

CAPÍTULO I

El estatuto legal de los partidos políticos

El estatuto legal de los partidos políticos

José WOLDENBERG

SUMARIO: I. Introducción; II. El estatuto legal de los partidos políticos en México (una panorámica); III. La reforma de 1996 en materia de partidos políticos (Acciones de inconstitucionalidad, resoluciones del Tribunal, acuerdos del IFE).

I. INTRODUCCIÓN

Los partidos políticos, en su acepción moderna, son imprescindibles para la democracia. Si la democracia supone que la pluralidad de intereses e ideologías existentes en una sociedad cuente con un marco institucional para su expresión y recreación, para su convivencia y su competencia, y que al mismo tiempo los puestos de gobierno y legislativos sean ocupados por aquellos candidatos que recaben el mayor apoyo ciudadano a través del voto, entonces los partidos son instancias de mediación, organización y confrontación insustituibles.

Los partidos son conductos de mediación porque ponen en contacto a los ciudadanos dispersos con las instituciones estatales; son elementos organizativos que logran trascender la atomización de la vida social y a través de ellos se expresa la contienda entre los diversos diagnósticos y propuestas que existen en la sociedad.

En su célebre texto *Partidos y sistemas de partidos*,¹ Giovanni Sartori ha señalado tres cualidades de los partidos:

¹ Madrid, Alianza Editorial, 1980.

- a) No son facciones;
- b) Son parte de un todo, y
- c) Son conductos de expresión.

A. "No son facciones", porque "los partidos son instrumentos para lograr beneficios colectivos, para lograr un fin que no es meramente el beneficio privado de los combatientes, cosa que no hacen las facciones. Los partidos realizan una serie de capacidades del sistema, cosa que no hacen las facciones. En resumen, los partidos son órganos funcionales —sirven para unos fines y desempeñan unas funciones—, cosas que no son facciones".

Sartori señala que los partidos pueden actuar o convertirse en facciones, pero en ese momento su propio perfil y su contribución a la reproducción y expresión de la pluralidad se desvirtúa.

B. "En términos semánticos, la palabra 'partido' comunica —y se pretende que comunique— la idea de parte", y la existencia de partidos en una sociedad supone el reconocimiento de la misma como un espacio pluralista que requiere instrumentos para que expresen precisamente a esa pluralidad. "Si se concibe la comunidad política como un todo pluralista, entonces lo que hace falta es un todo formado por partes en plural: un todo en partes, y de hecho resultado de la interacción de sus partes. Esto equivale a decir que no se puede identificar al todo con nada más que una parte. "Cuando una parte —un partido— se confunde con el todo, es imposible hablar de un auténtico sistema de partidos. Mientras los partidos únicos niegan la pluralidad política, los sistemas de partidos expresan y son conductos de la diversidad política.

Ello, sin embargo, no quiere decir que un partido no pueda gobernar o que pretenda gobernar "para todos". Ello es precisamente lo que lo distingue de una facción. De hecho los partidos modernos, asumiéndose como partes de un todo, ofrecen, casi todo ellos, gobernar para el bien de todos o de la inmensa mayoría.

C. "Los partidos son conductos de expresión", es decir, los partidos pertenecen, en primer lugar y por encima de todo, a los medios de representación: son un instrumento o una agencia para repre-

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

sentar al pueblo al expresar sus exigencias. Es decir, expresan, organizan y representan al pueblo, a la sociedad, a los ciudadanos, de tal suerte que se convierten en un eslabón indispensable del proceso democrático representativo. Son así canalizadores de los intereses sociales y puente con las esferas del poder público.

Ahora bien, los partidos políticos son también un producto histórico. Surgen, según Anna Oppo, "cuando el sistema político ha alcanzado cierto grado de autonomía estructural, de complejidad interna y división del trabajo que signifique, por un lado, un proceso de formación de las decisiones políticas en las que participan varias partes del sistema y, por otro lado, que entre esas partes estén comprendidos, teórica y efectivamente, los representantes de aquellos a los que se refieren las decisiones políticas";² esto quiere decir, la identificación de los intereses de una fracción con los de toda la sociedad lleva indefectiblemente a la construcción de los regímenes oligárquicos, mientras que los sistemas de partidos suponen el derecho del pueblo a participar en la gestión del poder público, para lo cual los partidos son necesarios. No resulta casual entonces que los partidos aparezcan y sean reconocidos en los países con fórmulas de gobierno representativas. De hecho, como ha escrito Oppo: "el nacimiento y desarrollo de los partidos está vinculado al problema de la participación, es decir, al progresivo aumento de la demanda de participación en el proceso de formación de las decisiones políticas".

Para hacer una síntesis podríamos recordar lo que Maurice Duverger ya apuntaba en 1951 en su clásico libro *Los partidos políticos*:³ "el desarrollo de los partidos parece ligado a la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias. Cuanto más ven crecer sus funciones y su independencia las asambleas políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, con el fin de actuar de acuerdo; cuando más se extiende y se multiplica el derecho al voto,

² Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1982, p. 1184.

³ México, FCE.

JOSÉ WOLDENBERG

más necesario se hace organizar a los elementos a través de comités capaces de dar a conocer a los candidatos y canalizar los sufragios en su dirección. El nacimiento de los partidos está ligado, pues, al de los grupos parlamentarios y los comités electorales”.

Como se puede suponer, la literatura sobre el tema es abundante, pero por lo pronto, valdría la pena retener la idea de los partidos políticos como un producto de la fórmula democrática de gobierno, la cual supone que la pluralidad de corrientes políticas e ideológicas que coexisten en una sociedad deben y pueden explicarse intentando ganar la adhesión de la voluntad ciudadana mayoritaria, la cual es la fuente legítima para ocupar los puestos de gobierno y legislativos.

II. EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO (una panorámica)

A pesar de que la Constitución aprobada en 1917 refrendó a México como una república democrática, federal y representativa, no incluyó ninguna disposición en materia de partidos políticos. Si bien estableció que los puestos de gobierno y legislativos serían ocupados a través de sufragio popular, los partidos políticos no recibieron mayor atención en el texto aprobado el 5 de febrero.

No fue hasta 1977, en el marco de la reforma política, que se incorporó al artículo 41 constitucional la noción de que los partidos políticos eran entidades de interés público sujetos a obligaciones y a derechos y prerrogativas. El texto reformado de la Constitución establecía:

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

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

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

En los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberían contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.”

La reforma constitucional reconoció a los partidos políticos un nuevo estatus, “entidades de interés público”, por lo cual esas instituciones tendrían una serie de derechos: acceso a los medios de comunicación, “elementos” tendientes a apuntalar campañas electorales, y participar en las elecciones estatales y municipales. Al mismo tiempo, la norma constitucional los reconocía y convertía en los intermediarios necesarios de la disputa democrática por los puestos de elección popular. Se trataba de una de las partes medulares de la reforma política, respuesta estatal al reclamo de abrir nuevos cauces a la expresión de la pluralidad política existente.

La reforma política fue consecuencia de la conflictividad creciente que entre 1968 y 1977 cruzó a la sociedad mexicana. A lo largo de esos años, y de muy diversas formas —conflictos universitarios, agrarios, sindicales, emergencia de nuevas publicaciones y organizaciones políticas, e incluso el surgimiento de una guerrilla urbana y otra rural—, se hizo patente que la vía del quehacer político tradicional no podía ofrecer un cauce institucional a la diversidad de intereses, reclamos, ideologías que recorrían a la sociedad. El reconocimiento constitucional del papel de los partidos fue parte de una operación política mayor que intentó sintonizar las normas a las nuevas realidades que marcaban al país.

Las adiciones a las disposiciones constitucionales obligaron a modificar la reglamentación del registro, funcionamiento, derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Se hizo necesaria una nueva ley reglamentaria en la materia. Ese mismo año fue aprobada la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE). En ella quedaron plasmadas con mayor precisión las disposiciones en torno a los partidos y asociaciones políticas.

JOSÉ WOLDENBERG

La LOPPE establecía que “los ciudadanos podrán organizarse libremente en partidos políticos nacionales y agruparse en asociaciones políticas nacionales” (artículo 19). Se consideraba a los partidos “formas típicas de organización política” y que su acción tendía a:

- I. Propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos;
- II. Promover la formación ideológica de sus militantes;
- III. Coordinar acciones políticas conforme a principios y programas, y
- IV. Estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales, a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos” (artículo 20).

Para ser reconocido como partido político, la organización debía contar con una declaración de principios, un programa de acción y estatutos (artículo 22). La declaración de principios debía contener obligadamente el compromiso de respetar la Constitución y las leyes e instituciones “que de ella emanen”, las bases ideológicas del partido, “la obligación de no aceptar pacto o acuerdo que los sujete o los subordine a cualquier organización internacional o a depender de entidades o partidos políticos extranjeros” y a desarrollar actividades “por medios pacíficos” y “por la vía democrática” (artículo 23).

El programa debía contener las medidas y políticas para alcanzar sus objetivos y atender los problemas nacionales y “los medios que adopte con relación a sus fines de dirección ideológica, formación política y participación electoral de sus militantes” (artículo 24).

Los estatutos estaban obligados a establecer una denominación propia, emblema y colores “exentos de alusiones religiosas o raciales”, los procedimientos para la elección y revocación de dirigentes, las funciones, obligaciones y facultades de sus órganos, y las sanciones aplicables a sus integrantes (artículo 25).

La LOPPE establecía dos rutas distintas para acceder al reconocimiento legal del partido:

- a) El registro definitivo, y
- b) El registro condicionado (artículo 26).

Para alcanzar el primero (el definitivo), se necesitaba:

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- 1) Contar con 3 mil afiliados, en cuando menos la mitad de las entidades federativas, o 300 afiliados en cuando menos la mitad de los distritos electorales.
- 2) 65 mil afiliados por lo menos en todo el país.
- 3) Probar la afiliación del punto 1 en asambleas públicas, que certificarían jueces municipales, de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado de la Comisión Federal Electoral.
- 4) Celebrar una asamblea nacional constitutiva para aprobar los documentos básicos del partido (declaración de principios, plan de acción y estatutos). Esa asamblea debía estar certificada por alguno de los funcionarios enumerados en el punto 3 (artículo 27).

Cabe señalar que en los años inmediatos ninguno de los partidos que accedió al reconocimiento legal optó por esa fórmula.

Fue el registro condicionado al resultado de las elecciones la puerta que utilizaron en un primer momento todos los nuevos partidos para lograr su reconocimiento. Por esa vía, la Comisión Federal Electoral (CFE) —misma que estaba encargada de resolver en definitiva sobre la solicitud de registro definitivo— estaba obligada a publicar una convocatoria para obtener el mencionado registro condicionado (artículo 31). Los partidos demandantes de ese registro tenían que presentar su declaración de principios, programa de acción y estatutos, acreditar “que representa[ban] una corriente de opinión, expresión de la ideología política característica de alguna de las fuerzas sociales que componen la colectividad nacional”, y haber realizado actividades políticas permanentes durante los cuatro años anteriores a la solicitud (artículo 32). La CFE era la encargada de estudiar la documentación y de otorgar el registro condicionado a que el partido obtuviera por lo menos el 1.5 por ciento de los votos “en alguna de las votaciones de la elección para la que se le otorgó el condicionado”. Una vez cumplido este último requisito, el partido contaba con su registro definitivo (artículos 33 y 34).

A partir de su reconocimiento legal, los partidos tenían los siguientes derechos:

- a) Postular candidatos en las elecciones federales;
- b) Participar en las elecciones estatales y municipales;

- c) Formar parte de los organismos electorales (tanto en la Comisión Federal Electoral como en las comisiones locales y los comités distritales electorales, los partidos podían nombrar un comisionado con voz y voto;
- d) Nombrar representantes ante las mesas de casillas (artículos 36 y 37).

Los partidos políticos con registro condicionado sólo podían participar en elecciones federales (artículo 40), y una vez obtenido el registro definitivo lo podían hacer en las elecciones locales.

Eran obligaciones de los partidos:

- a) Mantener el número de afiliados, y su distribución, necesarios para el registro definitivo;
- b) Ostentar la denominación, emblema y color con el que fueron registrados;
- c) Cumplir con sus estatutos;
- d) Contar con un domicilio social;
- e) Editar una publicación periódica de divulgación mensual "y otra de carácter teórico, trimestral";
- f) Sostener un centro de formación política;
- g) Registrar listas de candidatos por el método plurinominal, y
- h) Comunicar a la CFE cualquier cambio en sus documentos básicos (artículo 42).

Los partidos, para desarrollar sus actividades, gozarían, a su vez, de distintas prerrogativas: tiempos permanentes en la radio y la televisión, para lo cual se creó una comisión especial, la de Radio-difusión, dependiente de la Comisión Federal Electoral; apoyos para sus tareas editoriales (papel, redactores, facilidades para la impresión y distribución de sus publicaciones); materiales gráficos (carteles, folletos) y espacios para el desarrollo de sus campañas electorales; exención de impuestos y derechos:

- a) Del timbre, en los contratos de arrendamiento, compraventa, donación y expedición de copias;
- b) Los relacionados con las rifas y sorteos y con las ferias, festivales y otros eventos;
- c) Sobre la renta, en las utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compraventa o donación;

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- d) Por la venta de los impresos que editen;
- e) Los derechos por certificaciones y por expedición de copias, y
- f) Franquicias postales y telegráficas (artículos 48 y 49).

La LOPPE creó al mismo tiempo una figura legal distinta a la de partidos políticos, para la cual se imponían menores requisitos. Se trató de las llamadas asociaciones políticas nacionales. Eran —decía la ley— un complemento al sistema de partidos, ya que esas agrupaciones más pequeñas y con una inserción social menor que los partidos, debían contribuir al debate político e ideológico. Las asociaciones políticas solamente podrían participar en procesos electorales aliados a algún partido político con el registro (artículos 50-52).

Para obtener el registro como asociación se debía contar con un mínimo de 5 mil afiliados en todo el país, órganos directivos nacionales y delegaciones en cuando menos diez entidades, comprobar actividades permanentes en por lo menos los dos últimos años y disponer de documentos básicos “donde se contengan los lineamientos ideológicos y las normas para su vida interna” (artículo 53).

Los partidos y las asociaciones políticas tenían el derecho de integrar frentes y coaliciones, los primeros eran concebidos como instancias de unidad para perseguir fines “no electorales”, mientras las coaliciones eran fórmulas de alianza estrictamente electoral. El convenio que diera origen al Frente debía establecer:

- a) Su duración;
- b) Las causas que lo motivaron, y
- c) “Forma en que convenga ejercer en común sus prerrogativas”. El convenio debía comunicarse a la CFE para su publicación en el Diario Oficial (artículos 56-64).

Dos o más partidos se podían coligar para presentar candidatos a la presidencia, senadores o diputados, pero esto lo tenían que hacer “bajo un solo registro y emblema”. Empero, para efectos del registro de los partidos, los coligados tenían dos caminos: establecer que los votos para refrendar u obtener el registro serían para uno de ellos, con lo cual los demás automáticamente perdían su registro, o que los votos se computaran por coalición y ésta se convirtiera en un nuevo partido (artículo 66).

Esas derivaciones hacían prácticamente imposible las coaliciones, porque ningún partido estaba dispuesto a deponer su registro en beneficio de otro, y porque el carácter coyuntural de una coalición no lleva mecánicamente —ni inducido por la ley— a la conformación de un nuevo partido.

Cabe señalar que los partidos políticos podían perder su registro por diversas causas, la más importante de las cuales era “no obtener en dos elecciones consecutivas el 1.5 por ciento de la votación nacional” (artículo 68).

* * *

En diciembre de 1980 y en enero de 1982 fueron publicados sendos decretos en el Diario Oficial que modificaron algunas de las disposiciones en la materia. Se trató de reformas menores, aunque una resultó significativa.

El artículo 38 de la LOPPE fue modificado para que el derecho a nombrar representantes de partido ante las mesas directivas de casilla se ejerciera siempre y cuando postulara candidatos a la elección que ahí se estuviera realizando. Además se estableció que “el suplente sólo actuará cuando el propietario se encuentre físicamente ausente de la casilla”.

En el artículo correspondiente a las obligaciones de los partidos políticos (artículo 42) se introdujo la de “designar a los presuntos diputados que integrarán al Colegio Electoral, remitiendo la lista de los que correspondan a la Comisión Instaladora de la Cámara de Diputados...”.

Se modificó la redacción del artículo 49 para precisar y eventualmente ampliar (a solicitud de la CFE) los tiempos de los partidos en radio y televisión, y se estableció, para que no se prestara a interpretaciones diversas, que las asociaciones políticas, coligadas con algún partido para participar en algún proceso electoral, ejercían sus derechos “por conducto de los comisionados y representantes de los partidos a los cuales se hayan incorporado”.

Se trataba, como puede observarse, de ajustes menores, salvo otra disposición que estableció que el registro de un partido se

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

perdía “por no obtener en una elección el 1.5 por ciento de la votación nacional” (antes se toleraba la primera y no se perdía hasta la segunda elección consecutiva). Se entendía por votación nacional “la total que se obtenga en todas las circunscripciones plurinominales”. También se perdía el registro “por no designar a presuntos diputados que le correspondan para integrar el Colegio Electoral”. En suma, modificaciones de detalle, con excepción de la que decretaba la pérdida del registro al partido que en la primera elección no alcanzara el 1.5 por ciento de la votación.

La LII Legislatura (1982-1984) no modificó los términos de la legislación en torno a los partidos políticos.

* * *

Como resultado de una creciente impugnación por parte de los partidos de oposición a la normatividad electoral, en 1986 se llevaron a cabo una serie de audiencias públicas para revisar el estado de la legislación electoral. Luego de las audiencias, el presidente de la República, Miguel de la Madrid, envió al Congreso una propuesta de reforma constitucional en la materia y un nuevo Código Federal Electoral para sustituir a la LOPPE.

Las reformas constitucionales fueron aprobadas sin modificaciones, y al proyecto de Código los diputados introdujeron algunos cambios menores.

Según el Código y siguiendo el texto constitucional, los partidos políticos eran considerados “entidades de interés público”, y la lógica de la nueva legislación en esta materia seguía los pasos de su antecesora: la LOPPE. No obstante, introdujo algunos cambios importantes: suprimió el registro condicionado, que había sido la fórmula que utilizaron para acceder a la plena legalidad las formaciones políticas después de 1977. De 1986 en adelante, sólo existiría el antiguo expediente del “registro definitivo” que ahora se denominaba registro a secas.

En términos de derechos, obligaciones y prerrogativas, el Código seguía la misma lógica que la LOPPE, pero ahora precisaba de me-

jor manera algunos de ellos, por ejemplo, el acceso a los medios de la comunicación o el financiamiento público.

El nuevo Código establecía: "Del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión cada partido político disfrutará de un tiempo mensual de 15 minutos en cada uno de estos medios de comunicación". Durante los procesos electorales esa duración se incrementaría y en el caso de las coaliciones no se podían acumular los tiempos (artículo 52). Esos programas debían tener preferencia dentro de la programación y debían transmitirse en "cobertura nacional" (artículo 53). Además, "los partidos políticos harán uso de su tiempo mensual en dos programas semanales" (artículo 54). Se creaba también "un programa especial que establecerá y coordinará la Comisión de Radiodifusión para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes" (artículo 57).

El Código además acabó con la discrecionalidad a la que daba pie la LOPPE, al establecer criterios claros para la asignación de los recursos financieros a los partidos dependiendo de su porcentaje de votos y de su número de diputados (artículo 61).

El Código también superó los obstáculos que la LOPPE imponía para impedir la constitución de coaliciones electorales; ahora, los partidos podían formar coaliciones y presentarse bajo los emblemas de los partidos coligados. Si bien en los organismos electorales los partidos coligados debían actuar "como un solo partido", para efectos de mantener sus propios registros solamente tenían que establecer el orden jerárquico para que se les contabilizara el 1.5 por ciento de votos (artículo 85).

El Código reglamentaba los convenios de coalición y abría la puerta para que dos o más partidos, "sin mediar coalición, puedan postular al mismo candidato", con el consentimiento de éste (artículo 92). Mantenía además la figura jurídica de los frentes, "para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral" (artículos 80-82), y reglamentaba las fusiones entre dos o más partidos (artículo 93). Establecía: "Los partidos políticos podrán fusionarse entre sí y, con ellos, las asociaciones políticas nacionales. La fusión

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

tendrá por objeto la formación de un nuevo partido, o la subsistencia de uno de ellos ... Para todos los efectos legales, la vigencia del registro del nuevo partido será la que corresponda al registro del partido más antiguo entre los que se fusionen ... El convenio de fusión deberá comunicarse a la Comisión Federal Electoral, la que resolverá sobre la vigencia del registro del nuevo partido, dentro del término de treinta días siguientes a su presentación ...”.

* * *

En 1989-1990 se volvieron a modificar las disposiciones legales en materia electoral, y en particular se afinaron las normas en torno a los partidos políticos. En materia constitucional, la reforma de 1989 refrendó en materia de partidos políticos las disposiciones anteriores. Sin embargo, añadió la corresponsabilidad partidista en la organización de los comicios, ya que la nueva redacción del artículo 41 señala que: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos ...”; los partidos además, según la Constitución, realizarán labores de vigilancia en el proceso de preparación electoral.

Ya en el terreno del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), aprobado en 1990, lo más notable fue la reintroducción del registro condicionado que había sido borrado de la legislación electoral en 1986. Los requisitos para obtenerlo “en ningún caso podían ser menores a los siguientes:

- a) Contar con declaración de principios, programa de acción y estatutos;
- b) Representar una corriente de opinión con base social, y
- c) Haber realizado actividades políticas durante dos años anteriores a la solicitud de registro” (artículos 33-35).

El nuevo Código refrendó con claridad los derechos, prerrogativas y obligaciones de los partidos políticos. Sus derechos:

- a) Participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;
- b) Gozar de garantías para realizar libremente sus actividades;

JOSÉ WOLDENBERG

- c) Contar con prerrogativas y financiamiento público;
- d) Postular candidatos;
- e) Formar frentes o coaliciones en los términos que fija la propia ley;
- f) Participar en elecciones estatales y municipales;
- g) Contar con representantes en los órganos del Instituto Federal Electoral;
- h) Ser propietarios, poseedores o administradores de los bienes inmuebles que les sean necesarios para desarrollar sus tareas;
- i) Establecer relaciones con agrupaciones extranjeras siempre y cuando mantengan su independencia política y económica (artículo 36).

Las obligaciones de los partidos quedaron enumeradas de la siguiente manera:

- a) Conducir sus actividades en el marco de la ley;
- b) Abstenerse de recurrir a la violencia;
- c) Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas y distritos electorales;
- d) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados;
- e) Cumplir con sus propias normas internas;
- f) Mantener en funcionamiento efectivo sus órganos estatutarios;
- g) Contar con domicilio social;
- h) Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral;
- i) Sostener por lo menos un centro de formación política;
- j) Difundir su plataforma electoral;
- k) Designar presuntos diputados que deben integrar el Colegio Electoral;
- l) Comunicar al Instituto Federal Electoral las modificaciones a sus documentos básicos;
- m) Comunicar al IFE los cambios de domicilio y órganos de dirección;
- n) Conducirse en forma independiente en relación con agrupaciones extranjeras o ministros de cultura de cualquier religión;
- o) No denigrar a los ciudadanos, las instituciones políticas y a los otros partidos o candidatos (artículo 38).

Sus prerrogativas prácticamente quedaron igual que las anteriores, aunque se modificó la fórmula para asignar el financiamiento

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

público. Los partidos se benefician de un acceso reglamentado a la radio y la televisión, de exenciones fiscales, franquicias postales y telegráficas, además del ya mencionado financiamiento que se distribuye de acuerdo con los votos y curules obtenidos en la elección inmediatamente anterior (artículos 41-49).

En materia de financiamiento público se establecieron cuatro rubros:

- a) Por actividad electoral;
- b) Por actividades generales;
- c) Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, y
- d) Por actividades específicas (artículo 49).

La legislación permite a los partidos fusionarse, construir frentes y coligarse en distintas modalidades. Sin embargo, es importante apuntar que en la reglamentación de estas últimas se introducen disposiciones que establecen un número máximo de candidaturas comunes.

Con la reforma de 1993 se modificó en el texto constitucional la fórmula de integración del Senado, se suprimió la famosa cláusula de gobernabilidad para la Cámara de Diputados, se terminó con la llamada “autocalificación” de las elecciones por parte del Colegio Electoral, entre otras modificaciones. Sin embargo, en cuanto al sistema de partidos, las modificaciones constitucionales no tuvieron mayor relevancia. En la Constitución solamente se contempló la necesidad de regular el financiamiento a los partidos políticos, lo cual sería especificado en la ley reglamentaria.

De igual forma, las modificaciones relativas a las condiciones de la competencia electoral —tema estrechamente relacionado con las prerrogativas a que tienen derecho los partidos— se remitieron a la ley secundaria. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, apenas aprobado en 1990, volvió a sufrir varias decenas de modificaciones.

Luego de las reformas se estableció que sólo los partidos podrían contratar tiempo en radio y televisión para hacer campaña y que el IFE, a través de la Secretaría de Comunicaciones, solicitaría a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión que entregasen

un catálogo de horarios y tarifas que a su vez se pondría a disposición de los partidos. Se buscaba que los concesionarios no pudiesen negar ese servicio a los partidos políticos.

En materia de financiamiento de los partidos políticos, hasta antes de la reforma de 1993 lo único que se tenía regulado era el financiamiento público (no existía disposición alguna sobre financiamiento privado, mecanismos de información y supervisión, sanciones, etc.) y los gastos en campaña no tenían límite alguno. Con esa reforma se contemplaron cinco rubros para el financiamiento de los partidos: público, de la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros. Quedó prohibido el financiamiento de los poderes federales, de los estados y los ayuntamientos, de las dependencias y entidades públicas, de extranjeros, ministros de culto y asociaciones religiosas, organizaciones internacionales, de "las personas que vivan o trabajen en el extranjero" y de las empresas mercantiles. Las aportaciones a los partidos no serían deducibles de impuestos. Los partidos deberían presentar un informe de sus ingresos y gastos cada año, y una comisión del Consejo General del IFE sería la revisora. Entre el financiamiento de la militancia se contemplaron las "aportaciones de sus organizaciones sociales". Hasta un monto equivalente al 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos podría ser anónimo. Las aportaciones individuales no podrían ser superiores al 1% del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos y el límite para las personas morales era de 5%. Las sanciones a los partidos las impondría el Tribunal Federal Electoral. Estas disposiciones fueron pioneras para crear un marco regulador de los ingresos y gastos de los partidos. En este mismo sentido, y por primera vez en nuestra historia, se diseñó una fiscalización a los recursos financieros de los partidos. Se trataba de una norma básica porque sin ella toda disposición en la materia se convertiría en letra muerta.

En materia de registro a los partidos políticos y sobre las coaliciones entre los mismos, las reformas no constituyeron ningún avance. Si bien las fórmulas para obtener el registro siguieron siendo las mismas que habían estado vigentes desde 1977 (salvo en el breve período de

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1987-1990 en que quedó suprimido el registro condicionado): la fórmula condicionada, que en términos reales y formales “abarató” los requisitos, pero que sujeta el registro definitivo a la obtención de un mínimo de la votación (1.5% de la misma), y la fórmula definitiva, a través de la cual el partido tiene que demostrar una afiliación mínima de 65,000 personas en todo el país, distribuidas de tal manera que contase con 3,000 afiliados en cuando menos la mitad de las entidades federativas o 300 en la mitad de los distritos electorales. El problema con la reforma fue que estableció una fórmula que permitía la presencia en la arena electoral de partidos sin verdadera representación ciudadana. Sin duda, la reforma debía estar encaminada a romper el círculo perverso de partidos sin respaldo que reaparecen una y otra vez. No obstante, “el legislador” tomó el camino contrario. A partir de la reforma de 1993, el código decía: “El partido político con registro definitivo que no obtenga el 1.5% de la votación en dos elecciones federales ordinarias consecutivas perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este código”. Es decir, a la primera no se salía de la escena, sino hasta la segunda.

Las candidaturas comunes, que consistían en que dos o más partidos podían postular al mismo candidato sin mayor trámite, permanecieron bloqueadas como desde 1990. Por lo que hace a las coaliciones, se tendría que presentar al órgano electoral correspondiente (según el carácter de la coalición, nacional, local o distrital) sus documentos básicos (declaración de principios, programa de acción y estatutos), además de su plataforma electoral, programa de gobierno o programa legislativo (según el caso). De esta forma seguía siendo un trámite difícil y costoso para los partidos interesados.

Con ese marco legal acordado un año antes de la elección de 1994 se debían desarrollar los comicios federales de ese año. Sin embargo, el contexto político de principios de 1994 funcionó como un acicate para que los partidos políticos realizaran más y más profundas reformas⁴ en las materias relativas a los órganos electo-

⁴ Jorge Alcocer (coordinador), *Elecciones, diálogo y reforma. México: 1994*, t. I, Nuevo Horizonte-CEPNA, México, 1995.

rales, a los observadores, a los instrumentos que serían utilizados en la elección, a las condiciones de la competencia, etc. Sin embargo, por lo que hace al sistema de partidos, las modificaciones de 1994 no tuvieron mayor importancia.⁵

Al poco tiempo de celebrados los comicios federales de 1994, los partidos políticos y diversos actores sociales demandaron la realización de una nueva reforma electoral. Aun cuando el tema que más se discutió después de la elección de ese año fue relativo a las condiciones de la competencia electoral, la reforma que comenzaba a gestarse abarcaría, prácticamente, todos los temas del sistema electoral mexicano. Los trabajos de reforma comenzaron desde finales de 1994 y que culminaron con la reforma de 1996 modificaron normas constitucionales y legales relativas a los más variados temas electorales. El sistema de partidos políticos no fue la excepción.

III. LA REFORMA DE 1996 EN MATERIA DE PARTIDOS POLÍTICOS (Acciones de inconstitucionalidad, resoluciones del Tribunal, acuerdos del IFE)

La reforma electoral de 1996 abarcó tanto disposiciones constitucionales como legales. En materia de sistema de partidos políticos, la mayoría de las disposiciones que fueron modificadas correspondieron al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sin embargo, en la Constitución se señaló que la afiliación a los partidos debía ser "libre e individual" terminándose, de esta forma, con muchos años de prácticas de afiliación colectiva. Si bien en una primera instancia esta reforma puede parecer menor, tiene un importante significado para el ejercicio del derecho político-electoral de los ciudadanos a asociarse para tratar asuntos políticos del país. Del mismo modo algunos temas como el relativo al financiamiento de los partidos fueron consagrados a nivel constitucional y reglamentados en el

⁵ Véase Jorge Carpizo, "La reforma federal electoral de 1994", en Jorge Alcocer, *op. cit.*

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

código. Independientemente de lo anterior, las reformas relativas a este tema fueron sumamente amplias y constituyen un rediseño de las instituciones relativas al sistema de partidos políticos en México.

Con la reforma de 1996 se retomaron algunas figuras y modalidades que ya habían aparecido en la legislación electoral en otras etapas de nuestra historia política.

En primera instancia, se suprimió la figura del "registro condicionado", quedando en la legislación, exclusivamente, el "registro definitivo", denominado, como ya había sucedido en el pasado, "registro" a secas. En este contexto, se disminuyó el requisito de implantación nacional que deben acreditar las agrupaciones que aspiren a obtener su registro como partidos políticos.

Mientras que antes de la reforma se solicitaban, cuando menos, 3,000 afiliados en por lo menos la mitad de las entidades federativas o 300 afiliados en cada uno de la mitad de los distritos electorales, con las modificaciones del 96 se solicitan 3,000 solamente en 10 entidades o 300 en 100 distritos uninominales. En relación con el número de afiliados, antes de la reforma de 1996 el mínimo que debían acreditar las agrupaciones interesadas en obtener el registro definitivo era de 65,000 ciudadanos; luego de la reforma era suficiente con 0.13% del padrón electoral utilizado en la elección inmediata anterior (con esta normatividad, tomando en cuenta el padrón de 1994, una organización interesada en registrarse como partido político tendría que acreditar, aproximadamente, 59,000 ciudadanos).

El Tribunal ha establecido con claridad que no se admite la afiliación simultánea a dos o más entes políticos.⁶

Para obtener el registro las organizaciones interesadas deben presentar ante la autoridad, para su aprobación, los siguientes documentos básicos: estatutos, declaración de principios y programa de acción. Asimismo, deben celebrar asambleas, por lo menos, en 10 entidades federativas o en 100 distritos para acreditar que los ciudadanos afiliados a la organización aprobaron y suscribieron los documentos básicos y que, en su conjunto, superan

⁶ SUP/JDC-055/2002. 11 de junio de 2002.

JOSÉ WOLDENBERG

el número mínimo de afiliados que exige la ley. Estas asambleas deben realizarse en presencia de un funcionario que testifique el cumplimiento de los requisitos de ley. Dicho funcionario puede ser un juez municipal, un juez de primera instancia o de distrito, un notario público o un funcionario acreditado para tal efecto por el propio Instituto Federal Electoral. En este mismo sentido, deberán realizar una Asamblea Nacional Constitutiva ante un funcionario acreditado por el Instituto, quien deberá acreditar que se encuentran presentes, en la asamblea nacional, los delegados de las asambleas locales o distritales. Así como que se acreditó la celebración de dichas asambleas, que se aprobaron los documentos básicos de la organización y que se integraron las listas de los afiliados del partido. Posteriormente el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará si la organización cumplió o no con los requisitos que la ley establece.

En una tesis de jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se establece que las omisiones encontradas por el IFE en la verificación de los documentos son causales para negar el registro.⁷ De igual manera, estableció el TEPJF que las manifestaciones individuales formales de asociación deben ser tomadas en cuenta por encima de los listados de los asociados.⁸

Por lo que hace a los derechos de los partidos políticos, el código señala los siguientes:

- a) Participar en la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral;
- b) Gozar de las garantías que les otorga el Código para "realizar libremente sus actividades";
- c) "Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público...";
- d) Postular candidatos en las elecciones federales, en los términos de la ley;
- e) Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse;
- f) Participar en las elecciones estatales y municipales;

⁷ SUP-JDC-017/99. 16 de junio de 1999.

⁸ SUP-JDC-017/99. 16 de junio de 1999.

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- g) Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral;
- h) Ser propietarios poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines;
- i) Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros "siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado mexicano y de sus órganos de gobierno";
- j) Suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales, y
- k) Los demás que les otorga la ley.

Dentro de sus obligaciones se encuentran:

- a) "Conducir actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático...";
- b) "Abstenerse de recurrir a la violencia...";
- c) Mantener el número de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro;
- d) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados;
- e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;
- f) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;
- g) Contar con un domicilio social para sus órganos directivos;
- h) Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral;
- i) Sostener por lo menos un centro de formación política;
- j) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen "así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate (para estos casos el tiempo que le dediquen a las plataformas no podrá ser menor de 50% del que les corresponda)";

JOSÉ WOLDENBERG

- k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones... "respecto a sus ingresos y egresos";
- l) Comunicar al IFE cualquier modificación a sus documentos básicos;
- m) Comunicar al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos;
- n) Actuar y conducirse "sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta";
- o) Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para "el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña", así como para las otras actividades contempladas en la ley;
- p) Abstenerse de cualquier expresión que implique "diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas";
- q) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;
- r) Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos, y
- s) Las demás que establezca la ley.

Otro aspecto relevante que también fue modificado con la reforma de 1996 es el que se refiere al porcentaje mínimo de votación que deben obtener los partidos políticos para conservar su registro. Mientras que en la legislación anterior se establecía que los partidos con registro definitivo que no obtuvieran, en dos elecciones federales ordinarias consecutivas, 1.5% de la votación, perdían todos los derechos y prerrogativas que les otorgaba la ley, actualmente basta con que en una sola elección no alcancen 2% para que pierdan su registro como partidos políticos nacionales. Es más, con la anterior legislación era posible que los partidos que obtuvieran cuando menos 1% de la votación conservaran sus derechos y prerrogativas. Cabe mencionar que la nueva ley, además, establece que el

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

partido político que pierda su registro no podrá solicitarlo de nueva cuenta, sino hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario. En el mismo sentido se contempla que el porcentaje necesario para tener representación en el Congreso de la Unión es el mismo 2% de la votación nacional.

En el año 2003 los partidos Alianza Social y de la Sociedad Nacionalista impugnaron la inconstitucionalidad de dos artículos de la Constitución Política del Estado de Tabasco (2-2003). El primero había incrementado el porcentaje de votos necesario para obtener diputaciones por el principio de representación proporcional del 1.5 al 2% de los votos. Y la Corte estableció que ello era válido, es decir que se encontraba dentro de las posibilidades fijadas por la propia Constitución, ya que el porcentaje para obtener diputados por el principio de representación proporcional es una facultad de las Legislaturas Estatales.

El segundo establecía que la autoridad electoral estatal sería el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, cuyo Consejo estaría integrado por siete consejeros electorales, consejeros del poder legislativo y representantes de los partidos políticos que hubiesen alcanzado el 2% de la votación estatal emitida en la elección inmediata anterior. Esto último era lo que impugnaba PAS y PSN. Pero la Corte no les concedió la razón. Dice la resolución: "El derecho que tienen o pueden tener los partidos políticos para integrar o formar parte de los órganos deliberantes y/o decisivos de la autoridad electoral, no es un derecho connatural o indisolublemente vinculado o derivado de su calidad como tales; es, en todo caso, una prerrogativa que el Constituyente Permanente, para el caso de la autoridad federal, expresamente les quiso otorgar pronunciándose así en la fracción III del artículo 41, y en el caso de la autoridad estatal, es una prerrogativa que el legislador estatal podrá o no conceder, según estime".

La siguiente modificación importante es la que se refiere al "resurgimiento" de las ahora denominadas "Agrupaciones Políticas". El antecedente de estas agrupaciones son las Asociaciones Políticas Nacionales que contemplaba la legislación electoral en 1977 (LOPPE)

y que operaban como un “complemento” del sistema de partidos políticos. En esta misma tesitura, a partir de 1996 diversas organizaciones de ciudadanos con pluralidad de intereses y de diferentes ideologías podrán obtener su registro como Agrupaciones Políticas.

La definición legal de esta clase de organizaciones es la siguiente:

... son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública más informada.

Al estar contemplada en la Constitución y en la ley, dentro del catálogo de normas de naturaleza electoral, su naturaleza jurídica se inserta en ese marco de la actividad política. Así, pues, tanto las prerrogativas que les corresponden como todos sus actos jurídicos quedan sujetos a la potestad de la autoridad electoral federal, cuya función esencial es organizar los procesos electorales.

En este contexto, la ley señala que las agrupaciones políticas sólo podrán participar en las elecciones federales mediante acuerdos de participación con los partidos políticos. Las candidaturas que surjan de estos acuerdos serán registradas por el partido político y serán votadas con la denominación, emblema, color o colores de éste. Por supuesto, dicho acuerdo de participación deberá presentarse ante el Consejo General del IFE. Dentro de los derechos de estas agrupaciones también se contempla que reciban financiamiento público “para apoyo de sus actividades editoriales, educación y capacitación política e investigación socioeconómica y política”. Ese financiamiento proviene de un fondo consistente en “una cantidad equivalente a 2% del monto que anualmente reciben los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes”. La distribución de ese fondo sería determinado en un reglamento expedido por el Consejo General del Instituto (ninguna agrupación podrá recibir más de 20% de dicho fondo), y la agrupación deberá presentar un informe sobre el manejo de sus recursos.

Por lo que hace a los requisitos que la ley establece para constituir una agrupación política, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que las organizaciones interesadas deberán acreditar que cuentan con un mínimo de 7,000 asocia-

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

dos en el país y con un órgano directivo de carácter nacional; además deberán tener delegaciones en, cuando menos, 10 entidades federativas. Por supuesto, también deben contar con documentos básicos así como con una denominación propia. Asimismo, se establece que las agrupaciones perderán su registro cuando:

- a) Se haya acordado su disolución por la mayoría de sus miembros;
- b) Se hayan dado las causas de disolución contempladas en sus documentos básicos;
- c) Omitan rendir el informe anual de origen y aplicación de sus recursos;
- d) Incumplan "de manera grave con las disposiciones contenidas en este código";
- e) Dejen de cumplir los requisitos necesarios para obtener el registro, y se den las demás causas contempladas en el código.

En el año 2004 la agrupación política nacional Movimiento Nacional de Organización Ciudadana pretendió ejercer una acción de inconstitucionalidad en relación con reformas aprobadas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (9-2004). La corte fue clara y tajante: las agrupaciones políticas "carecen de legitimación para promover ese tipo de acciones". Y la declaró improcedente.

Las reglas relativas a los frentes que pueden formar los partidos y a las fusiones entre los mismos no fueron modificadas con la reforma. En cuanto a las coaliciones electorales, la reforma contempló algunos cambios relevantes. Como ya lo mencionamos, después de las elecciones de 1988 las normas relativas a las coaliciones fueron modificadas dificultándose la posibilidad de formar coaliciones. En cambio, con la reforma de 1996 se flexibilizaron los requisitos y las condiciones para que los partidos se coaliguen con fines electorales.

Así, pues, la ley contempla que los partidos podrán coaligarse para todas las elecciones federales, esto es, para la elección de presidente de la República, para diputados por ambos principios y para senadores también por ambos principios. Asimismo, establece puntualmente las reglas aplicables para cada caso en particular y señala con precisión el procedimiento que deben seguir los partidos para coligarse y los términos que debe abarcar el convenio de coalición correspondiente.

JOSÉ WOLDENBERG

Por lo que hace a la elección de presidente de la República, la coalición debe abarcar todas las fórmulas de diputados y senadores tanto de representación proporcional como de mayoría relativa. Asimismo, la coalición actuará con el emblema que haya adoptado o, en su defecto, con los emblemas de los partidos coaligados, así como bajo la declaración de principios, estatutos y programa de acción que se hayan aprobado. Los partidos interesados deberán acreditar que sus respectivas Asambleas Nacionales aceptaron contener bajo el esquema de coalición y al amparo del emblema y documentos básicos de que se trate.

Por lo que hace a las coaliciones para senadores y diputados por el principio de representación proporcional, abarcan también la totalidad de las fórmulas de mayoría relativa. Es decir, si algunos partidos deciden coaligarse en la lista de candidatos para senadores por el principio de representación proporcional, también deberán hacerlo en la lista de diputados por ese principio, así como en la totalidad de las fórmulas de candidatos para diputados y senadores por el principio de mayoría relativa. Lo mismo sucede cuando se trata de candidatos a diputados por representación proporcional.

Sin embargo, cuando se trata de candidatos a diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, la legislación permite las coaliciones parciales. Este es uno de los aspectos que se flexibilizó con la reforma, ya que anteriormente esta situación estaba prohibida. Entonces, es posible que dos o más partidos se coaliguen para registrar entre 33 y 100 fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, y entre seis y 20 fórmulas de senadores por este principio. Por supuesto, fuera de ese rango, la coalición dejará de ser parcial y tendrá que abarcar todas las demás fórmulas y las listas de candidatos a ambos cargos de elección.

En todos los casos en que se registren coaliciones, la ley contempla que se deberá acreditar ante la autoridad electoral que los órganos competentes de los partidos aprobaron todos los aspectos relacionados con la coalición. Es decir, los candidatos que se postulan, el programa de gobierno al que se sujetarán —cuando se trate

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

de coalición para presidente de la República— en caso de resultar ganadores, la bancada partidista a la que pertenecerán los candidatos de la coalición que resulten electos, el emblema y colores por los que se compite, los documentos básicos, etcétera.

Es importante señalar que para que los partidos políticos conserven su registro, la coalición deberá obtener, cuando menos, la suma de los porcentajes de 2% de la votación que requiere cada partido político. En el convenio de coalición deberá establecerse cuál es el orden para la conservación del registro de los partidos, en caso de que el porcentaje de la votación obtenida por la coalición no sea equivalente al 2% por cada uno de los partidos coaligados. Resulta interesante observar que en 1999 tres partidos políticos (Alianza Social, Convergencia por la Democracia y de Centro Democrático) impugnaron la constitucionalidad del artículo 50 de la Ley electoral del Estado de México que establece que “los que hayan obtenido su registro en el año anterior al de la realización de los comicios (locales) no podrán coaligarse ni fusionarse”. (1S-99, 14-99 y 16-99)

Los tres deseaban ejercer el derecho de coaligarse, recientemente habían obtenido su registro como partidos políticos nacionales e invocaron que la norma era violatoria de la libertad de asociación y reunión prevista en el artículo 9 de la Constitución. Y a pesar de que en la opinión enviada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a la Corte se consideró que en efecto esa disposición legal de carácter local era violatoria del derecho a formar coaliciones, la Corte resolvió que no, que no resultaba anticonstitucional.

La Corte argumentó que “Tratándose de partidos políticos se establece un régimen expreso consignado en la Constitución Federal, conforme al cual la ley respectiva determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, de lo que se sigue que estas asociaciones deberán estar sujetas a la ley aplicable al proceso electoral de que se trate”. Se trata en todo caso de un “requisito de temporalidad” que no puede ser entendido como contrario a las disposiciones constitucionales.

El Tribunal Electoral, por su parte, estableció que las coaliciones están legitimadas para presentar o interponer las demandas o recur-

JOSÉ WOLDENBERG

sos en materia electoral que crean precedentes.⁹ Aunque la integración de la misma no implica la creación de una persona jurídica.¹⁰

En cuanto a las reglas relativas al financiamiento de los partidos (financiamiento público y privado, mecanismos de fiscalización de las finanzas de los partidos, topes de gastos de campaña, etc.) y las relativas a las prerrogativas en radio y televisión, la reforma de 1996 fue sumamente amplia.

El tema del financiamiento fue elevado a rango constitucional, se establecieron en el artículo 41 las nuevas fórmulas de financiamiento público a los partidos:

- a) Financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, que se fijará anualmente;
- b) Financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, y
- c) Un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos en actividades específicas.”

Del mismo modo, en la Constitución se contemplan las operaciones que debe seguir el Consejo General del IFE para calcular esos rubros de financiamiento y se establece que el reparto del financiamiento se hará según la siguiente fórmula: 30% de forma igualitaria entre todos los partidos y el 70% restante se distribuirá “de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior”. Asimismo, en el artículo 41 se señala que lo relativo a esta materia será regulado en la ley y que se deberá garantizar que los recursos públicos que reciban los partidos prevalezcan “sobre los de origen privado”.

Por lo que hace a las prerrogativas en radio y televisión, la Constitución contempla que los partidos “...tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma (ley)”. Por lo que los cambios en esta materia fueron reservados para las reformas al Cofipe.

⁹ SUP-REC-009/2000. 28 de agosto de 2000.

¹⁰ SUP-JRC-142,144,146/99. 11 de septiembre de 1999.

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

A nivel general, tres eran los grandes objetivos que, según los dirigentes partidistas, debía encarar la reforma electoral en materia de financiamiento:

- 1) Mantener o lograr que los partidos estén protegidos de las presiones corporativas o ilegales que podrían proceder de su dependencia financiera con centros o grupos de poder (económico, social, institucional).
- 2) Garantizar el principio de equidad en las condiciones de la competencia, de modo tal que el financiamiento y el acceso a los medios de comunicación de esas organizaciones se convierta en un elemento que fomente una mejor competencia política.
- 3) Finalmente, lograr que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y sus egresos, corran por vías transparentes y conocidas, en tanto ellos son entidades de interés público.¹¹

En la búsqueda de tales objetivos, varios elementos resultaban indispensables en el andamiaje legal: el primero es el compromiso del Estado para proveer de recursos suficientes y razonables a los partidos políticos, por vías transparentes, públicas y por fórmulas claramente predeterminadas. En segundo lugar, que esta asignación propicie un reparto más equitativo del dinero público, para que el mismo sea convertido en un factor de competitividad.¹²

¹¹ José Woldenberg, "El financiamiento de los partidos políticos en México y en el mundo", en Fundación Cambio XXI, *La Reforma del PIU y el cambio democrático en México*, Noriega Editores, México, 1994.

¹² Vale la pena detenerse en este punto para precisar el principio orientador que fue tomado en cuenta para construir el nuevo diseño del reparto del financiamiento público. Intencionadamente no se habla de igualdad porque no sería justo ni razonable que organizaciones políticas de tan diverso arraigo, fuerza y representación, tengan el mismo nivel de ingreso; tampoco se habla de proporcionalidad porque los mecanismos de ley no deben limitarse a reproducir sin más una desigualdad de origen, que perpetúa las deformaciones de la competencia; si cada partido recibiese un ingreso y le fuera permitido un gasto correspondiente al número de votos registrado en la elección anterior, estaríamos promoviendo, típicamente, el "efecto Mateo" (dar todo a los que todo tienen) en desmedro de la competencia real y de la pluralidad potencial. Se habla entonces de equidad como concepto intermedio entre ambos criterios. Véase Pedro Aguirre, Ricardo Becerra, Lorenzo Córdova y José Woldenberg, *Una reforma electoral para la democracia: argumentos para el consenso*, pp. 75 y 76, 1995.

JOSÉ WOLDENBERG

Un elemento de mucha importancia, rescatado por la reforma, es la existencia de topes a los gastos de campaña de los partidos; ésta fue entendida como una medida absolutamente pertinente, por su claridad y su eficacia práctica, para poner un límite a la disparidad en el uso de los recursos durante las campañas.¹³

Más allá se mantuvo firme la idea de una reglamentación de las contribuciones no públicas a los partidos, entre las que se encuentran las rigurosas restricciones de transferencias paraestatales, gubernamentales, extranjeras o religiosas, así como la regulación de las aportaciones privadas, de militantes, simpatizantes u organismos externos y la eliminación de contribuciones anónimas, todo ello como condición para evitar la dependencia de los partidos hacia poderes particulares o corporados.

Por otro lado, la negociación de la ley nunca dejó de suponer la existencia, por cada partido político, de un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña y de la presentación de los informes sobre financiamiento y gastos electorales. La negociación de reforma dio cuenta, además, de la obligación de los partidos para presentar informes contables anuales y de gastos de campaña, otro requisito indispensable para hacer viable la supervisión y la fiscalización a los partidos, con objeto no sólo de corroborar la magnitud y la transparencia de los recursos de los partidos, sino también de calibrar con precisión el estado de las diferencias en la competencia electoral.

En correspondencia con esas pautas generales, el artículo 41 de la Constitución fue ampliado y extensamente modificado para dar cabida al objetivo de la equidad. El párrafo II de ese artículo dice:

La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se

¹³ K. D. Ewig, *Money, politics and law. A study of electoral campaign finance reform in Canada*, Oxford, 1992.

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los privados.

La introducción del criterio de equidad a nivel constitucional tuvo varias traducciones prácticas a nivel legal, plasmadas a lo largo de los artículos 49, 49-A y 49-B del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. La ley comienza ratificando que el financiamiento público “debe prevalecer sobre otros tipos de financiamientos” permitidos y regulados por la ley. Para ello se redefinieron las modalidades de financiamiento público; si en el código anterior a la reforma los rubros a que tenían acceso los partidos políticos eran cinco (por actividad electoral, por actividades generales, por subrogación del Estado a las contribuciones del legislador, por actividades específicas y para el desarrollo de los partidos políticos), ahora el flujo de recursos públicos quedó comprendido en tres modalidades:

- 1) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes de cuyo monto total se asignará 30% de forma igualitaria entre los partidos políticos con representación en el Congreso, en tanto que 70% se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votación obtenida por cada partido político representado en el Congreso.
- 2) Para gastos de campaña. Para estos efectos a cada partido se le otorgará, el año de la elección, un monto equivalente al recibido por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.
- 3) Para actividades específicas como entidades de interés público. Comprende apoyos a los gastos por actividades de educación y capacitación política; investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos. El Consejo General puede autorizar apoyos hasta por 75% de los gastos anuales comprobados por estos conceptos.

Lo más importante de estas modificaciones, sin embargo, no está en la nueva clasificación, sino en el monto a asignar y en la manera de distribuir los recursos.

Por una parte, el cálculo que señala la ley incrementa de una manera drástica los recursos públicos destinados a los partidos políti-

JOSÉ WOLDENBERG

cos.¹⁴ El argumento que defendió este ensanchamiento presupuestario es contribuir a fortalecer decididamente a los partidos políticos y a su competitividad electoral, a propiciar su profesionalización y su arraigo extendido en todo el territorio nacional. Por lo demás, en este tema se vuelve a constatar la dinámica expansiva que han propiciado nuestras reformas institucionales: de 1977, cuando los partidos son declarados “entidades de interés público y con derecho a subsidios” pero sin reglamentación alguna, a 1986, momento en que las ministraciones públicas quedan normadas con fórmulas conocidas y predeterminadas, para llegar finalmente a los grandes trazos de una discusión sobre un modelo de subvención pública, que ahora se consagra desde la Constitución: “La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades ... debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado”.

Por su lado, la manera de asignación de esos recursos —prevista desde la Constitución— mejora su distribución y ayuda al objetivo general de la equidad. Como hemos anotado arriba, la fórmula consiste en ministrar el rubro para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y el correspondiente a gastos de campaña, de un modo proporcional en 70% y de un modo igualitario en 30%. Siguiendo con la comparación frente a 1994, podemos decir que la nueva fórmula mejora las condiciones de la competencia, puesto que en aquella elección sólo 17.3% del financiamiento a los partidos fue entregado de manera igualitaria; por contra, 82.7% fue ministrado de

¹⁴ La ministración que el IFE realizó durante 1994 al conjunto de partidos políticos ascendió a N\$201 308 002.23. Siguiendo el cálculo que señala la ley reformada en 1996, el IFE determinó, en cambio, un monto total igual a \$2 111 493 862.23, que corresponde a los rubros para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña y para actividades específicas. Esto significa que el monto aportado en 1994 representó apenas 16.5% de lo que establece la ley para 1997 en términos reales.

Un incremento tan notable en la magnitud real de los recursos fue argumentado y debatido en extenso, pero en los hechos se convirtió en la única pieza insalvable de toda la negociación de reforma.

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

manera proporcional a la votación. Por su parte, el financiamiento de simpatizantes y de particulares se sujeta a las siguientes reglas:

- 1) Ningún partido podrá recibir aportaciones anuales en dinero por una cantidad superior a 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda.
- 2) Las aportaciones de dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente a 0.05% del monto del total del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda.
- 3) La reforma hace incluir, entre las prohibiciones, la de recibir aportaciones de personas no identificadas —anónimas— con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.
- 4) Los informes deben ser entregados a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, haciéndose extensiva esta obligación a las agrupaciones políticas.
- 5) Se reduce de 90 a 60 días el plazo requerido para la presentación tanto del informe anual como del informe de gastos de campaña, y se dispone que el plazo de entrega para este último concepto contará a partir del día que concluyan las campañas electorales.
- 6) Para efectos de fiscalización del manejo de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas, así como de recepción, revisión y dictamen de los informes que deben rendir, el nuevo código dispone, entre otras, de las siguientes atribuciones a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas:
 - a) Elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de informes;
 - b) Vigilar que los recursos se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en la ley;
 - c) Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas;

- d) Ordenar visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;
- e) Presentar al Consejo General los dictámenes que formula respecto de las auditorías y verificaciones, y
- f) Informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos y agrupaciones políticas y, en su caso, las sanciones que a su juicio procedan.

Otro aspecto muy importante es el referente a los límites de los gastos de campaña para presidente, senadores, diputados y asambleístas. En 1994 dichos topes fueron determinados (salvo el presidencial) por los Consejos Locales y Distritales. Esta situación acarrea un doble efecto: por una parte que el tope global (la suma de los límites, y por lo tanto la erogación total de los partidos) tendiera a incrementarse sustantivamente; y por el otro, que existieran diferencias muy importantes entre los topes distrito a distrito y entidad a entidad. A partir de la reforma, el Consejo General asume la facultad de acordar los topes de gastos de campaña que se aplicaban a todas las elecciones federales para senadores y diputados.

De manera paralela se modifican significativamente las fórmulas de cálculo y se estipulan de manera más clara y precisa las reglas que debe observar el Consejo General para determinar los topes de gastos de campaña en las elecciones de presidente, senadores y diputados.

Esta fórmula de determinación de topes a los gastos de campaña constituyen un fruto positivo de la reforma de 1996: siguiendo las indicaciones de la ley, el 23 de enero de 1997 el Consejo General del IFE fijó unos topes que son sensiblemente menores a los que fueron establecidos en 1994. En el año 2002, el IFE resolvió además difundir públicamente la información relativa a los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales.¹⁵ Y en el año 2003 fijó un procedimiento para la liquidación del patrimonio de los partidos políticos que no hubieren obtenido el 2% de la votación.¹⁶

¹⁵ *Diario Oficial*, 3 de mayo de 2002.

¹⁶ *Diario Oficial*, 11 de agosto de 2003.

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Por su parte, el Tribunal ha establecido con claridad que el derecho a recibir financiamiento público concluye con la pérdida del registro del partido político.¹⁷

La llegada de los partidos políticos a los medios electrónicos es un tema y un problema ya clásico de las democracias modernas¹⁸ y la reforma electoral de 1996 no podía dejar de atender. Las necesidades de ampliación de su influencia, la creciente exigencia de llevar su mensaje y atraer cada vez a un mayor número de electores, obliga no sólo a un cambio en la normatividad electoral, sino mucho más allá, a un cambio en el modelo mismo de partido.¹⁹

Naturalmente un tipo de organización como la que exige la competencia electoral moderna, no podría sobrevivir practicando formas tradicionales de acercamiento, comunicación con la sociedad o de financiamiento de sí mismos. Adicionalmente, la contienda en el mercado político no hace sino presionar aún más para que las formas de penetración, arraigo y sobrevivencia sean transformadas, lo que implica un aumento en sus gastos y su necesidad de acceder a los mass media, sobre todo con motivos electorales. Tal y como lo argumentó no hace mucho A. Panebianco, la paulatina consolidación de los partidos profesionales-electorales ha acarreado también cambios “ambientales” a sus sociedades, de entre los cuales destaca la “consolidación de una sociedad política y civil de la información”; se trata de un cambio de tipo tecnológico que consiste, entre otras cosas, en una reestructuración del campo de la comunicación política bajo el impacto de los mass media, y en particular de la

¹⁷ SUP-RAP-023/97. 25 de septiembre de 1997.

¹⁸ Véase Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México. 1994.

¹⁹ Panebianco ubica ese cambio de modelo particularmente en tres terrenos: la desradicalización de los componentes ideológicos de los partidos; la ampliación de la base electoral, que permitiría pasar de un partido de base “confesional” o clasista a una organización que pretende abarcar en su proyecto a amplios sectores de la sociedad (“a todo el mundo”), y la búsqueda intencionada a entablar relación con diversos grupos de interés de la sociedad. A. Panebianco, *Modelos de partido*, Alianza Editorial, Madrid, 1990, pp. 49-495.

JOSÉ WOLDENBERG

televisión ... poco a poco, el papel central que en todas partes ha adquirido la televisión en la competición política comienza a desplazar sus poderosos efectos sobre la organización de los partidos ... las preferencias se tornan más volátiles pero también la capacidad de disuasión aumenta, la especialización es imprescindible y todos los costos se incrementan, las aportaciones de militantes pierden importancia y ganan peso los aparatos y cuadros que proveen de recursos a las organizaciones ... ni los medios pueden prescindir de la política porque no serían creíbles, ni los partidos pueden ya renunciar a estar en los medios porque se tornarían inviables.²⁰

Expuesto a grandes trazos, fue éste el contexto general al que respondía la discusión de la nueva ley: los medios de comunicación y la lucha política como una pareja impuesta necesariamente por la estructura, la masividad y la modernización social.

El título que regula el tema del acceso y financiamiento a la radio y la televisión es el tercero del Cofipe.

En el artículo 41 se constata, igual que en la Constitución, que una de sus prerrogativas es: "tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión".

La reforma suprime la disposición que ordenaba el incremento de la duración de los tiempos de transmisiones en períodos electorales de manera proporcional a la fuerza electoral de cada partido político y adopta un conjunto más preciso y equitativo de disposiciones para regular su acceso a la radio y la televisión en períodos electorales.

Es el capítulo primero del título tercero, en sus artículos 42 a 48, el que regula la materia de medios de comunicación para los partidos políticos. El código electoral entiende que las prerrogativas de los partidos en radio y televisión son establecidas para difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales.

En su primera parte, la nueva ley regula los tiempos estatales que son transferidos a los partidos políticos, en los siguientes términos:

- 1) Es el IFE, a través de la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos, la instancia que se encargará de difundir los programas en

²⁰ A. Panebianco, *ibid*, pp. 493-495.

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

radio y televisión y tramitar ante los concesionarios los tiempos correspondientes.

- 2) Respecto del tiempo total que le corresponde al Estado, cada partido disfrutará de 15 minutos mensuales en cada uno de los medios de comunicación. También podrán tener presencia en un programa especial para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes. Además, los partidos podrán solicitar ser transmitidos en programas de cobertura regional.

El artículo 45 dispone que los guiones técnicos serán presentados por los partidos a la Comisión de Radiodifusión del propio IFE. La misma será la encargada de producirlos.

Por otra parte, la ley impone algunas taxativas y procedimientos importantes para la contratación de espacios en los medios electrónicos:

- 1) La Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE es responsable de determinar las fechas, los canales, las estaciones y los horarios de las transmisiones.
- 2) Los programas de los partidos tendrán preferencia en el tiempo estatal, y los concesionarios los deberán transmitir en los horarios de mayor audiencia.
- 3) Es importante anotar también que en ningún caso se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de partido político por parte de terceros.
- 4) Asimismo, son los partidos políticos las únicas figuras posibilitadas para contratar tiempos en radio y televisión con fines electorales.

En respuesta a una vieja demanda de los partidos, durante las campañas electorales los tiempos oficiales en radio y televisión se incrementan de una manera importante. Es el artículo 47 el que obliga a intensificar la presencia de los partidos, en relación con el período no electoral y también en relación con las prerrogativas que tenían en la legislación anterior.

En lo que se refiere a la elección presidencial, el tiempo total de transmisión para todos los partidos será de 250 horas en radio y 200 en televisión. Para los períodos electorales intermedios, en los que se compite únicamente por la Cámara de Diputados, el tiem-

po total de transmisión será exactamente la mitad de lo señalado en el párrafo anterior; es decir, 125 horas de radio y 100 de televisión.

Una de las innovaciones de la ley es el establecimiento de spots, en radio y televisión. La ley los llama "promocionales". Se trata de una "bolsa" de tiempo en radio y televisión que el IFE compra a los concesionarios en período electoral. El monto previsto para ello en el proceso federal de 1997 fue de 125 millones de pesos.²¹

Por conducto del IFE se pondrán a disposición de los partidos hasta 10 000 promocionales (spots) políticos en radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos cada uno, mensualmente. Los que se no se utilicen en el mes de que se trate no podrán ser transmitidos con posterioridad.

Como una forma de propiciar la equidad, los promocionales se otorgarán siguiendo un criterio de 70% proporcional y 30% igualitario entre los partidos representados en el Congreso de la Unión.

Del número total y del tiempo total asignado, los partidos tienen la opción de fragmentarlos o de adicionarlos para hacer mensajes más amplios de 5, 7.5 y 10 minutos.

Pero la ley regula incluso el procedimiento para que los partidos adquieran los tiempos. Independientemente de todo lo anterior, el IFE solicita a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención para que los concesionarios o permisionarios de todo el país les proporcionen sus horarios y tarifas disponibles para su contratación por los partidos para dos períodos (artículo 48):

- 1) Del 1º de febrero al 31 de marzo.
- 2) Del 1º de abril hasta seis días antes del 6 de julio es decir, el 30 de junio.²²

²¹ Es menester señalar que el financiamiento destinado a esos promocionales no puede ser mayor de 12% del financiamiento público determinado para las campañas políticas, en un año de elecciones intermedias: de ahí surge el cálculo de 125 millones.

²² En el período de elección intermedia únicamente se solicitará y utilizará el segundo catálogo de horarios, tiempos y tarifas.

EL ESTATUTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En el período de elección intermedia únicamente se solicitará y utilizará el segundo catálogo de horarios, tiempos y tarifas.

A partir de la información de los concesionarios y funcionarios, el IFE —la Dirección de Prerrogativas— hace un “Catálogo General de Medios Electrónicos de Radio y Televisión”. Lo pone en manos de los partidos y éstos manifiestan al IFE qué tiempos y qué espacios tienen interés en adquirir.

En otras palabras, el IFE avisará mediante un oficio —a cada medio de difusión— qué partido está interesado en qué espacio y horario de su programación. Todo este procedimiento —plasmado en el artículo 4— tiene como finalidad lograr que las adquisiciones se hagan guardando orden y sin disputas entre los partidos por un mismo espacio.

El artículo 48, en su párrafo 10, señala que la Comisión de Radiodifusión del IFE (formada por representantes de los partidos políticos), y el director de Prerrogativas y Partidos Políticos sugerirán a la Cámara Nacional de la Industria y la Televisión, “lineamientos generales aplicables a los noticiarios de radio y televisión”. Esos lineamientos se refieren a la información que los noticiarios vierten de las campañas y los candidatos durante el período electoral. Se trata sobre todo de la percepción que los propios partidos tienen de los medios; cómo se sienten tratados por los noticiarios, y se sugieren algunas líneas que se consideran útiles para encauzar la contienda electoral.

Finalmente, dos de las innovaciones más importantes de la ley puesta en vigor en noviembre de 1996 consisten en que la Comisión de Radiodifusión —apoyada por la Dirección de Prerrogativas— realice monitoreos muestrales de los noticieros. Es decir, se realizará un seguimiento del tiempo asignado y sobre todo de la calidad informativa que los noticieros electrónicos hacen a propósito de las campañas de cada partido político. El resultado de ese monitoreo sistemático se hará público en el Consejo General del IFE.

Y en segundo lugar, en el apartado referido a las disposiciones que regulan las campañas electorales (artículo 186) se reconoce a los partidos políticos, los candidatos y las coaliciones, la posibilidad de ejercer el derecho de aclaración respecto de la información que

JOSÉ WOLDENBERG

presenten los medios de comunicación cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a su actividad o atributos personales. Ambas medidas representan un cambio notable de la ley en relación con los medios (un cambio notable más allá incluso del ámbito propiamente electoral), su impacto no es fácilmente previsible pero, creemos, se sientan bases sólidas para que en el espacio mediático se vivan contiendas más equitativas y más justas.

A fines del año 2003 el Congreso aprobó nuevos requisitos para la constitución y registro de partidos políticos nacionales. Se estableció como requisito previo el ostentar un registro como agrupación política nacional, se incrementó el porcentaje de afiliados (del 0.13% al 0.26%) del padrón electoral, y la celebración del doble de asambleas en relación al pasado. Si antes eran 100 distritales con por lo menos trescientos afiliados ahora deben ser 200, si antes eran 10 estatales con por lo menos tres mil afiliados, ahora deben ser 20.

El Partido del Trabajo impugnó esa reforma. Impulsó una acción de inconstitucionalidad ante la Corte (6-2004). Pero la Corte dio por buena la reforma y refrendó su validez.