que las leyes secundarias que estuvieron en vigor fueron, después de la citada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, el Código Federal Electoral, publicado el 12 de febrero de 1987, y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en vigor, publicado el 15 de agosto de 1990.

De manera relevante, el 22 de agosto de 1996 fue publicado el decreto de reformas y adiciones a la CPEUM, con el cual se configuró el actual marco jurídico rector de la materia político-electoral, en tanto que el 22

de noviembre de ese mismo año se publicó el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de su normativa reglamentaria, entre ellas el mismo COFIPE, expidiéndose asimismo la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

Las más recientes reformas a la legislación electoral fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 31 de diciembre de 2003 y el 30 de junio de 2005, que entraron en vigor el 1o. de enero de 2004 y el 1o. de julio de 2005, respectivamente. La primera de las modificaciones tiene la finalidad de incrementar los requisitos para obtener el registro como partido político nacional, en tanto que la segunda establece la regulación tendente a permitir que los ciudadanos mexicanos que residan en el extranjero puedan ejercer su derecho al voto, exclusivamente para la elección de presidente de la República.

### III. UBICACIÓN DEL TEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS DENTRO DE LA LEGISLACIÓN

Los partidos políticos encuentran su fundamento en la CPEUM, título segundo, capítulo I (*De la soberanía nacional y de la forma de gobierno*), artículo 41, fracciones I y II, donde se establecen aspectos básicos como su calidad de entidades de interés público, sus fines y prerrogativas. Asimismo, en el COFIPE, principalmente en su libro segundo (*De los partidos políticos*), donde se abordan, en cinco títulos diversos, los siguientes puntos: disposiciones preliminares (artículos 22 y 23); constitución, registro, derechos y obligaciones (artículos 24 a 40); prerrogativas, acceso a la radio y televisión y financiamiento (artículos 41 a 55); frentes, coaliciones y fusiones (artículos 56 a 65), y pérdida de registro (artículos 66 y 67). Ello sin perjuicio de que en otros preceptos de dicho ordenamiento legal se alude expresamente a los partidos políticos, por ejemplo: como derecho de los ciudadanos mexicanos a constituirlos (artículo 5o.); como integrantes, a través de representantes, del Consejo General del Instituto Federal Electoral (artículo 74); en su estrecha relación con la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral (artículo 93); en su facultad de revisar, formular observaciones o impugnar las listas nominales de electores (artículos 158

a 161, 281 y 282); como integrantes, a través de representantes, de las comisiones de vigilancia sobre listas nominales de electores, padrón electoral y entrega de credenciales para votar (artículos 165 y 166); durante las distintas etapas del proceso electoral (libro quinto); asimismo, al normar las faltas administrativas y las sanciones (artículos 269 y 270); en su atribución de presenciar, a través de sus representantes, la destrucción, tanto de las boletas adicionales para el voto en el extranjero no utilizadas, como de los sobres que contengan las boletas electorales recibidas fuera del plazo legal para emitir el voto en el extranjero (artículos 283 y 288), así como el escrutinio y cómputo de los votos emitidos en el extranjero (artículos 289, 292 y 294). Finalmente, en la LGSMIME se reconoce expresamente a los partidos políticos como los principales o, en algunos casos, únicos legitimados para presentar los diversos medios de impugnación establecidos en dicho ordenamiento procesal (artículos 13, 45, 54, 65 y 88).

#### IV. OTROS PODERES U ÓRGANOS DEL ESTADO QUE PUEDEN RESOLVER SOBRE EL TEMA

En el aspecto administrativo, el Instituto Federal Electoral (IFE) es el organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en el cual se deposita la autoridad electoral, siendo responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones (artículos 41, fracción III, constitucional, y 68 y 70 del COFIPE). A su vez, en el ámbito jurisdiccional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en lo que sigue TEPJF), con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación (artículos 41, fracción IV, y 99 constitucionales; 3o. y 4o. de la LGMMIME; 1o., fracción II, y título décimo primero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). Finalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos políticos en contra de leyes electorales (artículo 105, fracción II, inciso *f*, de la CPEUM).

## V. PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos reunidos en torno de una ideología común y que tienen la voluntad de acceder al ejercicio del poder político en un Estado o, al menos, influir en él, encontrándose diseminados territorialmente y estructurados de forma permanente y estable. En México, a dichas organizaciones se les reconoce personalidad jurídica por medio de un acto de autoridad denominado “registro de partidos políticos”, el cual actualiza en su esfera jurídica no sólo una serie de derechos y obligaciones, sino que la Constitución federal les otorga el carácter de entidades de interés público, por lo que se erigen en intermediarios entre amplios sectores de la población y el propio Estado, de suerte que gozan de prerrogativas, como financiamiento público y acceso a los medios de comunicación, con objeto de que puedan cumplir los fines públicos que la Constitución les confiere. A través de los partidos políticos, los ciudadanos participan en la vida política del país, y de acuerdo con el artículo 41 constitucional, tienen como finalidades: “...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”.

## VI. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN / FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A NIVEL NACIONAL

Para que una organización de ciudadanos pueda adquirir la categoría de partido político requiere cumplir con una serie de requisitos previstos en el COFIPE, lo cual le permitirá gozar de derechos y prerrogativas y lo comprometerá a cumplir con las obligaciones que les corresponden a los partidos políticos.

El artículo 24 del citado código electoral establece que para que una agrupación política nacional pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir con los siguientes requisitos: 1) formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades, y 2) contar con 3,000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas, o bien, tener 300 afiliados en por lo menos 200 distritos electorales uninominales, los cuales

deberán contar con credencial para votar con fotografía, correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; asimismo, bajo ninguna circunstancia el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26% del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

Los documentos a que se refiere la anterior sección 1) son los conocidos como documentos básicos de los partidos políticos, los cuales sirven como instrumentos para dar a conocer a la ciudadanía sus propuestas y los medios a través de los cuales consideran que es posible llevarlas a cabo. Por su parte, el requisito señalado en el punto 2) permite acreditar que dichas organizaciones cuentan con la simpatía de una parte de la ciudadanía y que, por lo tanto, pueden cumplir de manera eficiente el papel encomendado en la Constitución federal a los partidos políticos.

En lo que se refiere a los tres documentos básicos, éstos también deben contener ciertos requisitos para que sean aceptados por la autoridad electoral correspondiente. De esta forma, la declaración de principios debe prever, como aspectos mínimos, lo siguiente:

- a) La obligación del partido político 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 o secta, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas o iglesias y de cualquiera de las personas a las que el COFIPE prohíbe financiar partidos políticos.
- d) La obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática (artículo 25 del COFIPE).

Por su parte, el programa de acción debe prever medidas para realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios, proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales, formar ideológica y políticamente a sus afiliados, infundiéndoles el

respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política y, por último, preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales (artículo 26 del COFIPE).

Finalmente, los estatutos son el documento básico que más aspectos debe contemplar, ya que como mínimo debe establecer lo siguiente:

- a) Denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos, en el entendido de que la denominación y el emblema deberán estar exentos de alusiones religiosas o raciales.
- b) Procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones, entre los cuales se incluirán el derecho de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, así como el de poder ser integrante de los órganos directivos.
- c) Procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos, en la inteligencia de que entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con una asamblea nacional o equivalente (que será el representante nacional del partido), comités o equivalentes en las entidades federativas y un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, así como de la presentación de sus informes de ingresos y egresos anuales y de campaña.
- d) Normas para la postulación democrática de sus candidatos.
- e) Obligación de presentar una plataforma electoral para cada elección en que participe, sustentada en su 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) Sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa (artículo 27 del COFIPE).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 22, párrafo 2, del COFIPE, la denominación de “partido político nacional” se reserva, para los efectos del propio Código, a las organizaciones políticas que obtengan su registro como tal.

## VII. REQUISITOS PARA LA FORMACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS A NIVEL LOCAL

En el caso del Distrito Federal, sede de los poderes federales, conforme con lo dispuesto en el artículo 122, párrafo sexto, apartado C, base primera, fracción V, inciso *f*, de la CPEUM, en los procesos electorales locales sólo pueden participar los partidos políticos nacionales.

Ahora bien, respecto de los estados, cada uno tiene competencia para dictar sus normas en materia electoral, respetando las reglas generales establecidas en la CPEUM, particularmente en su artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, de tal forma que los requisitos y procedimientos varían en cada caso; sin embargo, ciertamente hay aspectos comunes.

Así, hay estados en los que es requisito un número determinado de ciudadanos afiliados (Baja California, Campeche, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán), en tanto que en otros estados, en la legislación local se prevé un determinado porcentaje de ciudadanos inscritos en el padrón electoral o en las listas nominales de electores (Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas), ya sea el empleado en la última elección o, en otros casos, actualizado al momento de solicitar el registro como partido político local.

Cabe destacar el caso del estado de Aguascalientes, toda vez que en su legislación electoral expresamente se establece que en sus procesos electorales locales sólo participan los partidos políticos nacionales, esto es, no prevé la existencia de partidos políticos locales.

Ahora bien, el número o porcentaje de ciudadanos afiliados varía en razón de lo dispuesto en cada caso en la legislación local, de tal forma que hay entidades en que el número mínimo de ciudadanos afiliados es de 2,500 (Baja California y Yucatán), en tanto que en otros este requisito puede llegar hasta 25,000 (Hidalgo y Sonora). Situación muy similar se presenta respecto del requisito de contar con un porcentaje mínimo de ciudadanos afiliados, que puede ser desde el 0.11% del padrón electoral utilizado en la última elección federal ordinaria (Puebla), hasta el 2% del padrón electoral del estado (Baja California Sur y Durango).

En todos los estados se requiere la celebración de asambleas municipales y estatales, e incluso en algunos casos hasta distritales, en presencia de un fedatario, tanto para acreditar la asistencia de un número mínimo de ciudadanos afiliados y la intención de los mismos de formar un partido político local, como para realizar la aprobación de los documentos básicos del partido (declaración de principios, programa de acción y estatutos).

Cabe señalar que en algunas de las entidades federativas se requiere que las organizaciones que soliciten el registro como partido político local hayan realizado previamente actividades de carácter político durante determinado tiempo.

### VIII. ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En la legislación electoral se establece que entre los órganos con los que debe contar un partido político nacional, y que deben estar previstos en sus estatutos, cuando menos, se encuentran los siguientes: *a)* una asamblea nacional o equivalente; *b)* un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido; *c)* comités o equivalentes en las entidades federativas, y *d)* un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña.

De tal forma, al tratarse de un mínimo, los partidos políticos se encuentran en libertad de elaborar la estructura que estimen pertinente, atendiendo a las bases antes precisadas, y en todos los casos con un criterio de descentralización, así como el funcionamiento a través de órganos colegiados y cargos unipersonales en la representación y dirección del partido; en la mayoría de los casos con atribuciones claramente precisadas en la normativa interna.

En la práctica, el funcionamiento de todos los órganos de los partidos políticos no ha sido uniforme, e incluso ha originado que en algunos casos las diferencias entre los integrantes de un partido político lleguen a ser del conocimiento tanto del TEPJF, en el supuesto de que se estime que existe la afectación de un derecho político-electoral de alguno de los miembros del partido (lo que ha dado lugar a diversos criterios por parte del referido órgano jurisdiccional federal), como del IFE, en el caso de la presentación de una queja, que en algunos casos ha dado lugar, al accredi-

tarse alguna irregularidad en la aplicación de la normativa interna, a una sanción administrativa de carácter económico.

## IX. DEMOCRACIA INTERNA

En el código electoral, como ha quedado previamente precisado, se regula el contenido mínimo de los estatutos de un partido político nacional, entre lo que cabe destacar lo relativo a los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de estos derechos se debe incluir el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos; asimismo, se deben prever los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. De igual forma, deben establecerse las normas para la postulación democrática de sus candidatos, así como las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.

Como se puede advertir de lo antes expuesto, si bien se establece que los partidos políticos deben prever en su normativa interna la existencia de procedimientos de participación interna en los mismos, los términos en que éstos se realizan quedan sujetos a lo que cada instituto político determina en sus estatutos.

Sobre el particular, resulta pertinente destacar que la Sala Superior del TEPJF ha sostenido<sup>4</sup> 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 COFIPE, 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 extraordinaria-

<sup>4</sup> Tesis relevante S3EL 008/2003, cuyo rubro es “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONTENER PARA CONSIDERARSE DEMOCRÁTICOS”.

- mente 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.
  - 3) El establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas, como un procedimiento previamente establecido, derecho de audiencia y defensa, la tipificación de las irregularidades, así como la proporcionalidad en las sanciones; motivación en la determinación o resolución respectiva y competencia de órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad.
  - 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.
  - 5) Adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido, a fin de que, con la participación de un número importante o considerable de miembros, puedan tomarse decisiones con efectos vinculantes, sin que se exija la aprobación por mayorías muy elevadas, excepto las de especial trascendencia.
  - 6) Mecanismos de control de poder, como por ejemplo la posibilidad de remover a los dirigentes del partido, el endurecimiento de causas de incompatibilidad entre los distintos cargos dentro del partido o públicos y el establecimiento de periodos cortos de mandato.

Por otra parte, tratándose de la selección de candidatos, la regla general es que solamente los afiliados o miembros de un partido político participan en los correspondientes procedimientos internos; sin embargo, en algunos estatutos se prevé la posibilidad de abrirlos a los ciudadanos que no se encuentran afiliados, pero que son simpatizantes de los mismos,

previa determinación de los órganos partidarios competentes, y en los términos de las convocatorias que al efecto se expidan.

De igual forma, la normativa interna de los partidos políticos establece la posibilidad de postular como sus candidatos en los procesos electorales a ciudadanos que no tengan la calidad de afiliados al propio partido.

Ahora bien, tratándose de la elección de los dirigentes de un partido político, la normativa interna de los partidos prevé que la misma se circunscribe a los militantes o integrantes de los propios institutos políticos.

Resulta importante destacar que, a fin de asegurar que se dé efectividad a los procedimientos internos para la designación de dirigencias de los partidos políticos, así como garantizar el cumplimiento de la normativa partidaria interna, la Sala Superior del TEPJF ha considerado que la autoridad electoral encargada del registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos posee atribuciones también para verificar previamente que el partido político interesado haya dado cumplimiento al procedimiento establecido en sus estatutos para llevar a cabo la designación de sus dirigentes, a fin de que, una vez realizado esto, se proceda al registro en los libros respectivos y no se convierta en una mera registradora de actos, contando los afiliados del propio partido con legitimación e interés jurídico para impugnar el acto registral respectivo.

Por otra parte, la mayoría de la Sala Superior del TEPJF, al revalorar los elementos existentes en la legislación aplicable del sistema de medios de impugnación en materia electoral y sostener que, según una interpretación preponderantemente sistemática y funcional, así como conforme con la CPEUM, de acuerdo con el artículo 12, párrafo 1, inciso *b*, de la LGSMIME, los partidos políticos pueden ser sujetos pasivos o parte demandada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por lo que éste es jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivos de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus afiliados, cuando no existan otros medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, y con ello estableció un nuevo criterio bajo el rubro: “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”.

De tal forma, en la práctica reciente, cuando alguno de los afiliados o militantes de un partido político estima que ha existido alguna irregulari-

dad en los procedimientos internos para seleccionar dirigentes o candidatas a los cargos de elección popular, si considera que después de acudir a las instancias internas del propio partido político la situación prevalece, puede promover un medio de impugnación ante el TEPJF, concretamente el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a efecto de que la controversia se dirima jurisdiccionalmente.

## X. TRATAMIENTO DEL TEMA DE GÉNERO

En el artículo 38, párrafo 1, inciso *s*, del COFIPE, se dispone que es obligación de los partidos políticos garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades políticas. Asimismo, en la misma normativa electoral (artículos 4o., párrafo 1; 75, párrafo 3; 175-A y 175-B) se establece que es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular. En este sentido, se prevé que los partidos políticos deben promover y garantizar la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. Así, de la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IFE, en ningún caso pueden incluir más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género.

Asimismo, las listas de representación proporcional deben integrarse por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista debe haber una candidatura de género distinto. Lo anterior, sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señale la normativa interna y los procedimientos de cada partido político.

Ahora bien, hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo descrito previamente, el Consejo General del IFE debe requerirle en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas, apercibiéndole de que en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública. Transcurrido este plazo, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos se hace acree-

dor a una amonestación pública, y el Consejo General del IFE debe requerirle de nueva cuenta para que en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia, se debe sancionar con la negativa de registro de las candidaturas correspondientes. La única excepción a lo antes expuesto es el caso de las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo.

## XI. NORMAS EN RELACIÓN CON OTROS GRUPOS AFILIADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En la legislación electoral no se establecen reglas sobre la participación de los jóvenes y los grupos étnicos en los partidos políticos, sino que ha sido cada uno de éstos, a través de su normativa interna, los que han fijado determinadas reglas sobre el particular, bien sea a través de disposiciones de carácter general, como pueden ser los estatutos o reglamentos derivados del mismo, o incluso, en casos concretos, determinando reglas particulares en las convocatorias para elegir candidatos a cierta elección.

En este sentido, respecto a los jóvenes, la mayoría de los partidos políticos nacionales prevé órganos o acciones tendentes a mantener una relación con los jóvenes y su participación en la política; si bien es necesario tener presente que, conforme a lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, párrafo 2, en relación con el 34, fracción I, ambos de la CPEUM, sólo los ciudadanos mexicanos pueden afiliarse a los partidos políticos, lo que implica que deben ser personas mayores de 18 años.

En cuanto a los grupos étnicos, toda vez que México es un país que cuenta con diversas comunidades indígenas, la mayoría de los partidos políticos contempla que sus políticas y acciones deben ir encaminadas a buscar el bienestar y desarrollo de las mismas, y sólo en algunos casos se establecen disposiciones expresas en el sentido de que en las demarcaciones geográficas donde exista población indígena, se buscará la nominación de candidatos que representen a los grupos étnicos.

De igual forma, la mayoría de los partidos políticos contemplan, dentro de su normativa interna, disposiciones relacionadas con la participación de los trabajadores y, en algunos casos, de los llamados grupos vulnerables, e incluso de los inmigrantes.

## XII. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El financiamiento de los partidos políticos sigue siendo un tema presente en cualquier discusión en la que se aborde el estudio de los sistemas electorales en el mundo.<sup>5</sup> Las soluciones que cada país ha encontrado son diversas,<sup>6</sup> pero finalmente coinciden en ciertos aspectos,<sup>7</sup> como son: *a)* el otorgamiento de financiamiento público; *b)* el control y límites del financiamiento privado; *c)* la prohibición de determinadas fuentes de financiamiento; *d)* límites a los gastos electorales, incluyendo la prohibición de realizar actividades proselitistas fuera de los periodos de campaña, así como de contratar espacios publicitarios en los medios de comunicación, y *e)* la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y las sanciones aplicables por la contravención de las reglas sobre el particular.

Conforme a la normativa vigente en México, las prerrogativas de los partidos políticos nacionales son: *a)* tener acceso en forma permanente a la radio y televisión; *b)* gozar del régimen fiscal que se establece en el propio código y en las leyes de la materia; *c)* disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones, y *d)* participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades.

Los tres primeros casos se refieren a las prerrogativas que propiamente constituyen formas de financiamiento público indirecto,<sup>8</sup> mismo que consiste en los diversos apoyos que pueden recibir los partidos políticos por parte de las instituciones y organismos estatales para realizar actividades u obtener servicios por los cuales deberían, en principio, cubrir su costo, pero que en virtud de esta ayuda no tienen que erogar el monto de los mismos. Por lo general se otorgan tanto en etapas electorales como

<sup>5</sup> Como una muestra de la importancia y preocupación que existe sobre el tema, pueden consultarse los trabajos que se recopilan en Carrillo, Manuel *et al.* (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, 501 pp.

<sup>6</sup> Zovatto, Daniel, "América Latina", en Carrillo, Manuel *et al.* (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, *cit.*, nota anterior, pp. 33-96.

<sup>7</sup> *Cfr.* Woldenberg, José, *La construcción de la democracia*, México, Plaza & Janés, 2002, pp. 289-304.

<sup>8</sup> *Cfr.* Castillo Vera, Pilar del, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI, 1985, pp. 228 y ss.

en periodos no electorales, lo cual hace variar el grado de colaboración otorgado.

La prerrogativa de acceso permanente y gratuito a la radio y la televisión de que gozan todos los partidos políticos nacionales, regulada detalladamente en la normativa electoral federal, tiene como propósito fundamental darles la oportunidad de difundir masivamente sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales. Esta prerrogativa comprende un tiempo regular mensual, así como transmisiones adicionales durante los periodos de campaña electoral.

- a) *Tiempo regular mensual.* Del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político tiene derecho a disfrutar de 15 minutos mensuales de transmisiones en cada uno de esos medios. Los partidos políticos deben hacer uso de su tiempo mensual en dos programas semanales,<sup>9</sup> que deben ser transmitidos en cobertura nacional y en los horarios de mayor audiencia. Además, los partidos políticos pueden solicitar la transmisión de programas en cobertura regional, siempre y cuando no excedan la mitad del tiempo asignado para sus programas de cobertura nacional. Adicionalmente, los partidos políticos tienen derecho a participar conjuntamente en un programa especial que se debe transmitir por radio y televisión dos veces al mes.
- b) *Transmisiones adicionales durante las campañas electorales.* Independientemente de su tiempo regular mensual, durante los periodos de campañas electorales y con el propósito de difundir sus candidaturas, los partidos políticos tienen derecho a transmisiones adicionales que comprenden tanto programas como promocionales en radio y televisión, que se distribuyen atendiendo a un criterio igualitario y a una distribución en forma proporcional a su fuerza electoral.

En el proceso electoral federal en que se elija presidente de la República, los partidos políticos tendrán a su disposición un tiempo total adicional de 250 horas de transmisiones en radio y de 200 en televisión. Tratándose de los procesos electorales federales en que sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión, el tiempo total adicional de transmisión será de 125 horas en radio y 100 en televisión, es decir, la mitad de

<sup>9</sup> El orden de presentación se determina mediante sorteos semestrales.

los disponibles en el primer supuesto. Con el tiempo adicional que le corresponda por este concepto, cada partido puede transmitir programas con una duración de 5, 7.5, 10 o 15 minutos, conforme a las posibilidades técnicas y horarios disponibles.

Por otra parte, durante el periodo de las campañas electorales también se adquieren hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión con una duración de 20 segundos cada uno, para ponerlos a disposición y distribuirlos mensualmente entre los partidos políticos. En el código electoral federal se establece que en ningún caso el costo total de los promocionales debe exceder del 20% del financiamiento público que corresponda a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial o el 12% cuando sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión. Una vez determinado el número de promocionales que le corresponde a cada partido, la asignación de tiempos, estaciones, canales y horarios se realiza mediante sorteo y con base en los catálogos que proporcionen los concesionarios o permisionarios de radio y televisión.

El tiempo adicional para la transmisión de programas, así como los promocionales, se distribuye entre los partidos políticos de acuerdo con los siguientes criterios: a cada partido político sin representación en el Congreso se le asignará el 4% del total de los tiempos de transmisión y promocionales, en tanto que el resto de los tiempos se distribuirá entre los partidos políticos con representación en el Congreso, en una relación de 30% en forma igualitaria y de 70% en forma proporcional a su fuerza electoral.

En relación con el tema, cabe destacar que en el código electoral también se dispone que es derecho exclusivo de los partidos políticos la contratación de tiempos en radio y televisión que tengan como propósito difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales. En este caso, también se establece que los candidatos sólo pueden hacer uso de los tiempos que les asigne el partido político o la coalición a la que pertenezcan, sin que esté permitido que hagan contrataciones directas. Para ello se dispone una serie de reglas a seguir por parte de los partidos políticos y la propia autoridad electoral.

Asimismo, debe resaltarse que en ningún caso se puede contratar propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros. Quedan fuera de este supuesto los programas de reportajes y mesas redondas, siempre que sean imparciales y objetivos, así como los programas que se limitan al análisis y manifes-

tación de posiciones en torno a los diferentes problemas nacionales.<sup>10</sup> Por otra parte, la importancia del financiamiento de los partidos políticos se evidencia en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1996, presentada el 26 de julio de ese año, en donde se sostuvo que, como parte del fortalecimiento y consolidación de los valores fundamentales para la vida democrática del país, era necesario que fuera en la Constitución donde se sentaran las premisas fundamentales de la transparencia y la equidad en las condiciones de la competencia. Asimismo, en la iniciativa se sostuvo:

...El primer objetivo, es garantizar que los partidos políticos cuenten con recursos cuyo origen sea lícito, claro y conocido por ellos mismos y la ciudadanía.

...la iniciativa propone establecer las bases constitucionales del sistema para el control y la vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, con el objeto de dar fundamento al marco legal secundario que habrá de contener dicho sistema, además de puntualizar los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos en las campañas electorales, los montos máximos que podrán tener las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y las correspondientes sanciones ante el eventual incumplimiento de las reglas del financiamiento.

Con lo anterior, se pretende sentar las bases para una sana política de fiscalización y control de las finanzas de los partidos, que responda al interés de la sociedad por brindar una máxima transparencia a la obtención y utilización de recursos por parte de dichas organizaciones. Esta política promoverá asimismo una mayor confianza de los mexicanos en sus organizaciones partidistas, contribuyendo así a impulsar la participación ciudadana en la vida democrática del país...

Ahora bien, las actuales características y atributos del régimen de financiamiento de los partidos políticos, que derivan de las citadas reformas y que se deben destacar, son las siguientes:<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Al respecto, véase el artículo de Barquín Álvarez, Manuel, “Una propuesta razonada e imparcial en torno al financiamiento a los partidos políticos en México”, *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 131-160.

<sup>11</sup> Woldenberg, José *et al.*, “El modelo de financiación de los partidos políticos en México”, *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL, 1998, pp. 321-360.

En primer término se establece que el financiamiento público debe prevalecer sobre los otros tipos de financiamiento permitidos y regulados en la ley;<sup>12</sup> asimismo, se reestructuran las modalidades de financiamiento público y su forma de distribución, buscando una mayor equidad entre los distintos partidos políticos; se suprimen las disposiciones relativas al otorgamiento de financiamiento público que distinguían entre el registro definitivo y el registro condicionado de los partidos políticos, toda vez que se establece un procedimiento único para que una organización política obtenga su registro como partido político nacional; se elimina el régimen especial de financiamiento público relacionado con el porcentaje mínimo de votación requerido por un partido político para conservar su registro definitivo, en virtud de la supresión de la doble modalidad de registro y de que se fija en 2% el porcentaje de votación requerido para que un partido político conserve, en todo caso, su registro; se prohíben las aportaciones de personas no identificadas y se establecen nuevos límites al financiamiento de simpatizantes.

Asimismo, se establece una mayor fiscalización del origen, manejo y destino de los recursos de los partidos políticos a través de la creación de una nueva instancia especializada dentro del organismo depositario de la autoridad electoral administrativa (Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del IFE) y la asignación de importantes atribuciones en la materia.

### 1. *Financiamiento público*

Actualmente son tres los conceptos diferenciados para el otorgamiento del financiamiento público, cuyo monto se calcula y ministra bajo los siguientes términos y modalidades:

En primer término, el financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes. El monto total del financiamiento público otorgado por este concepto se distribuye de la siguiente manera: el 30% se asigna en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en las dos cámaras del Congreso de la Unión (diputados y

<sup>12</sup> En la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1996 se estableció que ello era “a fin de disminuir el riesgo de que los intereses ilegítimos puedan comprometer los verdaderos fines de los partidos, enturbiar el origen de sus recursos y hacer menos equitativa la contienda política”.

senadores), en tanto que el 70% restante se distribuye de acuerdo con el porcentaje de la votación nacional emitida, obtenido por cada partido político con representación en las cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.<sup>13</sup>

La determinación del monto total que anualmente debe distribuirse por este concepto se realiza a través del siguiente procedimiento: el Consejo General del IFE debe determinar anualmente los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior y actualizándolos mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México, así como los demás factores que el propio Consejo determine.

El costo mínimo de una campaña para diputado debe ser multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión. En tanto que el costo mínimo de una campaña para senador debe ser multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión. Por su parte, el costo mínimo de gastos de campaña para presidente se debe calcular multiplicando el costo mínimo de gastos de campaña para diputado por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa; cifra que a su vez se divide entre los días que dura la campaña para diputado por este principio y, finalmente, se multiplica por los días que dura la campaña para presidente.<sup>14</sup>

La suma de todas estas operaciones constituye el financiamiento público anual por concepto de actividades ordinarias permanentes, el cual se entrega a cada partido político en ministraciones mensuales conforme

<sup>13</sup> Una referencia de cómo ha ido progresando el financiamiento público la encontramos en Molinar Horcasitas, Juan, "Las elecciones federales de 1997 en México: evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera", *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, TEPJF-IFE-UQ-PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. II, pp. 607-641.

<sup>14</sup> Para el 2005, los costos mínimos de campaña, en pesos mexicanos, fueron los siguientes: para diputado \$375,671.37; para senador \$759,383.07, y para presidente de la República \$243,435,047.33. Lo anterior conforme al acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral del 29 de enero de 2004.

al calendario presupuestal que se apruebe anualmente. En 2005, el monto total de financiamiento por este concepto fue de \$1,953,655,351.92.

Es importante mencionar que, por mandato legal, cada partido político debe destinar anualmente, por lo menos, el 2% del financiamiento público que reciba para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

En segundo lugar, el financiamiento público para gastos de campaña es una cantidad idéntica a la que se otorga para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes en el año de la elección, es decir, cada partido recibe para gastos de campaña un monto equivalente al que le corresponde por concepto de actividades ordinarias permanentes.

En tercer lugar, el financiamiento público otorgado para actividades específicas como entidades de interés público, guarda relación con los gastos comprobados que anualmente realizan los partidos políticos en actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales. Con objeto de apoyar esas actividades en específico, la ley faculta al Consejo General para acordar apoyos hasta por el 75% de los gastos comprobados que hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior. Las cantidades que se determinen para cada partido político son entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.<sup>15</sup>

Cabe señalar que los partidos políticos que obtengan su registro con fecha posterior a la última elección tienen derecho a que se les asigne financiamiento público conforme a las siguientes bases: el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes; una cantidad idéntica adicional para gastos de campaña en el año de la elección, y el financiamiento público que les corresponda por sus actividades específicas como entidades de interés público.

## 2. *Financiamiento privado*

Son cuatro las fuentes privadas diferenciadas de financiamiento a los partidos políticos.

<sup>15</sup> Peschard, Jacqueline, “El financiamiento por actividades específicas en México, significado y perspectivas”, *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI...*, cit., nota 13, pp. 643-655.

La primera de ella es por militancia. El financiamiento de los partidos políticos y sus campañas que provenga de su militancia comprende, en primer término, las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y las aportaciones de sus organizaciones sociales, cuyos montos y periodicidad son determinados libremente por cada partido político. Asimismo, abarca las cuotas voluntarias y personales que los candidatos de cada partido a puestos de elección popular aporten exclusivamente para sus campañas, las que en todo caso tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido.

En todos los casos, el órgano interno responsable de las finanzas del partido debe expedir el recibo de las cuotas o aportaciones obtenidas y conservar una copia para acreditar el monto ingresado ante la autoridad fiscalizadora.

En segundo lugar está el financiamiento de simpatizantes. Éste incluye todas las aportaciones o donativos, en dinero o especie, efectuadas en favor de los partidos políticos, en forma libre y voluntaria, por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, siempre y cuando no estén comprendidas dentro de las categorías expresamente prohibidas en el código electoral.

Otro rubro de financiamiento privado es el llamado autofinanciamiento. Éste comprende todos los ingresos captados por concepto de actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como de cualquier otra actividad similar que realicen con el fin obtener fondos, sujetándose a la normativa aplicable en cada caso. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político<sup>16</sup> debe reportar los ingresos obtenidos por estos conceptos en los informes correspondientes.

Finalmente, el último concepto dentro del financiamiento privado es el de rendimientos financieros, que se generan a través de los fondos o fideicomisos que pueden crear los partidos políticos con su propio patrimonio o con aportaciones que reciban por cualquier fuente o modalidad permitida por la ley.

<sup>16</sup> Conforme al artículo 27, párrafo 2, inciso *c*, fracción IV, del COFIPE, los estatutos de un partido político deben establecer, entre otros órganos, uno responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña.

Ahora bien, en la normativa electoral se dispone que ningún partido político puede recibir anualmente aportaciones en dinero de sus simpatizantes por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos.

De igual forma, las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello tiene un límite anual equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda. Estas aportaciones pueden realizarse en parcialidades y en cualquier momento, siempre y cuando no rebasen los límites establecidos.

En todo caso, para las aportaciones recibidas en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que consten los datos de identificación del aportante, salvo que sean obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales (autofinanciamiento).

Las aportaciones en especie (bienes muebles e inmuebles) se deben hacer constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables y destinarse únicamente al cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

Es importante hacer notar que en la ley se dispone que las aportaciones en dinero que se realicen a los partidos políticos, bajo la modalidad de simpatizantes, son deducibles del impuesto sobre la renta (ISR) hasta en un monto del 25%.

### *3. Prohibiciones a los partidos políticos*

En el COFIPE se establecen diversos tipos de prohibiciones respecto a quiénes pueden aportar financiamiento a los partidos políticos, ya sean personas físicas o morales, que tienden a buscar transparencia y una competencia más equitativa en los procesos electorales, así como a evitar que pueda existir la influencia de determinados intereses en la actuación de los partidos políticos.

Respecto de las aportaciones susceptibles de ser realizadas bajo la modalidad de rendimientos financieros, en el citado código se establece que las personas físicas y morales están impedidas para otorgar cualquier ti-

po de financiamiento, en tanto que los partidos políticos no pueden solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo y de personas no identificadas.

Por último, se prescribe que, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles, todos los fondos y fideicomisos que se constituyan para este efecto serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político estime conveniente, sujetándose en todo caso a las leyes aplicables y destinando los rendimientos financieros generados por estas vías al cumplimiento de los objetivos del partido político.

#### 4. *Topes a los gastos de campaña*

En la legislación electoral se establece una serie de disposiciones que facultan al IFE para fijar límites a los gastos que los partidos políticos, coaliciones y candidatos pueden realizar durante las campañas para las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados.

El propósito de establecer dichos límites es el de asegurar condiciones de equidad en la contienda electoral, de forma tal que una eventual disparidad en la disponibilidad de recursos económicos entre las distintas fuerzas políticas no se constituya en un factor determinante en la búsqueda y obtención del sufragio.

Respecto de la elección presidencial, el tope máximo de gastos de campaña debe ser fijado a más tardar el último día de noviembre del año anterior al de la elección y debe ser igual a la cantidad que resulte de la realización de las siguientes operaciones: se multiplica por 2.5 el costo mínimo para la campaña de diputado que el propio Consejo General haya fijado para efectos de financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior; el resultado anterior se multiplica por 300, equivalente al número de distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales; la cantidad anterior se divide entre el número de días que dura la campaña para diputado, y la cantidad resultante se multiplica por el número de días que dura la campaña para presidente.

En cuanto al tope de gastos en la elección de diputados, respecto de cada uno de los 300 diputados de mayoría relativa, se debe fijar a más tardar el día último de enero del año de la elección y será equivalente a

la cantidad que resulte de la siguiente operación: se multiplica por 2.5 el costo mínimo para la campaña de diputado que el propio Consejo General haya fijado para efectos de financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior.

Por lo que se refiere al tope de gastos en la elección de senadores, también debe ser fijado a más tardar el último día de enero del año de la elección y para cada fórmula de senadores a elegir por el principio de mayoría relativa; dicho límite será equivalente a la cantidad que resulte de las siguientes operaciones: se multiplica por 2.5 el costo mínimo de la campaña para senadores que el Consejo General haya fijado para efectos de financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior, y el resultado de esta operación se multiplica por el número de distritos uninominales que comprenda la entidad federativa de que se trate, sin que en ningún caso el número de distritos que se considere sea mayor de 20.

Cabe apuntar que, en el caso de la legislación federal, el rebasar los topes de gastos de campaña no está previsto como causal de nulidad de una elección; sin embargo, en tres estados (Aguascalientes, Estado de México e Hidalgo), así como en el Distrito Federal, la normativa electoral local llega a sancionar con la nulidad de la elección el que no se hayan respetado los límites a los gastos que en una campaña electoral se pueden realizar.

### 5. Fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos

A la par que se ha ampliado y fortalecido el régimen financiero de los partidos políticos, han evolucionado los criterios, procedimientos y mecanismos para hacer más transparente y auténtica la rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos financieros recabados y manejados por los partidos políticos.<sup>17</sup> En este sentido, Pilar del Castillo Vera<sup>18</sup> sostiene que el principio de publicidad<sup>19</sup> de los gastos e ingresos de los

<sup>17</sup> Sánchez Gutiérrez, Arturo, "La fiscalización de los recursos de los partidos políticos: la experiencia mexicana en 1997", *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI...*, cit., nota 13, pp. 705-724.

<sup>18</sup> Castillo Vera, Pilar del, *op. cit.*, nota 8, p. 127.

<sup>19</sup> Cfr. Arenas Bátiz, Carlos Emilio y Orozco Henríquez, José de Jesús, "Derecho electoral", *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, t. IX, pp. 214-221.

partidos políticos cumple una función de información para el electorado, lo que redundará en la confianza en los procesos electorales.

Al respecto, cabe destacar que la Sala Superior del TEPJF ha emitido, incluso, la tesis de jurisprudencia identificada con el número S3ELJ01/2003<sup>20</sup> y que se refiere a que dado que el IFE tiene el carácter de autoridad hacendaria para efectos fiscales, en consecuencia no le es oponible el llamado “secreto bancario”, por lo que tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Banca-

<sup>20</sup> El rubro y contenido de la tesis de jurisprudencia es el siguiente: “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. Así, si se toma en cuenta que los conceptos citados no se limitan a autoridades que formalmente tengan el calificativo de hacendarias en su denominación, sino a todas aquellas que materialmente realicen funciones atinentes a la hacienda pública federal, que comprende la administración, distribución, control y vigilancia sobre el ejercicio de recursos públicos, la calidad de fiscales se entiende referida a todas las funciones relativas a la recaudación de contribuciones y su destino, a la vigilancia e investigación sobre su uso y comprobación de irregularidades, así como a la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan. Ahora bien, el artículo 41, fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 49, apartado 6; 49-A, 49-B, 72, 82, 269, 270, 271 y 272 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ponen de manifiesto que 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. Lo anterior se fortalece si se tiene en cuenta que la finalidad perseguida por la salvedad en comento consiste en allanar el camino para lograr el óptimo desempeño de las autoridades que desarrollan la función fiscalizadora, así como porque la interpretación adoptada es conforme con la evolución histórica del secreto bancario en la legislación, y con la forma en que invariablemente se ha interpretado la ley, tanto en la emisión de nuevas leyes, como en la llamada interpretación para efectos administrativos”.

ria 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, ya que en la práctica, en las ocasiones en que el Instituto ha solicitado la información relacionada con las cuentas bancarias de algún partido político, ésta le ha sido negada por la referida Comisión.

#### A. *Órgano fiscalizador*

La revisión de los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como la vigilancia del manejo de sus recursos, es atribución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del IFE.

Esta Comisión tiene carácter permanente, se integra exclusivamente por consejeros electorales del Consejo General y cuenta entre sus atribuciones con las siguientes:

- Elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de los informes de origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban los partidos y las agrupaciones políticas por cualquier modalidad de financiamiento.
- Vigilar que los recursos que ejerzan los partidos y las agrupaciones políticas sobre el financiamiento, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley.
- Revisar los informes que los partidos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda.
- Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas.
- Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.
- Presentar al Consejo General los exámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones practicadas.
- Informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos y agrupaciones políticas derivadas del

manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan.

### B. *Procedimientos de fiscalización*

En el artículo 41 de la Constitución federal se estatuye que los partidos políticos son entidades de interés público; que en su financiamiento deben prevalecer los recursos provenientes del Estado sobre los de origen privado, y que en la ley se establecerán los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuentan. Las anteriores determinaciones fueron motivadas como consecuencia de que en las actuales condiciones de competencia electoral, los partidos políticos requieren tener mayor vinculación con una ciudadanía cada vez más informada, crítica y participativa, lo que provoca el incremento de sus necesidades de financiamiento para estar en condiciones de cumplir cabalmente con sus fines.

Sin embargo, con frecuencia la búsqueda de recursos económicos por parte de los partidos políticos tiende a generar situaciones adversas para el sano desarrollo de los sistemas de partidos y, eventualmente, propicia fenómenos que no respetan fronteras.<sup>21</sup> Además, las insuficiencias económicas de los partidos generan inequidad en las condiciones de la competencia electoral, con lo que se limita una representación partidista congruente con la sociedad plural contemporánea; por tanto, fue necesario proteger dos valores fundamentales: la equidad en la competencia electoral y la necesaria transparencia en el origen y aplicación de los recursos económicos de los partidos políticos.

Para procurar la protección de estos valores se necesita garantizar que dichas entidades de interés público cuenten con recursos cuyo origen sea lícito, claro, conocido por ellos mismos y por la ciudadanía. Por ello, el constituyente permanente estableció que debería prevalecer el financiamiento público sobre el privado, con el fin de disminuir el riesgo de que intereses ilegítimos pudieran comprometer los verdaderos fines de los

<sup>21</sup> *Cfr.* Casas, Kevin y Zovatto, Daniel, “Financiamiento político en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México”, *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, Costa Rica, OEA-International IDEA, 2004, pp. 187-234.

partidos, enturbiar el origen de sus recursos y hacer menos equitativa la contienda.

En congruencia con lo anterior, tomando en cuenta que la sociedad y el propio Estado están interesados en que se observen cabalmente las disposiciones jurídicas encaminadas a la legal ministración de los recursos económicos, así como la correcta aplicación de sus ingresos, es necesario que los recursos de los partidos políticos (tanto públicos como privados) estén sometidos a estrictas normas de control que permitan evitar conductas ilícitas, por lo que el órgano reformador de la Constitución federal precisó que, en la legislación ordinaria, se señalarían los procedimientos para la verificación y vigilancia del origen y uso de todos los recursos de los partidos políticos.

En el orden jurídico electoral mexicano, con las bases que se establecen en la Constitución, se prevé un sistema de fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas con el cual se busca que se sometan al imperio de la ley todos los actos que tengan relación con aquéllos; pretendiendo dar transparencia tanto a su origen como al destino de los mismos. Para ello, se le encomienda al IFE, a través de sus órganos, la tarea permanente de vigilar y controlar que se acaten debidamente todas las obligaciones que a tales entes corresponde con motivo del financiamiento para la realización de sus actividades.

El propósito de las disposiciones relativas a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos fue garantizar el apego a la ley por parte de los actores electorales, para lo cual se propuso un conjunto de normas tendentes a transparentar el origen de los recursos de los partidos políticos; habida cuenta que con un sistema de control y vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos políticos se logrará fortalecer los principios de legalidad y transparencia. Para lograrlo se creó la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

Ahora bien, los partidos políticos están obligados a presentar un informe anual, a más tardar dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, en el que se rinda informe detallado de los ingresos totales y gastos ordinarios que hayan realizado durante el ejercicio correspondiente.

De igual forma, los partidos políticos deben presentar, por cada una de las campañas que hayan realizado con motivo de las elecciones, un informe de campaña especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente. Estos in-

formes deben ser presentados a más tardar dentro de los 60 días siguientes, contados a partir de aquel en que concluyan las campañas electorales, y en cada uno de ellos debe ser reportado el origen de los recursos que hayan utilizado para financiar los gastos a los que les resulta aplicable el tope acordado por el Consejo General del IFE para cada elección, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

La Comisión cuenta con un plazo de 60 días para revisar los informes anuales y otro de 120 para revisar los informes de campaña, disponiendo en todo momento de la facultad de solicitar a los órganos responsables de cada partido o agrupación política la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado. Adicionalmente, la referida Comisión dispone de un plazo de 120 días para elaborar un dictamen consolidado que debe presentar ante el Consejo General, quien está facultado para imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

Tanto los partidos como las agrupaciones políticas pueden impugnar ante el TEPJF la resolución que emita el Consejo General, a través del recurso de apelación previsto en la LGSMIME.

Ahora bien, con relación al subsistema disciplinario para los partidos y agrupaciones políticas nacionales, observadores y sus organizaciones, a su vez se pueden identificar dos procedimientos distintos que se distinguen por la materia o conducta que se estima susceptible de ser investigada y sancionada.

Un primer tipo de procedimiento es el denominado genérico, que corresponde a los sujetos mencionados en el párrafo que antecede y está previsto para cualquier tipo de infracción administrativa que, en principio, no se relacione con alguna violación a las disposiciones jurídicas que regulan los recursos que reciban los partidos políticos y su destino.

El segundo tipo de procedimiento, que se ha identificado como específico, es aquel cuyo desarrollo, análisis y formulación del dictamen corresponde a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, por infracciones en materia de financiamiento. Este procedimiento se refiere exclusivamente a aquellos casos en que, con motivo de la presentación de los informes anuales y de campaña que están obligados a rendir los partidos políticos, la Comisión de Fiscalización advierta alguna irregularidad, pero no cuando ésta es de su conocimiento a través de una queja o cuando la propia Comisión, en forma oficiosa, inicia el procedimiento respectivo, al vigilar que los recursos que

sobre el financiamiento ejerzan los partidos políticos se aplique estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley.

Ahora bien, la interpretación que respecto de la normativa electoral ha venido realizando el TEPJF ha permitido determinar el procedimiento que debe seguirse en los casos en que un partido político presenta una queja en contra de sus similares, imputándoles haber incurrido en irregularidades en el manejo de sus ingresos y egresos, en el entendido de que esta forma de iniciar el procedimiento (a través de una queja o denuncia) no es la única por la cual la Comisión de Fiscalización puede hacerlo.

Así, el TEPJF ha sostenido que existe un tercer procedimiento diverso al genérico y al específico. Lo anterior, en razón de que en la propia legislación de referencia se establece que las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, deberán ser presentadas ante el secretario ejecutivo del IFE, quien las turnará a la Comisión, a efecto de que las analice previamente a rendir su dictamen. Por tanto, al disponerse que la Comisión de Fiscalización tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones: vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan los partidos y las agrupaciones políticas se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley; solicitar a éstos, cuando lo considere conveniente, rindan informe detallado respecto de sus ingresos y egresos; ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros a las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas, y ordenar visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de obligaciones y la veracidad de informes, se obtiene que la citada Comisión de Fiscalización puede fiscalizar en todo momento los recursos que manejan los partidos y agrupaciones políticas, es decir, antes o después de la rendición de los informes anuales o de campaña, conclusión que se corrobora con el hecho de que se establece un procedimiento específico para la presentación y revisión de estos informes; lo que significa que, con base en estas atribuciones, la autoridad fiscalizadora oficiosamente debe vigilar el manejo de los recursos de las entidades de interés público citadas, y cuando lo considere conveniente, solicitarles rindan informe detallado respecto de sus ingresos y egresos.

De acuerdo con lo anterior, la actividad de fiscalización del órgano especializado del IFE no culmina con el ejercicio de las facultades ya men-

cionadas, sino que también el ordenamiento jurídico aplicable contempla la posibilidad de que las conductas ilegales de las organizaciones mencionadas puedan ser de su conocimiento por medio de la denuncia que hagan otros partidos políticos, o bien, oficiosamente, realizar su investigación, mediante el inicio del procedimiento respectivo, cuando ejerza su facultad de vigilar que el origen y destino de los recursos que deriven del financiamiento de los partidos políticos o agrupaciones políticas se ajuste estricta e invariablemente a lo dispuesto en la ley.

Actualmente se encuentra en vigor 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”, que apareció publicado en el *DOF* el 28 de diciembre de 1998, y cuya última reforma se publicó el 13 de marzo de 2003.<sup>22</sup>

Si bien este último reglamento significa un notable avance en relación con los acuerdos que le precedieron, aún existen algunos aspectos que requieren ser regulados a efecto de que exista una adecuada fiscalización tanto de los ingresos como de los gastos de los partidos políticos. Sobre este aspecto cabe destacar que la Sala Superior del TEPJF, al resolver los recursos de apelación identificados con los núms. SUP-RAP-046/2002, SUP-RAP-048/2002 y SUP-RAP-055/2002 en sesión pública celebrada el 30 de enero de 2003, determinó, por mayoría de seis votos, suprimir un párrafo en el que se establecía que los partidos políticos deberían autorizar al IFE para obtener cualquier información y certificaciones relacionadas con sus instrumentos y operaciones en las distintas instituciones de banca múltiple e intermediarios financieros del sistema financiero nacional, a través de un oficio dirigido al presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Por otra parte, es necesario apuntar que el 10 de febrero de 2000 se publicó en el *DOF* el acuerdo del Consejo General del IFE por el que se aprobó el “Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la substanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos

<sup>22</sup> Cabe señalar que en esa fecha se publicó el acuerdo del Consejo General del IFE por el cual se acataron las resoluciones dictadas por la Sala Superior del TEPJF, en los recursos de apelación identificados con los números de expediente SUP-RAP-046/2002, SUP-RAP-047/2002, SUP-RAP-048/2002 y SUP-RAP-055/2002, en relación con el referido reglamento.

derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas”, en el cual se regula el procedimiento al que se ha hecho referencia previamente.

Las resoluciones que dicta el Consejo General del IFE con motivo de los referidos procedimientos son susceptibles de ser impugnadas ante el TEPJF a través de la interposición del llamado recurso de apelación.<sup>23</sup>

### XIII. COALICIONES, FUSIONES Y ALIANZAS

Un partido político puede desarrollar sus actividades solo, o unido temporalmente con otro u otros, constituyendo para este último caso frentes o coaliciones.

De acuerdo con los artículos 56, párrafo 1, y 57 del COFIPE, los partidos políticos nacionales tendrán derecho a constituir frentes para alcanzar los objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, a través de acciones y estrategias específicas y comunes. Para integrar un frente se requiere que dos o más partidos políticos celebren un convenio en el cual hagan constar la duración de dicho frente, las causas que lo motivan, los propósitos que persigue, así como la forma en que convengan el ejercicio común de sus prerrogativas. Este convenio deberá presentarse ante el IFE, cuyo Consejo General resolverá, dentro del término de diez días hábiles, si cumple los requisitos legales y, en su caso, dispondrá su publicación en el *DOF* para que surta sus efectos. Los partidos políticos nacionales que integren un frente conservarán su personalidad jurídica, su registro y su identidad.

Por otra parte, una coalición, según se dispone en los artículos 56, párrafo 2, y 58 a 64 del COFIPE, es la unión, con fines electorales, de dos o más partidos políticos nacionales para postular los mismos candidatos en elecciones federales; esto es, para participar en una o varias elecciones con candidatos comunes para determinados cargos, así como con una plataforma electoral de conformidad con la declaración de principios, programa de acción y reglas estatutarias de organización interna, también comunes.

<sup>23</sup> La procedencia del recurso de apelación tiene su fundamento en el artículo 99, párrafo 4, fracción III, de la CPEUM, así como en los artículos 40-43 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Una coalición permite a los partidos unirse para incrementar sus posibilidades de ganar una elección, pero también debe garantizar para los electores una propuesta política consolidada por la cual votar, y en torno de la misma los partidos coaligados actuarán temporalmente como si formaran una sola organización. Razones éstas con base en las cuales el legislador, en determinados periodos de la historia electoral mexicana, ha decidido incrementar los requisitos para formar una coalición, y en otros ha flexibilizado la posibilidad de constituir las. En materia de requisitos para integrar coaliciones, no ha habido un avance lineal, ni en el sentido de encarecerlas ni en el de facilitarlas, dependiendo del interés político predominante en cada época.

De acuerdo con la elección de que se trate y con la extensión territorial que abarque la coalición, ésta podrá ser total o parcial. Las coaliciones parciales sólo podrán formarse para las elecciones de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa. Uno de los requisitos para constituir una coalición parcial es el de postular entre 33 y 100 fórmulas de candidatos a diputados, y si se trata de senadores, se deberán registrar entre 6 y 20 fórmulas de candidatos. La coalición por la que se postule presidente de la República es total, en virtud de que, por disposición de la ley, tendrá efectos en la totalidad de las circunscripciones plurinominales, entidades federativas y distritos electorales comprendidos dentro del territorio nacional; es decir, los partidos políticos coaligados deberán postular candidatos para todos los puestos federales de elección.

El acuerdo constitutivo de la coalición electoral debe plasmarse en un convenio de coalición en el que, de acuerdo con la ley, debe establecerse, por lo menos, lo siguiente:

- 1) Identificar a los partidos políticos que se coaligan; la elección en relación con la cual se unen, así como precisar los datos de identificación de los candidatos y para qué cargo son postulados.
- 2) El emblema y colores de la coalición, así como sus documentos básicos (incluyendo programa de gobierno para las coaliciones totales).
- 3) Disposiciones tendentes a distribuir entre los coaligados derechos, prerrogativas y obligaciones, tales como la forma de distribución del financiamiento público y el acceso a medios de comunicación; prelación de los partidos políticos coaligados para efectos de con-

servación del registro; distribución porcentual de votos para efectos de asignación de legisladores de representación proporcional; señalamiento del partido político al que pertenece cada candidato y a cuál grupo parlamentario se adscribirá en caso de ser electo; señalamiento de la representación jurídica de la coalición, así como montos de aportación a los gastos de campaña y la forma de reportarlo.

Respecto de las candidaturas de las coaliciones electorales, el COFIPE establece algunas prohibiciones que son aplicables a cualquier tipo de coalición: *a)* los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte; *b)* ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como tal por alguna coalición, y *c)* ninguna coalición podrá postular como candidato a quien ya haya sido registrado en ese carácter por algún partido político.

Finalmente, el procedimiento para el registro de una coalición total es sustancialmente el siguiente: *a)* el respectivo convenio deberá presentarse al presidente del Consejo General del IFE o, en caso de ausencia de aquél, al secretario ejecutivo del mismo, entre el 1o. y el 10 de diciembre del año anterior al de la elección; *b)* el Consejo General resolverá antes de que inicie el plazo para el registro de candidatos, según la elección de que se trate, y *c)* si fuese admitido el registro de la coalición, el IFE dispondrá su publicación en el *DOF*.

La solicitud de registro, tratándose de una coalición parcial, se hará conforme a lo previsto anteriormente, debiendo presentarse treinta días antes de que inicie el registro de candidatos de la elección de que se trate.

#### XIV. EXTINCIÓN / CANCELACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: CAUSAS

De acuerdo con el artículo 269 del COFIPE, entre las sanciones que el IFE puede aplicar a los partidos políticos nacionales que incumplan con las obligaciones a su cargo se encuentra la suspensión de su registro como partido político, e incluso la cancelación del mismo.

Entre las causas de pérdida de registro expresamente previstas en la ley (artículo 66 del COFIPE) se encuentran las siguientes:

- 1) No participar en el proceso federal ordinario.
- 2) No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos del párrafo 1 del artículo 32 del COFIPE.
- 3) No obtener, por lo menos, el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias de diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado, en términos del convenio celebrado al efecto.
- 4) Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro.
- 5) Incumplir de manera grave y sistemática, a juicio del Consejo General del IFE, las obligaciones que señala el COFIPE.
- 6) Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos.
- 7) Haberse fusionado con otro partido político.

En los primeros tres casos, para que opere la pérdida del registro es necesario que la Junta General Ejecutiva del IFE emita la declaratoria correspondiente, la cual deberá fundarse en los resultados de los cómputos y declaraciones de validez respectivas de los consejos del Instituto, así como en las resoluciones que al respecto hubiera emitido el TEPJF, debiéndose publicar dicha resolución en el *DOF*. En los demás casos, la resolución del Consejo General del IFE que determine la pérdida del registro también deberá ser publicada en el *DOF*, sólo que en los casos en que el motivo de pérdida del registro sea el haber dejado de cumplir con los requisitos para obtener el registro, o bien incumplir de manera grave y sistemática las obligaciones exigidas a los partidos políticos, no se podrá resolver sobre la pérdida del registro sin antes oír en defensa al partido político interesado.

## XV. OTRAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA

Otra de las formas de asociación y participación política que prevé la legislación electoral en el ámbito federal la constituyen las denominadas agrupaciones políticas nacionales, las cuales son definidas en el COFIPE

(artículo 33) como formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada, sin que puedan utilizar las denominaciones de “partido” o “partido político” bajo circunstancia alguna. Este tipo de organizaciones, en lo que fuera aplicable, tendrán las mismas obligaciones correspondientes a los partidos políticos.

Para obtener el registro como agrupación política nacional se deberá acreditar lo siguiente: *a)* contar con un mínimo de 5,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional, además de tener delegaciones en cuando menos siete entidades federativas, y *b)* disponer de documentos básicos, así como una denominación distinta a la de cualquier otra organización o partido.

La solicitud de registro deberá presentarse en el mes de enero del año anterior al de la elección, acompañando la documentación que acredite los requisitos antes mencionados, además de aquellos documentos que, en su caso, señale el Consejo General del IFE. Dicho Consejo General resolverá si procede o no la solicitud en un plazo máximo de 60 días naturales, contados a partir de la fecha en que conozca de la solicitud, debiéndose publicar la resolución en el *DOF*. Si procediere el registro, expedirá el certificado correspondiente, surtiendo efectos a partir del 1o. de agosto del año anterior al de la elección; en caso de negativa, deberán expresarse las causas que la motivaron, comunicándolo a la asociación interesada.

Para que estas organizaciones puedan participar en los procesos electorales federales es necesario que suscriban un acuerdo de participación con un partido político, mas no podrán hacerlo con una coalición; dicho acuerdo deberá ser presentado ante el presidente del Consejo General del IFE dentro de los mismos plazos previstos para el registro del convenio de coalición. Las candidaturas que surjan de los convenios de participación serán registradas por el partido político y serán votadas con la denominación, emblema o color de éste; sin embargo, en la propaganda y en la campaña electoral se podrá mencionar a la agrupación participante.

Las agrupaciones políticas nacionales gozarán de financiamiento público para apoyar sus actividades editoriales, de educación y capacitación política, así como aquellas de investigación socioeconómica y política; dicho financiamiento, así como la utilización de los recursos, se sujetará a lo siguiente:

- 1) Para proporcionar este financiamiento se constituirá un fondo consistente en una cantidad equivalente al 2% del monto que anualmente reciben los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, el cual será entregado anualmente a las organizaciones políticas.
- 2) Ninguna organización política podrá recibir más del 20% del total del fondo constituido para este financiamiento.
- 3) Deberán presentar, dentro de los noventa días siguientes al día último de diciembre del año del ejercicio que se reporte, a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas, constituida por el IFE, un informe del ejercicio anterior sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad.
- 4) Les será aplicable lo dispuesto a los partidos políticos en materia de financiamiento y fiscalización de los recursos, además de que estarán sujetas al mismo régimen fiscal que los partidos políticos, con las únicas modalidades planteadas anteriormente.

Finalmente, las agrupaciones políticas nacionales perderán su registro como tales en los siguientes casos:

- a) Cuando se hubiese acordado su disolución por la mayoría de sus miembros.
- b) Cuando se hubiese dado alguna de las causas de disolución conforme a sus documentos básicos.
- c) Cuando hubieran omitido rendir el informe anual sobre el origen y aplicación de sus recursos.
- d) Por incumplir de manera grave con las disposiciones contenidas en el COFIPE.
- e) Por haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro.

Es importante señalar que la Sala Superior del TEPJF estableció el criterio de que el derecho político-electoral fundamental de ser votado es de base constitucional y configuración legal, por lo que no tiene un carácter absoluto, y si bien la Constitución federal no prevé el monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos, razón por la cual el legislador ordinario tiene atribuciones para establecer la posibilidad de candidaturas independientes o no partidarias, igualmente, no es

necesariamente inconstitucional ni violatorio de los instrumentos internacionales de derechos humanos que el legislador ordinario (federal o local) prevea que los partidos políticos son los únicos que pueden presentar solicitudes para registrar candidatos.<sup>24</sup> En este sentido, es necesario destacar que en el artículo 175, párrafo 1, del COFIPE, se dispone que corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

Asimismo, en el caso de una elección municipal en Veracruz, la mayoría de la Sala Superior del TEPJF sostuvo que los votos emitidos en favor de candidatos no registrados no son jurídicamente válidos ni eficaces a fin de que, en el caso de obtener el mayor número de votos, se les expidan las constancias respectivas, pues el efecto de tales sufragios se reduce a permitir que la autoridad electoral ejerza sus atribuciones relativas a la estadística electoral y a respetar el derecho a la libre manifestación de las ideas, teniendo en consideración que, constitucionalmente, votar en las elecciones populares constituye una obligación de los ciudadanos de la República.

Lo anterior, toda vez que uno de los requisitos indispensables para que a un grupo de ciudadanos se le otorgue la constancia de mayoría correspondiente a una elección de ayuntamiento, de conformidad con el orden jurídico electoral veracruzano, es que tales ciudadanos hayan sido previamente registrados como candidatos en la etapa de preparación de la propia elección, pues sólo de esa manera las autoridades electorales administrativas y, en su caso, jurisdiccionales competentes estarán en aptitud de comprobar que la celebración de la elección de mérito fue libre y auténtica, en la medida en que se hubiese ajustado a los principios y reglas constitucionales y legales aplicables.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Véanse tesis relevantes: “CANDIDATOS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NO ESTABLECE LA EXCLUSIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA SU POSTULACIÓN” Y “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DE REGISTRO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SÓLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES (Legislación de Michoacán)”, en *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005, Compilación Oficial*, volumen Tesis relevantes, México, TEPJF, 2005, pp. 387-388 y 394-395; asimismo, véase la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-037/2001, aprobada el 25 de octubre de 2001.

<sup>25</sup> Véase la ejecutoria dictada en el expediente SUP-JDC-713/2004, en sesión pública celebrada el 22 de diciembre de 2004.

## XVI. ÓRGANO DEL ESTADO ENCARGADO DE LLEVAR EL CONTROL DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

El IFE es el órgano encargado de llevar el control de las organizaciones políticas, de manera especial a través de su Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (artículo 93 del COFIPE); la cual cuenta, entre otras, con las siguientes atribuciones:

- a) Conocer de las notificaciones que formulen los interesados en constituirse como partidos políticos nacionales o como agrupaciones políticas y realizar las actividades pertinentes.
- b) Recibir las solicitudes de registro de quienes hayan cumplido los requisitos establecidos en el COFIPE para constituirse como partido político o como agrupación política, e integrar el expediente respectivo para que el secretario ejecutivo lo someta a la consideración del Consejo General.
- c) Inscribir en el libro respectivo el registro de partidos y agrupaciones políticas, así como los convenios de fusión, frentes, coaliciones y acuerdos de participación.
- d) Ministrar a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas el financiamiento público al que tienen derecho conforme a lo señalado en el COFIPE.
- e) Llevar a cabo los trámites necesarios para que los partidos políticos puedan disponer de las franquicias postales y telegráficas que les corresponden.
- f) Apoyar las gestiones de los partidos políticos y las agrupaciones políticas para hacer efectivas las prerrogativas que tienen conferidas en materia fiscal.
- g) Realizar las actividades para que los partidos políticos ejerzan sus prerrogativas y puedan acceder a la contratación de tiempos en radio y televisión, en los términos del COFIPE.
- h) Presidir la Comisión de Radiodifusión.
- i) Llevar el libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos y de sus representantes acreditados ante los órganos del Instituto a nivel nacional, local y distrital, así como el de los dirigentes de las agrupaciones políticas.
- j) Llevar los libros de registro de los candidatos a los puestos de elección popular.

## XVII. AFILIACIÓN A ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

En el artículo 36, párrafo 1, inciso *i*, del COFIPE, se dispone que es derecho de los partidos políticos nacionales establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado mexicano y de sus órganos de gobierno.

## XVIII. EVALUACIÓN

El papel que los partidos políticos desempeñan en la democracia mexicana, y que constitucionalmente tienen reconocido, como es el de 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, atribuyéndoles la naturaleza jurídica de “entidades de interés público”, además de que, conforme a la legislación electoral vigente, detentan un monopolio para la postulación de candidaturas a los cargos públicos de elección popular, justifica que el Estado les proporcione, de manera equitativa, elementos y recursos para llevar a cabo sus actividades, pero ello exige que, al mismo tiempo, su estructura interna y funcionamiento sean democráticos, pues sólo así se puede asegurar el efectivo cumplimiento de los fines y funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendados y, en último término, contribuir a garantizar el desarrollo democrático del Estado.

Teniendo presente lo anterior, puede sostenerse que en el caso de México, actualmente son dos los grandes temas o aspectos relacionados con la regulación de los partidos políticos que predominan dentro de la discusión, tanto académica como legislativa e, incluso, política, y son, por una parte, el sistema de financiamiento de los partidos y su fiscalización y, por otra, la democracia interna de dichos institutos políticos.

En cuanto al primero, a pesar de que en México el sistema de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos es relativamente joven (tan sólo 10 años a partir de que se estableció este último), los avances y resultados son evidentes, sin dejar de reconocer que todavía existen aspectos que requieren de modificaciones para consolidarlo.

En efecto, es innegable que el financiamiento público ha permitido establecer un verdadero sistema de partidos políticos cada vez más competitivo, pues si dicho financiamiento no existiera, muchos de los partidos políticos estarían condenados a perder en las elecciones e incluso su registro (al no obtener, al menos, 2% de la votación en alguna de las elecciones federales), en tanto que contarían con menos recursos para realizar sus actividades proselitistas en comparación con los partidos políticos más fuertes, lo cual les cerraría toda posibilidad de obtener algún triunfo, dejando fuera corrientes o tendencias políticas existentes dentro de la sociedad. Inclusive, se podría propiciar que se buscara el apoyo económico de intereses ilícitos o contrarios a la nación.

Ahora bien, es claro que la plena realización de las facultades de fiscalización que se le otorgan a la Comisión de Fiscalización del IFE para tener un adecuado y completo control en relación con las finanzas de los partidos políticos, requiere que la autoridad electoral federal cuente con mayores atribuciones que le permitan llevar a cabo verdaderas auditorías. En este sentido, es necesario apuntar que una atribución que no tiene conferida la autoridad electoral, ni a través de la Comisión de referencia ni a través del órgano superior de dirección que es el Consejo General del IFE, es la de realizar un cruce de información con las entidades económicas con las que tienen relación los partidos políticos, lo cual se traduce, por ejemplo, en la posibilidad de que puedan darse gastos que no queden adecuadamente registrados en la contabilidad correspondiente y que, por consiguiente, también puedan existir recursos que no sean reportados.

Es verdad que el buscar la total transparencia en los ingresos y egresos de los partidos políticos implica una compleja organización por parte de la propia autoridad electoral, e incluso por parte de los partidos políticos,<sup>26</sup> pero no por ello se debe reducir la importancia que realmente tiene el realizar estas actividades de control, que finalmente se traducen en la confianza de contar con un sistema electoral equitativo de verdadera

<sup>26</sup> Sobre el particular, Eduardo Andrade Sánchez (“Algunos problemas que presenta el financiamiento público de los partidos políticos en un régimen federal”, *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI...*, cit., nota 13, pp. 405-417) realiza una crítica a la burocratización dentro de la organización de los partidos políticos, lo cual implica tener grandes áreas ocupadas en acreditar y manejar todos sus ingresos y egresos, a efecto de acreditar correctamente el cumplimiento de todas las reglas que sobre el particular existen.

competencia, lo cual redundará en el fortalecimiento del sistema democrático vigente.

Cabe destacar que, en un principio, los dictámenes y resoluciones de la autoridad electoral federal fueron en el sentido de confirmar, en su mayor parte, los informes presentados por los partidos políticos, y en otros de imponer sanciones de carácter económico por problemas en la presentación de sus informes, pero que en ningún momento tuvieron un impacto significativo en las finanzas de los partidos.

En efecto, de la revisión de los dictámenes y resoluciones que se dieron en un inicio por parte de la autoridad electoral federal, se puede advertir que la mayoría de las sanciones fueron impuestas por problemas relacionados con la presentación de los informes, omisiones en la comprobación de gastos, comprobantes que no cumplían con todos los requisitos, actividades mal registradas, entre otras causas, pero no se daba el caso de que a partir de la revisión de los informes y los correspondientes dictámenes y resoluciones se determinaran irregularidades en el manejo de los recursos o situaciones anormales respecto de los ingresos que recibieron y los gastos que realizaron.

Sin embargo, es necesario señalar que tal situación ha cambiado radicalmente en los últimos años, toda vez que, a partir de que la autoridad ha conocido de quejas en materia de financiamiento en contra de diversos partidos políticos, ha llegado a determinar la comisión de conductas irregulares por parte de los mismos, que incluso han ameritado severas sanciones económicas.

En efecto, a manera de ejemplo, ha sido del dominio público que en el 2003, el IFE determinó sancionar al Partido Revolucionario Institucional con una multa que ascendió a \$1,000,000,000.00 M.N. (aproximadamente 100 millones de dólares), como resultado de la investigación de una queja presentada en su contra, por no haber reportado los ingresos que se le hicieron llegar a través del sindicato de trabajadores petroleros, sanción que el TEPJF, en su momento, determinó confirmar por mayoría de votos.

Asimismo, cabe destacar que la misma autoridad administrativa electoral resolvió aplicar una sanción al Partido Acción Nacional (PAN) por \$360,971,039.40 M.N. y al Partido Verde Ecologista de México (PVEM) por \$184,198,610.05 M.N., los cuales participaron coaligadamente y ganaron la elección presidencial de 2000, en razón de que, después de una amplia y compleja investigación, llegó a la conclusión de que existieron

irregularidades en relación con la campaña presidencial del referido proceso electoral y que básicamente consistieron en que hubo contribuciones económicas por parte de personas respecto de las cuales existe prohibición de aportar recursos a los partidos; se superaron los límites individuales de aportaciones; no se reportaron ciertos ingresos y se rebasaron los topes de gastos de campaña de la elección presidencial, resolución que, cabe precisar, fue impugnada por la mayoría de los partidos políticos nacionales, a través de la interposición de los respectivos recursos de apelación. Al respecto, la Sala Superior del TEPJF determinó<sup>27</sup> modificar la resolución impugnada al estimar, entre otros aspectos, que estaba demostrada la existencia de un sistema de financiamiento paralelo frente al permitido en la ley, por lo que debía sancionarse al Partido Acción Nacional con la supresión total de las ministraciones mensuales de financiamiento para actividades ordinarias permanentes durante los meses necesarios hasta cubrir la cantidad de \$399,135,803.60 M.N. (aproximadamente 40 millones de dólares), en tanto que al Partido Verde Ecologista de México con la supresión total de las ministraciones mensuales de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes durante los meses necesarios hasta cubrir la cantidad de \$98,717,713.91 M.N. (aproximadamente 10 millones de dólares), atendiendo a su diverso grado de participación en dicho financiamiento paralelo.

Como puede advertirse, la autoridad electoral administrativa, a pesar de contar con una normativa que no le permite realizar plenamente su actividad fiscalizadora respecto de todos los recursos de los partidos, ha llevado a sus últimas consecuencias, dentro del marco normativo que la rige, las atribuciones que constitucionalmente le están conferidas.

Las resoluciones que se han dictado por el TEPJF han permitido establecer determinados criterios que indudablemente han precisado y fortalecido el sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, particularmente en lo relativo a los procedimientos de fiscalización y, en su caso, sanción de las irregularidades que se han llegado a advertir.

<sup>27</sup> Mediante sentencia dictada en sesión pública el 20 de mayo de 2004, en el expediente formado con motivo de los recursos de apelación núms. SUP-RAP-098/2003, SUP-RAP-099/2003, SUP-RAP-100/2003, SUP-RAP-101/2003 y SUP-RAP-102/2003, promovidos por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, del Trabajo, Acción Nacional y de la Revolución Democrática.

Asimismo, es necesario señalar que las sentencias dictadas por el TEPJF han precisado el alcance de las facultades de fiscalización de la autoridad electoral administrativa, a la vez que han hecho énfasis en los derechos que, como cualquier gobernado, deben tener los propios partidos políticos, lo que ha permitido hacer compatible el respeto de tales garantías con la importante función de fiscalización que, por disposición constitucional, debe ser realizada.

En este sentido, la autoridad electoral (tanto administrativa como jurisdiccional) ha evidenciado que tiene la capacidad de detectar irregularidades y sancionarlas, atendiendo al principio de transparencia que debe existir respecto del origen y manejo de todos los recursos con que cuentan los partidos, cumpliendo con su función fiscalizadora dentro del marco normativo vigente. Sin embargo, es la propia experiencia y práctica las que han mostrado los aspectos que requieren ser modificados a efecto de lograr un mejor sistema. En este sentido, desde nuestra perspectiva, hemos sostenido que es necesario que se den las siguientes reformas en la materia:

- a) Establecer expresamente en la normativa electoral, el carácter de autoridad fiscalizadora que tiene el IFE y, concretamente, que se le autorice para acceder a la información del sistema financiero relacionada con los partidos políticos y, por tanto, le sea inaplicable el secreto bancario y fiduciario respecto de sus actividades fiscalizadoras. Asimismo, ponderar que se faculte a la autoridad electoral para requerir directamente información, tanto a personas físicas como morales, respecto del origen y destino de todos los recursos de los partidos políticos.
- b) Debe establecerse en la normativa electoral un procedimiento de liquidación del partido político que llegue a perder su registro y, dentro del mismo, una entidad a la que pueda exigírsele cuentas y responsabilizarla de las irregularidades que se lleguen a determinar en caso de que dichos partidos políticos no conserven su registro. En este sentido, debe establecerse como obligación de las organizaciones que obtienen su registro como partidos políticos, la de presentar un informe respecto de su situación patrimonial para poder advertir claramente cuáles son los bienes que se deberán reintegrar a la hacienda pública en el caso de que éstos pierdan su registro.

- c) Es necesario reducir los tiempos de campaña en todas las elecciones (presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados federales, así como las locales). Obviamente, ello impactaría en lo que se conoce como el costo mínimo de campaña, el cual es la base para determinar el financiamiento público que le corresponde a los partidos políticos nacionales. Asimismo, debe reformarse el COFIPE a efecto de que en el año de la elección federal en que sólo se van a elegir diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, la cantidad que se le asigne a los partidos políticos para gastos de campaña sea proporcional a la que actualmente se encuentra fijada y que es igual a la que reciben por concepto de actividades ordinarias en el año, pues dichos recursos no pueden ser los mismos que se otorgan cuando también se renueva la Cámara de Senadores y se elige al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ya que actualmente se puede llegar a que un partido político reciba más dinero para gastos de campaña de los que realmente puede realizar, atendiendo a los topes de gastos de campaña que se fijan para la elección de diputados. En relación con esto último, sería adecuado que se estableciera expresamente que este financiamiento público tendrá como límite la suma de los topes de gastos de campaña de todas las elecciones en que pudiera llegar a participar un partido político, o incluso una coalición, con el fin de evitar que el excedente se destine para las actividades ordinarias.
- d) Es necesario establecer reglas en cuanto a momentos y recursos que se pueden emplear en las llamadas precampañas electorales, así como el control respecto del origen de los mismos. Si bien se reconoce que a nivel reglamentario se han dado los primeros pasos, al prever la autoridad fiscalizadora que deben reportarse todos los ingresos y gastos de los partidos políticos aplicados a los procesos internos de selección para la postulación de candidatos a cargos de elección popular federales y para la elección de titulares de los órganos de dirección en los comités ejecutivos nacionales u órganos equivalentes y en los comités estatales u órganos equivalentes, es necesario controlar e, inclusive, establecer la obligación solidaria del propio partido respecto del ciudadano que haya realizado actividades de precampaña fuera del ámbito de un partido político, pero que finalmente sea postulado como candidato por un partido a un cargo de

elección popular, a efecto de que el propio partido sea cuidadoso y vigile las actividades que realicen quienes finalmente vayan a ser sus candidatos. Inclusive, también debe establecerse un control respecto de las precampañas de quienes pretendan ser candidatos de un partido político y finalmente no lo logren.

- e) Es evidente la importancia que en los actuales procesos electorales tiene el uso de los medios de comunicación, pues es la forma de llevar a un mayor número de electores los mensajes y propuestas de los partidos políticos y sus candidatos en un menor tiempo; sin embargo, resulta muy oneroso. Por ello, es necesario acortar la contratación de tiempos y espacios en prensa, radio y televisión, sin llegar quizá a prohibirla totalmente, como ocurre en otros países como Francia y España, pero sí lograr que el gasto en tales rubros no alcance las proporciones que se han visto en los últimos procesos electorales federales en México. De tal forma, tomando en cuenta que los partidos políticos ya gozan de una prerrogativa que les permite el acceso a los medios de comunicación masiva, una alternativa sería que se establecieran límites a la cantidad de recursos económicos utilizados con tales propósitos por los partidos políticos, atendiendo a criterios de distribución como los establecidos en el caso del financiamiento público, es decir, una parte igualitaria, y otra en atención a la fuerza electoral, así como que se concentrara en la propia autoridad electoral la contratación del tiempo y espacio en los medios.

El otro gran tema presente en la regulación actual de los partidos políticos en México es el relativo a su democracia interna y su protección jurisdiccional. Al respecto, es necesario tomar en cuenta el importante papel que los partidos políticos desempeñan en el sistema democrático y atender las severas críticas por diferentes sectores de la opinión pública nacional, entre otras razones, al considerar que al interior de los mismos existen precisamente deficiencias en su funcionamiento democrático.

Al respecto, pese a las dificultades y a la casi irresistible tendencia oligárquica que se da en el seno de cualquier partido —recuérdese la llamada “ley de hierro de la oligarquía” a que se refiere Michels—,<sup>28</sup> proba-

<sup>28</sup> Véase Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, trad. Enrique Molina de Vedia, 4a. reimp., Buenos Aires, Amorrutu Editores, 1991, t. 2, pp. 164-180.

blemente la salida de la crisis de legitimidad que hoy afecta a los partidos políticos dependa, en no escasa medida, y como la advierte Manuel Aragón, de la capacidad de éstos para dotarse de una razonable democracia interna.<sup>29</sup> “La patología de los partidos afecta el funcionamiento de los órganos de poder. Por esta razón —sostiene Diego Valadés— la regulación de los partidos propende a incorporar normas que garanticen su democracia interna y su probidad pública”.<sup>30</sup>

De este modo, la exigencia de democracia interna de 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>31</sup> Al respecto resulta oportuno traer a colación lo sustentado por el Tribunal Constitucional de España en la sentencia STC 56/1995:

[El] mandato constitucional conforme al cual la organización y el funcionamiento de los partidos debe responder a los principios democráticos constituye, en primer lugar, *una carga impuesta a los propios partidos con la que se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendadas y, en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado*, [pues] difícilmente pueden los partidos ser cauces de manifestación de la voluntad popular e instrumentos de participación en la gestión y el control del Estado si sus estructuras y su funcionamiento son autocráticos, [de forma que] los actores privilegiados del juego democrático deben respetar en su vida interna unos principios estructurales y funcionales democráticos mínimos al objeto de que pueda “manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación” en los órganos del Estado a los que esos partidos acceden (STC 75/1985).

Aun cuando las razones anteriores tenderían a justificar la exigencia de democracia interna de los partidos políticos en todo Estado constitu-

<sup>29</sup> Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999, pp. 139-142.

<sup>30</sup> Cfr. Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, p. 65.

<sup>31</sup> Cfr. Navarro Méndez, José Ignacio, “La aportación de la justicia constitucional a la definición de modelo de partido en España”, en Espín Templado, Eduardo y Díaz Revorio, F. Javier (coords.), *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Valencia, Cortes de Castilla-La Mancha, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 312 y 313.

cional democrático de derecho, como una obligación o “limitación” no aplicable a las asociaciones en general, persistiría la duda acerca del alcance o grado en que los órganos (administrativos y/o jurisdiccionales) del Estado estarían legitimados para “invadir” la esfera interna de estas organizaciones a fin de garantizar su funcionamiento democrático, pues pese a las relevantes funciones cuasi-públicas o de interés público asignadas a los partidos y que los hace sujetos de las prerrogativas y subvenciones estatales mencionadas, no pierden su carácter asociativo y, por tanto, el principio básico de su actuación sigue siendo el de libertad, incluida la de autoorganización.<sup>32</sup>

Puede afirmarse que, en términos generales, el reto para todo ordenamiento (constitucional o legal) que pretenda regular la democracia interna de los partidos políticos y, de manera especial, de cualquier órgano jurisdiccional al que compete garantizarla, es lograr un equilibrio o armonización entre dos principios o valores fundamentales aparentemente contrapuestos, como es el derecho de los afiliados a la participación democrática en la formación de la voluntad partidaria y el derecho de los partidos políticos a la libre autoorganización, en cuyo respeto se debe preservar la existencia de un ámbito libre de interferencias de los órganos del poder público en la organización y el funcionamiento interno de los partidos, en el entendido de que, a diferencia de lo que ocurre con otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos ese derecho de autoorganización tiene un límite (también previsto en la Constitución y la ley) consistente en el derecho de los propios afiliados a participar democráticamente en su organización y funcionamiento.<sup>33</sup>

En el caso de México, la Sala Superior del TEPJF ha sostenido que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es un medio indirecto idóneo para promover la democracia interna de los partidos políticos, a través de la tutela de los derechos de los ciudadanos a votar y ser votados en las elecciones, así como de asociarse y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, como ha ocurrido con motivo de la impugnación de los actos de las autoridades electorales en el ejercicio de sus atribuciones, o bien, directamente, en contra de los

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús, “La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional”, *Colección de Cuadernos de Divulgación sobre Aspectos Doctrinarios de la Justicia Electoral*, México, núm. 7, 2004, 44 pp.

actos de los órganos partidarios una vez que se han agotado los medios de defensa internos previstos estatutariamente.

De tal forma, a través del conocimiento y resolución de casos concretos, el TEPJF ha ido estableciendo ciertos criterios que finalmente inciden en la concepción de ciertos principios necesarios para considerar la existencia de una democracia interna en los partidos políticos; sin embargo, han existido críticas por parte de los propios dirigentes o representantes de los partidos políticos, e incluso se ha llegado a plantear una iniciativa de reforma legal en materia electoral a efecto de prohibir expresamente cualquier “intromisión” de la autoridad electoral (TEPJF o IFE) en las decisiones internas de dichos institutos políticos.

Ante tal situación, conscientes del alcance de los derechos político-electorales fundamentales del ciudadano y su protección judicial que garantiza nuestra Constitución, en todo caso resultaría muy conveniente que en la eventual reforma legal electoral se establecieran reglas más precisas en cuanto a la organización y funcionamiento de los órganos intrapartidarios; los derechos y deberes de sus afiliados, militantes y simpatizantes, así como los mecanismos de protección o tutela de los mismos, a efecto de dar mayor certeza a los ciudadanos en general sobre sus derechos político-electorales, particularmente en su vertiente de afiliación libre y pacífica a un partido político.

## XIX. REFORMAS PLANTEADAS EN LA ACTUALIDAD

En la actualidad se encuentran presentadas ante el Poder Legislativo Federal diversas iniciativas de reforma en materia electoral elaboradas por las diferentes fuerzas políticas en el país, tendentes, primordialmente, a modificar el sistema de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos nacionales que, si bien presentan diferencias entre sí, pueden resumirse en los siguientes aspectos:

- Disminuir el monto del financiamiento público directo que se otorga a los partidos políticos.
- Reducir los tiempos para realizar una campaña electoral.
- Regular los procesos internos de selección de candidatos y controlar los gastos realizados en los mismos.

- Regular las llamadas precampañas electorales, estableciendo plazos y límites tanto a los gastos como a las aportaciones a las mismas.
- Establecer que la contratación de tiempos en radio y televisión sea exclusiva del IFE, el cual se hará cargo de la distribución de los mismos entre los diferentes partidos políticos.
- Ampliar las facultades del IFE en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, así como la colaboración que puede obtener de otras dependencias públicas para tal fin, y la reserva o confidencialidad de la información, en tanto no se dicte una resolución definitiva.
- Establecer mayores reglas en cuanto al funcionamiento de los órganos internos de los partidos políticos.
- Suspender la difusión de obras y programas públicos antes del día de la elección.
- Ampliar las sanciones y los sujetos de las mismas, en caso de que existan contravenciones a la normativa electoral.

Dichas propuestas se encuentran sujetas a discusión entre los legisladores y las fuerzas políticas del país sin que hasta el momento pueda advertirse el destino de las mismas.

## XX. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR ZINZER, A., “The Official Party of Mexico and the Country’s Diplomacy in Central America”, *Political and Democracy in Central America*, Boulder, Westview, 1992.
- ANDRADE SÁNCHEZ, E., “La reforma política de 1996 en México”, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, núm. 25, Corte de Constitucionalidad de Guatemala-UNAM, 1997.
- , “La teoría de los partidos políticos”, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 8: *Sistemas electorales*, mayo-junio de 1988.
- , “Los partidos políticos en la Constitución mexicana de 1917”, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, t. G.

- , “Los partidos políticos y el Poder Ejecutivo en México”, *El sistema presidencial mexicano. Algunas reflexiones*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988.
- , “Partidos políticos”, *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987.
- ARENAS BATIZ, C. E. y OROZCO HENRÍQUEZ, J. de J., “Derecho electoral”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, t. IX.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, M., “La regulación del registro de partidos: el control de acceso al sistema electoral”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XIX, núm. 86, mayo-agosto de 1996.
- , “Los órganos electorales”, en MOCTEZUMA BARRAGÁN, G., *Derecho y legislación electoral: 30 años después de 1968*, México, Porrúa-UNAM, 1999.
- , “El financiamiento de los partidos políticos en México, en la reforma de 1993”, en PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, G. *et al.*, *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Porrúa-FLACSO, 1995.
- BECERRA, R. *et al.*, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2000.
- BERLIN VALENZUELA, F., “La crisis de los partidos políticos en el mundo contemporáneo”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Cámara de Diputados-Instituto Federal Electoral-Tribunal Federal Electoral-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- CÁRDENAS GRACIA, J. F., *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- , “Propuestas para la reforma a la legislación electoral en materia de financiamiento de partidos políticos”, *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- CARRILLO, M. *et al.*, *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

- CASTILLO, Pilar del, “Financiamiento de los partidos políticos y consolidación de la democracia”, *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte Editores.
- COSTELOE, M. P., *La primera República federal de México (1824-1835): un estudio de los partidos políticos en el México independiente*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- DALLEHITE BALLARD, E. G., *Federalismo y federalismo de partidos políticos*, México, 1990.
- FEMAT RAMÍREZ, R., *Los partidos políticos. Antecedentes*, México, Porrúa, 1985.
- , *Los partidos políticos. Época actual*, México, Porrúa, 1985.
- FINER, S. E., *Política entre adversarios y reforma electoral*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.
- GARRIDO, L. J., “Un partido sin militantes”, *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987.
- , *El partido de la revolución institucionalizada. Medio siglo de poder político en México: la formación del nuevo Estado (1928-1945)*, México, Siglo XXI, 1982.
- GÓMEZ TAGLE, S., “Los partidos, las elecciones y la crisis”, *Primer informe sobre la democracia. México 1988*, México, Siglo XXI, 1989.
- GONZÁLEZ CASANOVA, P., *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Era, 1986.
- GONZÁLEZ GUERRERO, N. O., “Notas para el estudio de los partidos políticos y su participación en las elecciones en México”, *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, México, núm. 1, vol. 1.
- GONZÁLEZ OROPEZA, M., “Hacia una nueva ley de partidos políticos en México”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Cámara de Diputados-Instituto Federal Electoral-Tribunal Federal Electoral-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- GONZÁLEZ POLO, I., *Bibliografía general de las agrupaciones y partidos políticos mexicanos: 1910-1970*, México, Comisión Federal Electoral, 1979.
- GRINER, S. y ZOVATTO, D., *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA-International IDEA, 2004.

- GUTIÉRREZ, R., “Cultura política y transición a la democracia. PRI y PRD en la coyuntura actual”, *Sociológica. Transición y democracia en México, el sistema político hacia el fin del siglo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1989.
- HERNÁNDEZ MUÑOZ, E., “El régimen jurídico de los partidos políticos en México”, *Seminario de divulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Derecho, 1991.
- HUERTA PSIHAS, E., *La nueva democracia mexicana: las plataformas mínimas de los partidos políticos de México*, México, Academia Mexicana de Derecho Electoral, 1988.
- JARQUÍN GALVEZ, U., “El PAN y el sistema político mexicano”, *Sociológica. Transición y democracia en México, el sistema político hacia el fin del siglo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1989.
- LEÓN, S. y PÉREZ, G., *De fuerzas políticas y partidos políticos*, México, Plaza y Valdés, UNAM, 1988.
- LOAEZA, S., “El Partido Acción Nacional: de la oposición leal a la impaciencia electoral”, *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987.
- , “Los partidos y el cambio político en México”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 74, octubre-diciembre de 1991.
- LUJAMBIO, A., “La evolución del sistema de partidos, 1988-1994”, en ALCOCER, J., *Elecciones, diálogo y reforma*, México, Nuevo Horizonte- Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, 1995.
- , “México”, *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- MARTÍNEZ BAEZ, A., “La Constitución mexicana y los partidos políticos”, *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, México, UNAM, 1980.
- MARTÍNEZ GIL, J. de J., *Los grupos de presión y los partidos políticos en México*, México, Porrúa, 1992.
- MENDIETA NÚÑEZ, L., *Los partidos políticos*, México, Porrúa, 1985.

- MEYER, L. y REYNA, J. L., “México. El sistema y sus partidos. Entre el autoritarismo y la democracia”, *Los sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI-Universidad de las Naciones Unidas, 1989.
- MICHELS, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, trad. Enrique Molina de Vedia, 4a. reimp., Buenos Aires, Amorroutu Editores, 1991.
- MIJANGOS BORJA, M., “El control sobre el financiamiento de los partidos políticos”, *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- MOLINAR HORCASITAS, J., “Las elecciones federales de 1997 en México: evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera”, en OROZCO HENRÍQUEZ, J., *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*, México, Universidad de Quintana Roo-PNUD-TEPJF-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- , “Renegociación de las reglas del juego: el Estado y los partidos políticos”, en SERRANO, M. y BULMER THOMAS, V., *La reconstrucción del Estado: México después de Salinas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- , “Cultura política: instituciones políticas y prácticas electorales”, *Foro para la reforma electoral*, México, Instituto Federal Electoral, 1993.
- MONTEFORTE TOLEDO, M., *Partidos políticos en Iberoamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1961.
- MORALES PAUL, I., “Los partidos políticos y la democracia”, *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J., “Evolución del derecho electoral en México durante el siglo XX”, *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, México, UNAM, 1998.
- , “Financing and Monitoring of Political Parties in Mexico: Strengths and Weaknesses”, *Election Law Journal*, Washington, vol. 3, núm. 3, 2004.

- , “La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional”, *Colección de Cuadernos de Divulgación sobre Aspectos Doctrinarios de la Justicia Electoral*, México, núm. 7, 2004.
- , “La función garantista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, núm. 18, 2003.
- NOHLEN, D., “El presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos. Reflexiones exploratorias para América Latina”, *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1991.
- , “La reforma política de 1996 en México”, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, núm. 25, México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, UNAM, 1997.
- , “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, *Memoria de la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales*, México, Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral, 1996.
- , “Presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos políticos en América Latina”, *Curso anual interamericano de elecciones*, vol. I: *Elecciones y democracia en América Latina*, San José, IIDH-CAPEL, 1988.
- PALMA, E., “Notas sobre el PRI y las transformaciones políticas actuales”, *Sociológica. Transición y democracia en México, el sistema político hacia el fin del siglo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1989.
- PAOLI BOLIO, F. J., “El régimen presidencialista de partido de Estado y su cambio”, *Sociológica. Transición y democracia en México, el sistema político hacia el fin del siglo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1989.
- , “Sociedad civil, partidos y elecciones”, *Las elecciones en México. Evolución y perspectiva*, México, Siglo XXI, 1985.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, G., “Financiamiento a los partidos políticos y condiciones de la competencia electoral”, *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993.

- *et al.*, *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Porrúa-FLACSO, 1994.
- PHILIP, G., “The Dominant Party System in Mexico”, *Political Parties in the Third World*, Londres, SAGE Publications, 1988.
- PRUD’HOMME, J. F., “Alternativas para la regulación y el control del financiamiento de los partidos políticos en México”, *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993.
- RAMÍREZ, M., “Grupos parlamentarios y sistemas de partidos”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, núm. 3, 1991.
- RANDALL, V., “Conclusión”, *Political Parties in the Third World*, Londres, SAGE Publications, 1988.
- RENDÓN ALARCÓN, J., “Partidos y democracia”, *La democracia en marcha*, México, Secretaría de Gobernación, 1992.
- REYES HEROLÉS, F., *Los partidos políticos mexicanos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- RODRÍGUEZ ARAUJO, O., *La reforma política y los partidos políticos en México*, México, Siglo XXI, 1982.
- RUIZ MASSIEU, J. F., “El partido”, *La transformación del Estado mexicano*, México, Diana, 1989.
- SALAZAR, L., “Partidos políticos y transición a la democracia en México”, *Sociológica. Transición y democracia en México, el sistema político hacia el fin del siglo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1989.
- SALGADO LOYO, A., “El financiamiento público de los partidos políticos”, *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993.
- SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, A., “El sistema de financiamiento público a partidos políticos en México”, *Financiamiento a partidos políticos y campañas electorales*, Guatemala, Tribunal Supremo Electoral-Comisión de Reforma Electoral-Embajada de Suecia-International IDEA, 1997.
- , “La fiscalización de los recursos de los partidos políticos: la experiencia mexicana en 1997”, en OROZCO HENRÍQUEZ, J., *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*, México, PNUD-Universidad de Quintana Roo-TEPJF- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

- , “Partidos políticos y reforma electoral”, en MIRÓN, R. y VALDÉS, L., *Partidos políticos y elecciones*, México, UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.
- SEGOVIA, R., “Comentarios sobre el financiamiento de los partidos políticos”, *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993.
- SERRA ROJAS, A., “Estructura de los partidos políticos nacionales”, *Ciclo de conferencias*, México, Instituto Federal Electoral, 1992.
- SINGER SOCHET, M., “Partidos políticos, estabilidad y democracia 1900-1982”, *México. Estabilidad y luchas por la democracia 1900-1982*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1988.
- VALDÉS ZURITA, L., “La reforma electoral de 1996”, *Crónica Legislativa*, México, año V, núm. 10, agosto-septiembre de 1996.
- , “México, elección presidencial de 2000: en el marco de la transformación del sistema de partidos”, *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, Caracas, año 4, 2001.
- , “Régimen de partidos”, en MERINO HUERTA, M., *La ciencia política en México*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- VICENCIO TOVAR, A., “Funciones de los partidos políticos en el proceso electoral”, *Perfiles Jurídicos*, México, núm. 1, 1982.
- WOLDENBERG KARAKOWSKY, J., *La construcción de la democracia*, México, Plaza & Janés, 1992.