

## **CAPÍTULO II**

# **Derechos y obligaciones de los partidos políticos**

## Derechos y obligaciones de los partidos políticos

Leonardo VALDÉS ZURITA

SUMARIO: I. Marco jurídico; II. Aportaciones a la formación del derecho de los partidos políticos; A. Conformación y registro de partidos políticos; B. Coaliciones electorales; C. Operación electoral; D. Aspectos genéricos; E. Procedimientos administrativos; III. Evaluación sobre las aportaciones a la formación del derecho de los partidos políticos en México.

La transformación política que vivió México, durante el último cuarto del siglo xx, fue producto de la conjunción de diversos cambios. Esos cambios fueron especialmente importantes en dos ámbitos: en el conjunto de reglas e instituciones de la vida político-electoral, y en las preferencias políticas de vastos sectores de la población. Para decirlo de manera sintética: cambiaron las reglas de la competencia por el poder político, a la vez que se implantó un importante grado de pluralismo político en la sociedad.<sup>1</sup>

Los resultados de tal conjunción han sido, en primer lugar, satisfactorios y, por otra parte, han abierto una importante cantidad de situaciones y fenómenos novedosos de todo orden. Países que en diferentes latitudes vivieron situaciones similares a las de México, no

---

<sup>1</sup> En un artículo del autor, publicado en la *Revista Mexicana de Estudios Electorales* (número 3, enero-junio 2004) y titulado "El fin del sistema de partido hegemónico en México", se presentan de manera detallada los argumentos que aquí solamente se mencionan.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

siempre salieron bien librados. Cuando, después de una larga etapa de existencia de un solo partido político, se implantó el pluralismo en ciertas sociedades y las reglas permanecieron sin cambio, se produjeron (como en la mayoría de los países de Europa oriental) situaciones de ruptura del orden social, e incluso movimientos de secesión y guerra civil. En cambio, si las reglas se modificaron para propiciar condiciones más equitativas de competencia por el poder político, sin que el pluralismo se implantara en la sociedad, el mismo partido antes hegemónico (o algún otro en su lugar) continuó gobernando bajo un formato poco democrático (como sucedió, después de la Segunda Guerra Mundial, en los casos de Italia y Japón).

En México no fue así. A partir de la reforma política del sexenio de José López Portillo se avanzó en sucesivas reformas a los ordenamientos electorales, se crearon nuevas instituciones encargadas de conducir y calificar las elecciones, se establecieron y reglamentaron los derechos y obligaciones de los partidos políticos (en tanto que actores centrales de la lucha democrática por el poder político) y, paulatinamente, se implantó el pluralismo en las preferencias políticas de los ciudadanos (los otros actores centrales de la vida democrática de una nación). Así se produjo la llamada transición a la democracia.<sup>2</sup>

La transición de México, junto con otras, puede incluirse en la ola de cambio democrático que azotó al mundo occidental durante la segunda mitad del siglo xx. Y más específicamente, se puede ubicar en el contexto de la implantación de sistemas democráticos de gobierno en América Latina. No obstante, es necesario distinguir algunos rasgos característicos del cambio político en México, frente al conjunto de casos latinoamericanos (e incluso del sur y del oriente de Europa). Se puede afirmar que la única transición pacífica y estable desde un sistema de partido hegemónico fue la mexicana. Aquí la diferencia con los casos latinoamericanos: en todos esos países la transición partió del derrumbe de dictaduras militares. Ade-

---

<sup>2</sup> Para un muy completo análisis de ese proceso político, véase: Woldenberg, José, *La construcción de la democracia*. Plaza Janés. Ciudad de México. 2002.

## DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

más, mientras que en muchos de los países del cono sur, la transición significó la reinstalación de sistemas plurales de partidos, que existieron antes de la implantación de las dictaduras, en México la transformación del sistema de partido hegemónico implicó la implantación de un nuevo sistema de partidos plural y competitivo.

En ese proceso fue necesario invertir una enorme cantidad de recursos económicos, humanos y (sobre todo) intelectuales, para conformar un conjunto de leyes e instituciones, que en nada se parecen a las que existieron durante el período de partido hegemónico, que vivió México entre los años cincuenta y el fin de los ochenta. La investigación que en este capítulo se reporta, es en parte la reconstrucción de ese proceso de reingeniería institucional. Se centra en los derechos y obligaciones de los partidos políticos y profundiza en las aportaciones normativas que han realizado diversas instituciones en la materia.

### I. MARCO JURÍDICO

Como en muchos países la constitucionalización<sup>3</sup> de los partidos políticos representó un importante punto de inflexión de la vida política de México. Cuando esas organizaciones de ciudadanos, que tienen como fin la participación de los mismos en la vida política de una nación,<sup>4</sup> aparecen en el texto constitucional, su perfil cambia significativamente. En Estados Unidos los partidos políticos, a pesar

---

<sup>3</sup> Sobre la constitucionalización de los partidos políticos, véase: Cárdenas Gracia, Jaime, "Partidos Políticos", en *Léxico de la Política*. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México. 2000.

<sup>4</sup> Anna Oppo, después de mostrar las dificultades para adoptar una noción cerrada del término partido político, llega a la conclusión de que "en la noción partido entran todas aquellas organizaciones de la sociedad civil que surgen en el momento en el que se reconoce, teórica o prácticamente, al pueblo el derecho de participar en la gestión del poder y que con ese fin se organizan y actúan", en Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*. Tomo II. Siglo XXI Editores. Ciudad de México. 1986.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

de que no se encuentran explícitamente referidos en el texto constitucional, están protegidos por la libertad de asociación, consagrada por la primera enmienda constitucional, de 1791.<sup>5</sup> En la mayoría de los países de Europa occidental, la inclusión de los partidos políticos en sus constituciones es posterior a la Segunda Guerra Mundial. Esto en buena medida para evitar el surgimiento y, sobre todo, fortalecimiento de partidos de extrema izquierda y derecha, ya que durante la primera mitad del siglo xx ese tipo de organizaciones habían causado graves problemas en esas naciones.<sup>6</sup> En la mayoría de los países de América Latina, los partidos políticos fueron incorporados a sus constituciones durante (o bien, como resultado de) sus procesos de transición democrática.<sup>7</sup>

En México la inclusión de los partidos políticos en el texto constitucional fue producto de una situación paradójica. En 1976 el sistema de partido hegemónico, que empezó a funcionar a mediados de los años cincuenta, llegó a su punto culminante. Ese tipo de sistemas se caracterizan, entre otras cosas, por el hecho de que el poder político no se pone en juego en las elecciones. El partido hegemónico tiene a su disposición un marco institucional y una situación social que le permiten asegurar el triunfo de la casi totalidad de sus candidatos. De tal suerte que para ser representante popular o gobernante, la condición fundamental es ser candidato del partido hegemónico. Candidatos de otros partidos pueden lograr contados triunfos, sólo en situaciones extraordinarias. Por esos motivos, se puede afirmar que una ley fundamental de los sistemas de partido hegemónico, es que sus candidatos no pueden perder una elección y que, cuando eso sucede, es absolutamente marginal.

---

<sup>5</sup> Véase: Aldrich, John H., *Why parties? The origin and transformation of political parties in America*. The University of Chicago Press. Chicago. 1995.

<sup>6</sup> Véase: Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Universidad. Madrid. 1992.

<sup>7</sup> Véase: Bendel, Petra, "Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etcétera", en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México. 1998.

## DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La elección presidencial de 1976 fue el más claro ejemplo de funcionamiento del sistema de partido hegemónico en México. Ese partido, el Revolucionario Institucional (PRI), llevó como candidato presidencial al único que se presentó formalmente en la contienda. Dos de sus tres adversarios legalmente reconocidos, el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), optaron por mantener su tradición de postular, de manera común, al candidato presidencial del PRI. No se ha indagado hasta ahora si esa tradición tuvo raíces estrictamente ideológicas, o si estaba fundada en un frío cálculo que ponía de manifiesto la ausencia total de posibilidades de éxito de esos partidos en la contienda presidencial; y, en consecuencia, les aconsejaba concentrarse en la competencia por posiciones en los órganos legislativos.<sup>8</sup> Lo cierto es que desde su surgimiento (con una sola excepción, cuando el PPS postuló a su fundador como candidato presidencial) esos partidos hicieron uso de la figura de candidato común, que contenía nuestra ley electoral federal, para postular al mismo candidato presidencial del PRI.

El otro adversario tradicional del partido hegemónico, el Partido Acción Nacional (PAN) enfrentó una severa crisis interna que le impidió postular candidato presidencial.<sup>9</sup> Las candidaturas producto de las rupturas de la familia revolucionaria, que menudearon durante la etapa prehegemónica, tampoco hicieron acto de presencia.<sup>10</sup> Un partido sin registro legal, el Comunista Mexicano, lanzó como su candidato presidencial al líder ferrocarrilero Valentín Campa, pero su nombre no apareció impreso en las boletas electorales y, en consecuencia, no se pudo saber cuantos ciudadanos apoyaron esa candidatura informal.

---

<sup>8</sup> Tómese en cuenta que, a partir de la reforma constitucional de 1964 que incluyó la figura de los diputados de partido, esos partidos vieron incrementarse significativamente sus posibilidades de acceso a la Cámara de Diputados.

<sup>9</sup> Véase: Loaeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México. 1999.

<sup>10</sup> Véase: Reyna, José Luis, "Las elecciones en el México institucionalizado, 1946-1976", en González Casanova, Pablo (coord.): *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*. Siglo XXI Editores, Ciudad de México. 1985.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

O sea que, para todo efecto práctico, José López Portillo fue candidato único a la presidencia de la República. Esa fue la expresión más contundente de la existencia de un sistema de partido hegemónico y la cúspide de su desarrollo. Por primera vez, la norma según la cual su candidato presidencial no podía perder era una realidad irrefutable. Bastaba que un solo ciudadano emitiera su voto por José López Portillo, para que éste por mayoría simple ganara la elección presidencial. Esto es: no podía perder esa elección.

No obstante, ese proceso electoral fue el antecedente inmediato de la Reforma Política que, entre otras cosas, incluyó a los partidos políticos en el texto constitucional. A partir de 1977, la fracción I del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que:

“Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”.

Ese mismo texto define a los partidos de la siguiente manera:

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

Resulta evidente que la elección presidencial de 1976 dejó al descubierto una de las fases del sistema político autoritario que había sentado sus reales en nuestro país. Interna y externamente, era necesario recuperar cierta legitimidad y la reforma política tenía ese objetivo. Gracias a ella, los partidos políticos alcanzaron rango constitucional y ahí quedaron definidos sus principales derechos. En primer lugar su intervención en los procesos electorales federales, estatales y municipales. Además, se estableció su derecho a contar “de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades”.<sup>11</sup> Así, la Constitución les

---

<sup>11</sup> Artículo 41, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

garantizó tanto el acceso permanente a los medios de comunicación social, como al financiamiento público para sus actividades ordinarias y para sus campañas electorales. Evidentemente, la reglamentación correspondiente se remitió a la ley respectiva.

En el nivel constitucional también tienen origen otros derechos y prerrogativas para los partidos políticos en México. La fracción III del artículo 41 de la Constitución, les otorga el derecho a participar en la integración del Instituto Federal Electoral, autoridad en la materia. Y el párrafo segundo de esa fracción establece la participación, con voz pero sin voto, de representantes de los partidos, así como de representantes del Poder Legislativo. Los artículos 54 y 56 les otorgan a los partidos políticos derechos en el proceso de elección de las dos cámaras que conforman el Congreso de la Unión.

La fracción II, inciso f), del artículo 105 de la Constitución, le otorga a los partidos políticos nacionales el derecho de emprender, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales y locales. El artículo 116 constitucional, por su lado, obliga a las constituciones y leyes electorales locales a observar ciertos principios que incluyen derechos para los partidos políticos equivalentes a los establecidos por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución es omisa respecto de las obligaciones de los partidos políticos, su registro, las faltas administrativas que pudieran cometer y las posibles sanciones a las que pueden estar sujetos. No obstante, en el último párrafo del artículo 63 se establece un supuesto que da fundamento constitucional a una posible sanción a los partidos políticos. El mencionado párrafo establece que las personas que habiendo sido electas, no se presenten a desempeñar el cargo de diputado o senador, incurrirán en responsabilidad y serán sancionados en los términos de la ley correspondiente. "También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos a una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funcio-



LEONARDO VALDÉS ZURITA

nes". Esto significa que en México, por norma constitucional, los partidos políticos tienen prohibido impedir que sus candidatos electos concurren a ejercer el cargo para el que fueron postulados. Este, me parece, es un principio fundamental para asegurar el buen desarrollo de las instituciones democráticas en el país.

Dado que en México no existe aún una ley de partidos,<sup>12</sup> los derechos y obligaciones de los partidos políticos se encuentran mayoritariamente regulados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

El artículo 36 del Cofipe establece los derechos de los partidos políticos legalmente reconocidos en México. Se trata de una relación<sup>13</sup> que parte de la garantía de su participación en la preparación,

---

<sup>12</sup> En la mayoría de los países latinoamericanos sí existen ese tipo de leyes. Véase: Bendel *op. cit.*

<sup>13</sup> "a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en este Código, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; b) Gozar de las garantías que este Código les otorga para realizar libremente sus actividades; c) Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución General de la República y de este Código, para garantizar que los partidos políticos promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; d) Postular candidatos en las elecciones federales en los términos de este Código; e) Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse, en los términos de este Código; f) Participar en las elecciones estatales y municipales, conforme a lo dispuesto en la fracción I del párrafo segundo del artículo 41 de la Constitución; g) Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral en los términos de la Constitución y este Código; 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 otorgue este Código."

## DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

desarrollo y vigilancia de los procesos electorales; pasa por la garantía para el libre ejercicio de sus actividades y la obtención de prerrogativas y financiamiento público, y arriba a la postulación de candidatos en las elecciones federales, la participación en las estatales y municipales, así como a la conformación de frentes y coaliciones e, incluso, realizar fusiones. La lista termina, con el consabido “los demás que les otorgue este Código”.<sup>14</sup>

Esos derechos, no listados en el artículo antes referido, son muchos y de variada naturaleza. En el artículo 40 se les otorga la facultad de solicitar al Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) se investigue las actividades de otros partidos políticos y de las agrupaciones políticas nacionales,<sup>15</sup> cuando presuman que han incumplido sus obligaciones de manera grave y sistemática, y aportando los elementos de prueba correspondientes. Además de las prerrogativas y de tiempo en radio y televisión, de las que gozan los partidos políticos,<sup>16</sup> el artículo 48 del Cofipe les otorga en exclusividad el derecho a contratar tiempos en esos medios de comunicación, para difundir sus mensajes de campaña electoral. El artículo 74, por otra parte, al definir la conformación del Consejo General del IFE, le otorga participación a los partidos políticos, a través de sus representantes. El inciso 9 de ese artículo especifica que la participación de los representantes de los partidos es solamente con voz. Esta facultad, de pertenecer al órgano superior de dirección del IFE, se replica en toda la estructura desconcentrada de esa institución. Los partidos pueden nombrar representantes ante los 32 Consejos Locales del IFE —uno en cada entidad federativa— y ante los 300 Consejos Distritales.<sup>17</sup> Los partidos políticos, además, tienen derecho a estar representados en los órganos de vigilancia del IFE: fundamentalmente, en los que tienen que ver con el Registro de

---

<sup>14</sup> Inciso k) del artículo 36 del Cofipe.

<sup>15</sup> Esta es una figura de participación política, regulada por los artículos 33 al 35 del Cofipe.

<sup>16</sup> Que se analizan en el capítulo 3 de este libro.

<sup>17</sup> Véanse los artículos 102 y 113.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

Electores, así como con el ejercicio de sus prerrogativas en radio y televisión. Además, el artículo 89 del Cofipe les otorga a los partidos políticos, a través de sus representantes, acceso pleno a los sistemas y mecanismos que se establezcan para conocer los resultados preliminares de las elecciones federales. Evidentemente, los partidos políticos tienen derecho a nombrar representantes ante las mesas directivas de casilla, que son las encargadas de recibir y computar los votos en las jornadas electorales.<sup>18</sup> Es derecho exclusivo de los partidos políticos, según lo establece el artículo 175 del Cofipe, registrar candidatos a los cargos de elección popular. Finalmente, los partidos políticos, de acuerdo con lo que establece el párrafo 3 del artículo 186 del Cofipe, tienen a su disposición el derecho de aclaración si consideran que la información presentada por los medios de comunicación deforma hechos o situaciones referentes a sus actividades o a los atributos personales de sus candidatos.

Las obligaciones de los partidos políticos se encuentran especificadas en el artículo 38 del Cofipe. A la letra, son las siguientes:

- Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;
- Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;
- Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro;
- Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos nacionales ya existentes;
- Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;
- Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;

---

<sup>18</sup> Véanse los artículos 116 y 198 del Cofipe.

## DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- Contar con domicilio social para sus órganos directivos;
- Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral;
- Sostener por lo menos un centro de formación política;
- Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participan, 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. En este caso, el tiempo que le dediquen a la plataforma no podrá ser menor del 50% del que les corresponda;
- Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la comisión de consejeros a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 de este Código, así como entregar la documentación que la propia comisión le solicite respecto a sus ingresos y egresos;<sup>19</sup>
- Comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programa de acción o estatutos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente;<sup>20</sup>
- Comunicar oportunamente al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos;
- 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;
- Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para

---

<sup>19</sup> Se trata de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del IFE.

<sup>20</sup> El párrafo 2 del propio artículo 38 del Cofipe, establece que tales modificaciones “en ningún caso se podrán hacer una vez iniciado el proceso electoral”.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

sufragar los gastos de campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 de este Código;<sup>21</sup>

- 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;
- Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;
- Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos;
- Garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades políticas; y

Como se observa, las obligaciones de los partidos que detalla este artículo, van desde cuestiones muy generales vinculadas con su compromiso de ajustar sus actos al estado de derecho, hasta específicas vinculadas con el uso y la fiscalización del financiamiento público que, por ley, reciben. Este artículo también termina con la fórmula: "las demás que establezca este Código".

El resto de las otras obligaciones, que el Código les impone a los partidos políticos, en realidad son sólo derivadas de las que de manera tan específica se encuentran en el artículo 38. La única que vale la pena enfatizar, tiene que ver con la obligación que tienen los partidos de propiciar la igualdad de oportunidades y la equidad de género para el acceso a los cargos de elección popular.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> El cual textualmente establece que: "Son derechos de los partidos políticos: ... c) Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución General de la República y de este Código, para garantizar que los partidos políticos promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo".

<sup>22</sup> Artículo 4, párrafo 1. El artículo 175 hace énfasis en la misma cuestión.

## DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Una de las obligaciones que tienen los partidos políticos en México y que desde otros países puede ser vista como si se tratara de un simple trámite administrativo, es la de obtener su registro legal y, en los términos de la fracción c) del artículo 38 (ya citado), mantener el número de afiliados respectivo. Además, requieren cada tres años obtener al menos el 2 por ciento de la votación nacional en alguna de las elecciones. El registro legal de los partidos políticos en México, fue uno de los elementos para el desarrollo del sistema de partido hegemónico. Los requisitos que debían satisfacer los grupos de ciudadanos que aspiraban a participar electoralmente, a partir del registro de un nuevo partido político, eran tan elevados que desde los años cincuenta no se logró registrar legalmente ningún partido político. Esa fue una de las razones de la existencia de un estable sistema de cuatro partidos, completamente dominado por uno de ellos.

Entre otras, una de las principales aportaciones de la Reforma Política de los setenta, ya referida antes, fue justamente la flexibilización en el procedimiento y requisitos para el registro de nuevos partidos políticos. La ley electoral producto de esa Reforma creó la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones, que sirvió como mecanismo de incorporación de buena parte de los partidos políticos que participaron en las elecciones durante los años ochenta y noventa.

Las sucesivas reformas modificaron tanto las figuras como los procedimientos del registro de los partidos políticos. El código electoral vigente a partir de diciembre de 2003 establece, en su artículo 22, que las agrupaciones políticas nacionales que pretendan participar en las elecciones federales deberán obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral. Los requisitos para obtener el registro, son:

- a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades, y
- b) Contar con 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; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados

LEONARDO VALDÉS ZURITA

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.”<sup>23</sup>

Los artículos 25 al 27 del Código especifican el contenido que deben satisfacer la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos, mientras que del 28 al 31 se establecen los procedimientos tanto para solicitar el registro, como para obtenerlo.<sup>24</sup>

Desde las reformas de los años setenta se han incorporado al sistema de partidos en México más de una docena de partidos políticos. La mayoría perdieron su registro, por no obtener el mínimo de votación exigido por la ley electoral.<sup>25</sup>

El artículo 66 del Cofipe establece las causas de pérdida de registro de un partido político:

- “No participar en un proceso electoral federal ordinario;
- 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 de este Código;
- No obtener por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado, en términos del convenio celebrado al efecto;
- Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro;

---

<sup>23</sup> Artículo 24 del Cofipe.

<sup>24</sup> Las reformas de diciembre de 2003 al Cofipe restringieron la posibilidad de obtener registro como partido político, en diversos sentidos. A partir de esa fecha solamente pueden aspirar a obtener registro las organizaciones que previamente lo hayan obtenido como Agrupaciones Políticas Nacionales. Además, se duplicaron las entidades y/o distritos y se duplicó, también, el porcentaje de afiliados respecto del padrón electoral. Por otro lado, disminuyeron los requisitos para registrar una Agrupación Política Nacional.

<sup>25</sup> El 1.5% del total de la votación hasta 1996 y el 2% a partir de la reforma al Cofipe de ese año.

## DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral las obligaciones que le señala este Código;
- Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos, y
- Haberse fusionado con otro partido político, en los términos del artículo anterior”.

La pérdida del registro de un partido político le impide a esa organización participar en futuros procesos electorales<sup>26</sup> y le priva de las prerrogativas y financiamiento a que tienen derechos los partidos, en tanto que entidades de interés público. Desde que se encuentra vigente el Cofipe, la única razón por la que han perdido su registro los diversos partidos políticos, ha sido la de no alcanzar el mínimo de votación necesario para conservarlo.

El Código vigente incluye, en su Título Quinto, un capítulo dedicado a las faltas administrativas y sus correspondientes sanciones. Entre los entes sancionables se encuentran los partidos políticos. Las razones que pueden llevar al IFE a sancionarlos son:

- a) Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código;
- b) Incumplan con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral;
- c) Acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, en contravención a lo dispuesto por el artículo 49, párrafos 2 y 3, de este Código;
- d) Acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en el artículo 49, párrafo 11, inciso b), fracciones III y IV, de este Código;

---

<sup>26</sup> Salvo en las elecciones extraordinarias que se realicen inmediatamente después de declarada la pérdida del registro, siempre y cuando el partido que perdió su registro haya postulado candidato en la elección ordinaria anulada. Véase el artículo 21 del Cofipe.



LEONARDO VALDÉS ZURITA

- e) No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en los artículos 35 y 49-A de este Código;
- f) Sobrepasen durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados conforme al artículo 182-A de este Código, y
- g) Incurran en cualquier otra falta de las previstas en este Código”.<sup>27</sup>

Como se puede observar, las conductas que pueden llevar al Consejo General del IFE a sancionar a un partido político, se pueden agrupar en tres conjuntos:

- a) Dejar de cumplir con las obligaciones que les impone a los partidos políticos la legislación;
- b) Recibir recursos financieros inapropiados, no presentar informes y sobrepasar los topes a los gastos de campaña;
- c) Incumplir los acuerdos y resoluciones de la autoridad electoral.

Las sanciones que se pueden imponer a los partidos infractores, son:

- Amonestación pública;
- Multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general;
- Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;
- Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda, por el período que señale la resolución;
- Negativa del registro de las candidaturas;
- Suspensión de su registro como partido político;
- Cancelación de su registro como partido político.<sup>28</sup>

Evidentemente, esas sanciones sólo se pueden aplicar como resultado de un procedimiento que se encuentra establecido en el propio Cofipe,<sup>29</sup> y dependen de la gravedad de la falta cometida. La reincidencia en la conducta faculta a la autoridad electoral a incrementar las sanciones.

La revisión aquí presentada, permite confirmar que a falta de una ley de partidos en México, el código electoral contiene los elementos básicos para normar la vida y actuación de los partidos políticos.

---

<sup>27</sup> Artículo 269, párrafo 2.

<sup>28</sup> Artículo 269, párrafo 1.

<sup>29</sup> En los artículos 270 y 271.

## DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

### II. APORTACIONES A LA FORMACIÓN DEL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como se señaló, uno de los derechos que la Constitución, en su artículo 105, le otorga a los partidos políticos es el de presentar acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta facultad, especificada por el artículo 62 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha permitido que la Suprema Corte conozca y resuelva muy diversos casos desde 1995. El artículo 105 constitucional<sup>30</sup> establece que pueden ser atacadas, por los partidos políticos y mediante las acciones de inconstitucionalidad, las leyes electorales federales y locales. Esto ha sucedido cuando los partidos políticos consideran que la ley, o una parte de la misma, no corresponden a las normas constitucionales que rigen la materia.

Lo primero que se debe señalar es que la legislación federal ha sido relativamente poco atacada por los partidos políticos. Esto permite construir un indicador del alto consenso político respecto del marco legal que ha estado vigente desde las reformas constitucionales y legales de 1996. Han sido cuatro los recursos presentados a la Suprema Corte respecto de alguna de las piezas que componen la legislación electoral federal. Un grupo denominado Partido Foro Democrático, impugnó algunas de las reformas que se realizaron al Cofipe en 1996, concretamente algunos artículos del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. No obstante, la impugnación fue desechada, por improcedente, ya que el referido grupo no contaba con registro como partido político nacional y, en los términos del artículo 105 constitucional solamente los partidos políticos con registro ante la autoridad electoral se encuen-

---

<sup>30</sup> Reformado en 1995, para cambiar el perfil del Poder Judicial, y en 1996 para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda conocer de controversias en materia electoral.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

tran legitimados para impugnar las normas electorales, ante el máximo tribunal de la nación.<sup>31</sup>

En ese mismo año, el de 1996, los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México también presentaron sendos recursos de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte. El primero de ellos impugnó diversos artículos vinculados con el otorgamiento de financiamiento público a los partidos políticos, pues desde su punto de vista las reformas eran contrarias a lo establecido por el artículo 41 constitucional. No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación calificó como infundado el recurso del PAN y en consecuencia ratificó la constitucionalidad de los artículos atacados.<sup>32</sup> El PVEM, por su parte, impugnó artículos transitorios de la promulgación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. En este caso la Corte también desechó el recurso por infundado y ratificó la constitucionalidad de la promulgación de la referida Ley.<sup>33</sup>

La cuarta, y más reciente, acción de inconstitucionalidad presentada en contra del Cofipe fue producto de las reformas de 2003, en materia de requisitos para el registro de nuevos partidos. El Partido del Trabajo argumentó que tales reformas son anticonstitucionales, pues afectan el derecho de asociación política de los ciudadanos, entre otros. La Corte determinó como infundado el mencionado recurso y declaró la validez de los artículos reformados.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Acción de inconstitucionalidad 7/96, promovida por el Partido Foro Democrático y resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 7 de enero de 1997.

<sup>32</sup> Acción de inconstitucionalidad 9/96 promovida por el Partido Acción Nacional y resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 9 de enero de 1997.

<sup>33</sup> Acción de inconstitucionalidad 8/96 promovida por el Partido Verde Ecologista de México y resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 9 de enero de 1997.

<sup>34</sup> Acción de inconstitucionalidad 6/04 promovida por el Partido del Trabajo y resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 16 de marzo de 2004. El acuerdo fue aprobado por mayoría, lo que ha sido poco frecuente. Se acumuló una acción de inconstitucionalidad promovida por una Agrupación Política Nacional, que fue sobreseída por unanimidad.

## DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La gran mayoría de las acciones de inconstitucionalidad, que han presentado los partidos políticos, han tenido como objeto a las leyes electorales locales. En 24 de las 32 entidades se ha presentado al menos una acción de inconstitucionalidad en contra de la ley electoral respectiva. Muchos de esos recursos han ubicado como su principal punto de cuestionamiento el financiamiento público a que tienen derecho los partidos políticos, también en las entidades locales. La Suprema Corte, en lo general, ha ratificado lo establecido por las constituciones y leyes electorales locales. En el capítulo siguiente, de este libro, este asunto se trata con amplitud.

Otro de los asuntos cuestionados por los partidos, ha sido el de la conformación de los Congresos locales y, específicamente, la elección de diputados por el principio de representación proporcional. En las resoluciones de la Suprema Corte ha prevalecido la defensa de los criterios establecidos por la Constitución. Así se declaró inválido el artículo 16 del Código Electoral de Aguascalientes, reformado en noviembre de 2001, por contravenir la proporción de diputados de representación proporcional (cuarenta por ciento del total) establecida por el artículo 54 constitucional.<sup>35</sup> Además, se declaró procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 22 del Código Electoral para el Estado de Morelos, reformado en septiembre de 2002, por no establecer de manera clara y precisa las bases para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional.<sup>36</sup>

Las bases para la distritación y redistribución, para la conformación del servicio profesional electoral en una entidad, para la integración de las autoridades electorales e incluso ciertas normas que impiden a los ciudadanos que se asumen como precandidatos de los partidos

---

<sup>35</sup> Acción de inconstitucionalidad 3/02 promovida por el Partido del Trabajo y resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 22 de abril de 2002.

<sup>36</sup> Acción de inconstitucionalidad 31/02 promovida por el Partido de la Revolución Democrática y resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 10 de diciembre de 2002.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

políticos a cargos de elección popular realizar proselitismo, han sido impugnadas por los partidos políticos. Llama la atención, no obstante, un caso presentado en contra de disposiciones del Código Electoral del Estado Libre y Soberano de México. Se trata de una acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de Centro Democrático, en contra de las disposiciones contenidas en el artículo 50 del referido código. Por reforma realizada en 1999, el mencionado artículo prohibió coaligarse o fusionarse, entre sí o con otros partidos, a aquellos que hayan obtenido su registro durante el año anterior a la realización de los comicios locales.

El otrora Partido de Centro Democrático impugnó la norma, por considerarla violatoria de los derechos de libre asociación y reunión de los ciudadanos, consagrados por la Constitución. Además, alegó agravio en contra del derecho que la propia Constitución otorga a los partidos políticos nacionales para participar en las elecciones locales. La Suprema Corte consideró, al desahogar el recurso, que el artículo 41 de la Constitución sujeta la participación de los partidos en los procesos electorales a leyes ordinarias, que pueden establecer normas para el ejercicio de los derechos otorgados. En consecuencia, declaró la validez del artículo 50 del código antes referido y dictaminó como infundada la acción de inconstitucionalidad.<sup>37</sup>

Como se observa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad que se han presentado, ha implantado criterios para interpretar las normas constitucionales en la materia y ha procedido, en su caso, a declarar la invalidez de piezas legislativas locales cuando éstas no corresponden a lo establecido por la Constitución. En materia de derechos y obligaciones de los partidos políticos, esas determinaciones no han implicado, hasta ahora, modificaciones sustanciales.

La labor del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la materia, ha tenido otros resultados. El muy elevado número

---

<sup>37</sup> Acción de inconstitucionalidad 14/99 promovida por el Partido de Centro Democrático y resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 14 de diciembre de 1999.

## DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

de asuntos que ha conocido y resuelto le ha permitido analizar y especificar los derechos y las obligaciones de los partidos políticos. La jurisprudencia y las tesis relevantes que se han producido inciden en los derechos y las obligaciones de los partidos políticos, además de en otras cuestiones relevantes en materia político-electoral. Muchos de los asuntos que ha conocido el TEPJF han sido planteados por los partidos políticos, por organizaciones de ciudadanos, o bien por los propios ciudadanos, con el fin de que las decisiones de las autoridades electorales administrativas (o sea el IFE y los órganos electorales locales) se ajusten a la legalidad. Por ese motivo, al analizar las resoluciones del Tribunal también se debe hacer referencia a las aportaciones que en la materia de derechos y obligaciones de los partidos políticos han realizado el IFE y las autoridades electorales locales.

Para el análisis del contenido de la jurisprudencia y de las tesis relevantes del TEPJF vale la pena ordenarlos de acuerdo con los siguientes aspectos: referentes a la conformación y al registro de los partidos políticos; relativos a la conformación y actuación de coaliciones electorales; vinculados con la operación electoral. Además, se pueden destacar algunos asuntos genéricos de interés para los propios partidos y otros que tienen que ver con la tramitación de los procedimientos administrativos a los que están sujetos.

### A. Conformación y registro de partidos políticos

Como producto de tres juicios para la protección de los derechos político-electorales de sendos ciudadanos, resueltos por el Tribunal en enero de 2002, se creó jurisprudencia en el sentido de que el derecho de asociación político-electoral de los ciudadanos se encuentra a la base de la formación de los partidos políticos.<sup>38</sup> Esta tesis establece que el derecho de asociación política de los ciudada-

---

<sup>38</sup> Tesis de jurisprudencia S3ELJ 25/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 21-22.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

nos mexicanos, consagrado por el artículo 35 de la Constitución, "propicia el pluralismo político y la participación ciudadana en la formación del gobierno. La libertad de asociación, que subyace a ese derecho, constituye una conditio sine qua non de todo Estado constitucional democrático de derecho, pues sin la existencia de este derecho fundamental ... no sólo se impediría la formación de partidos políticos y de asociaciones de diverso signo ideológico, sino que el mismo principio constitucional de sufragio universal ... quedaría socavado; por lo tanto, el derecho de asociación en materia político-electoral está en la base de la formación de los partidos políticos y asociaciones políticas".<sup>39</sup>

Los mismos juicios sirvieron para el establecimiento de otra tesis de jurisprudencia, que se puede considerar como complementaria de la anterior. Esta tesis establece el contenido y los alcances del derecho de afiliación de los ciudadanos mexicanos. Señala que: "... es un derecho fundamental con un contenido normativo más específico que el derecho de asociación en materia política, ya que se refiere expresamente a la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos para asociarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas ... el derecho de afiliación ... se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios y, por tanto, con mayor especificidad que el derecho de asociación y está garantizado jurisdiccionalmente mediante el sistema de medios de impugnación en materia electoral previsto en el artículo 41 ... de la Constitución federal".<sup>40</sup>

Otros juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, resueltos por el TEPJF entre junio y agosto de 2002, permitieron establecer otras dos tesis de jurisprudencia que se suman a las anteriores. La primera de esas tesis, identificada como "Derecho de asociación político-electoral. Se colma al afiliarse a un partido o agrupación política", establece que "el ejercicio del

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Tesis de jurisprudencia S3ELJ 25/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 21-22.

## DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

derecho de asociación político-electoral se satisface cuando el ciudadano se adhiere a una sola organización política, ya que conforme a su naturaleza y objetivos su voluntad de asociarse se colma al realizarlo a un ente ...".<sup>41</sup> Esto es relevante, pues la tesis, identificada como "Derecho de asociación político-electoral. Su ejercicio no admite afiliación simultánea a dos o más entes políticos", profundiza el argumento anterior y establece que "... los ciudadanos no pueden asociarse, a la vez, a dos o más organizaciones o asociaciones políticas que pretendan obtener su registro como partido político o agrupación política nacional ...".<sup>42</sup>

Evidentemente este conjunto de tesis de jurisprudencia establece dos importantes condicionantes a la constitución y registro de los partidos políticos, no contemplados expresamente en la legislación:

- a) Sus miembros deben haberse afiliado a partir del ejercicio de sus derechos a la asociación política y a la libre e individual afiliación, y
  - b) Esos ciudadanos solamente pueden afiliarse a un partido político.
- Si no se cumple cabalmente con estas dos condiciones, el derecho al registro como partido político no se podrá ejercer.

El Consejo General del IFE aprobó, en marzo de 2004, un par de acuerdos para modificar y adecuar "el instructivo que deberá observarse para la obtención del registro como partido político nacional, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que deben cumplir para dicho fin".<sup>43</sup> Esos acuerdos toman en cuenta, además de otras cuestiones, las tesis de jurisprudencia antes analizadas y específicamente la que determina la imposibilidad de la afiliación simultánea a dos o más organizaciones políticas. Además, refieren una tesis relevante del TEPJF que para validar las asambleas estatales o distritales (constitutivas de un partido políti-

---

<sup>41</sup> Tesis de jurisprudencia S3ELJ 59/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 22-23.

<sup>42</sup> Tesis de jurisprudencia S3ELJ 60/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 23-24.

<sup>43</sup> Acuerdos publicados el 24 de marzo y el 21 de abril de 2004 en el *Diario Oficial de la Federación*.



LEONARDO VALDÉS ZURITA

co) se debe demostrar que los asistentes pertenecen al estado o distrito correspondiente. Esta tesis relevante indica que en las referidas asambleas "solo pueden ser incluidos como parte del quorum, para efectos de su validación, aquellos ciudadanos que pertenezcan a la entidad o distrito electoral uninominal, según corresponda ...".<sup>44</sup>

Otras tesis relevantes tienen trascendencia para el registro de los partidos políticos. Una de ellas estipula que el registro que obtiene una organización como partido político, debe considerarse como acto constitutivo de una entidad de interés público, sujeta a los derechos y prerrogativas que la Constitución y la ley le otorgan.<sup>45</sup> Otra tesis establece que la certificación notarial de las asambleas de las organizaciones que pretendan el registro como partidos políticos, no tiene efectos absolutos para la determinación del número de sus afiliados. Ello en virtud de que es necesario el trabajo de verificación que realiza el IFE, para determinar la integridad y autenticidad de las cédulas de afiliación de los ciudadanos y su inscripción en el padrón electoral.<sup>46</sup> Otra tesis relevante establece que en la etapa de revisión de documentos que acompañan la solicitud de registro de un partido político, es posible subsanar deficiencia para la debida integración del expediente, siempre y cuando ello no implique una ampliación de los plazos establecidos como obligatorios por el código electoral.<sup>47</sup>

Una tesis relevante de 1996 estableció la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano cuando el IFE declara improcedente la notificación presentada por una organización que pretende iniciar los trámites para obtener su

---

<sup>44</sup> Tesis relevante S3EL 155/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 84-85.

<sup>45</sup> Tesis relevante S3EL 03/99, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2000, suplemento 3, pp. 59-60.

<sup>46</sup> Tesis relevante S3EL 128/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 190-191.

<sup>47</sup> Tesis relevante S3EL 025/2003, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2004, suplemento 7, pp. 53-54.

## DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

registro como partido político.<sup>48</sup> Se considera, en esa tesis, que se trata de una negativa implícita del registro, que impide a la organización continuar con los trámites correspondientes.

Respecto de la pérdida del registro por parte de los partidos políticos, dos tesis relevantes del TEPJF complementan lo establecido por la legislación en esta materia. En primer lugar, el Tribunal estableció que para la determinación del porcentaje de votación requerido para mantener el registro como partido político, "debe considerarse cada tipo de elección como una unidad". Esto significa que un partido perderá su registro si no obtiene al menos el 2 por ciento de la votación en la elección de diputados electos por el principio de mayoría relativa, cuyo cómputo final es el de los 300 distritos uninominales; o en la elección de senadores electos por mayoría relativa, cuyo cómputo es el de las 32 entidades federativas; o en la elección de diputados de representación proporcional, cuyo cómputo es la suma de los de las cinco circunscripciones plurinominales; o en la elección de senadores electos por el principio de representación proporcional, cuyo cómputo se realiza en una sola circunscripción; o en la elección presidencial, cuyo cómputo es nacional.<sup>49</sup>

Por otro lado, el TEPJF considera que la cancelación del registro de una organización como partido político no implica necesariamente la extinción de esa asociación. Los valores y la ideología que unen a los miembros de los partidos políticos, se argumenta, no desaparecen necesariamente por la pérdida de su registro legal. Al contrario, es posible que los miembros de esa organización deseen continuar unidos y realizando actividades políticas. No podrán postular candidatos a cargos de elección popular, ni recibir prerrogativas o financiamiento público, pero podrán preservar su organización como una asociación civil, si es que así lo desean.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Tesis relevante S3EL 001/1997, publicada en la revista *Justicia Electoral* 1997, suplemento 1, pp. 65-66.

<sup>49</sup> Tesis relevante S3EL 061/2001, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2002, suplemento, pp. 133-135.

<sup>50</sup> Tesis relevante S3EL 180/2001, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2002, suplemento, pp. 39-40.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

Como se observa, después de esta revisión, la jurisprudencia, los acuerdos del IFE y las tesis relevantes del Tribunal, han especificado el derecho que tienen los ciudadanos mexicanos para conformar y registrar partidos políticos.

## B. Coaliciones electorales

La resolución de tres juicios de revisión constitucional, promovidos por el Partido Cardenista Coahuilense en 1999, llevó al TEPJF a establecer jurisprudencia en el sentido de que la integración de una coalición no implica la creación de una persona jurídica distinta a las de los partidos políticos que se coaligan. A partir de la revisión y análisis del código electoral vigente en ese momento en el Estado de Coahuila, del Cofipe y de diversos códigos civiles, la Sala Superior del Tribunal llegó a la conclusión anterior, pues argumentó: "... se advierte el carácter temporal de la coalición, en atención a que una vez logrados los fines o al encontrarse frustrada la intención que le da origen, la coalición desaparece".<sup>51</sup> Quedó claro así, que la conformación de una coalición electoral en México no es el camino para la conformación de un nuevo partido político; la legislación contiene otra figura encaminada a ese fin: la fusión.

Lo anterior, no obstante, no genera ninguna consecuencia sobre la legitimación que tiene una coalición para promover medios de impugnación en materia electoral. Este criterio es producto, también, de una tesis de jurisprudencia; que muestra cómo el legislador federal previó que en el convenio de coalición, que deben firmar los partidos coaligados, se debe incluir quién ostenta la representación de la coalición para interponer, a nombre de la coalición, los medios de impugnación previstos por la ley de la materia.<sup>52</sup> Sin embargo, una tesis relevante del TEPJF ha establecido que la representación de

---

<sup>51</sup> Tesis de jurisprudencia S3ELJ 18/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, p. 8.

<sup>52</sup> Tesis de jurisprudencia S3ELJ 21/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 14-15.

## DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

una coalición no sustituye a los representantes de los partidos políticos ante los órganos de vigilancia del IFE.<sup>53</sup>

Las coaliciones son un fenómeno relativamente nuevo y, además, volátil en la realidad política de México. Por esa razón han sido muchos los asuntos resueltos por el TEPJF en la materia y, en consecuencia, el volumen de las tesis relevantes que se han generado. Todas ellas especifican los derechos y las obligaciones de los partidos que se coaligan.

Algunas de esas tesis relevantes tienen que ver con aspectos específicos del registro de las propias coaliciones. Por ejemplo, una de ellas establece que el Consejo General del IFE se encuentra facultado para expedir instructivos para la tramitación del registro de coaliciones. Esto en virtud de que ese órgano posee facultad expresa para determinar la procedencia de los convenios de coalición que realicen los partidos políticos.<sup>54</sup> El convenio de coalición, por otro lado, surte sus efectos para los partidos políticos que lo han signado, aún antes de que la autoridad electoral lo haya aprobado y registrado. Esto siempre y cuando no cause perjuicio a terceros, pues el acto de aprobación y registro por parte de la autoridad electoral tiene como único fin la verificación del cumplimiento de los requisitos y no la aprobación de la voluntad de los partidos coaligados, expresada en el convenio.<sup>55</sup> Asimismo, cualquiera de los partidos que han firmado un convenio de coalición puede solicitar ante la autoridad electoral su aprobación y registro.<sup>56</sup>

Por otro lado, ha quedado establecido que las resoluciones del IFE sobre las solicitudes de registro de convenios de coalición que presenten los partidos políticos son impugnables. Esto, a pesar de

---

<sup>53</sup> Tesis relevante S3EL 023/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 100-101.

<sup>54</sup> Tesis relevante S3EL 08/2000, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2001, suplemento 4, pp. 37-39.

<sup>55</sup> Tesis relevante S3EL 037/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 112-113.

<sup>56</sup> Tesis relevante S3EL 036/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, p. 112.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

que el artículo 63 del Cofipe indica que tales resoluciones serán definitivas e inatacables; y en virtud de que el artículo 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que el objeto del sistema de medios de impugnación es garantizar la legalidad de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales.<sup>57</sup> Además, la impugnación a la negativa de registro de una coalición, puede ser presentada por cualquiera de los partidos políticos firmantes del convenio.<sup>58</sup>

Una de las tesis relevantes, congruente con la jurisprudencia ya citada, postula que las coaliciones sólo surten efectos electorales y que, en consecuencia, los partidos que la conforman no quedan en suspenso y en consecuencia continúan en el ejercicio de sus derechos y de sus obligaciones.<sup>59</sup> Otra tesis relevante establece que las faltas cometidas por los partidos coaligados deben sancionarse individualmente, "atendiendo al grado de responsabilidad de cada uno de dichos entes políticos, y a sus respectivas circunstancias y condiciones".<sup>60</sup> Esta tesis es congruente con la jurisprudencia antes citada, pues efectivamente si la coalición no crea una persona jurídica distinta a las de los partidos coaligados, no sería posible sancionarla. Las coaliciones, por otro lado, se encuentran impedidas para recibir apoyos económicos o propagandísticos en los mismos términos que los partidos políticos.<sup>61</sup>

Resulta claro, a partir de los ejemplos presentados, que la normatividad legal respecto de las coaliciones ha debido ser complementada por el trabajo de análisis y elaboración de las autoridades electorales competentes en la materia.

---

<sup>57</sup> Tesis relevante S3EL 017/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, p. 95.

<sup>58</sup> Tesis relevante S3EL 090/2001, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, pp. 45-46.

<sup>59</sup> Tesis relevante S3EL 027/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 103-104.

<sup>60</sup> Tesis relevante S3EL 025/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 101-103.

<sup>61</sup> Tesis relevante S3EL 024/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, p. 101.

## DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

### C. Operación electoral

Bajo este rubro se pueden englobar los muy diversos asuntos que tienen que ver con los aspectos organizativos de los procesos electorales. En primer lugar, se debe tomar en cuenta que existe una tesis de jurisprudencia del TEPJF que establece que los partidos políticos pueden deducir acciones tuitivas de intereses difusos, para impugnar los actos de la etapa preparatoria del proceso electoral. Esa tesis argumenta, entre otras cosas, que las deficiencias y errores en la preparación del proceso electoral afectan el interés de cada uno de los ciudadanos que posteriormente participarán en la votación; que la ley no les otorga a los ciudadanos los medios legales para defender su legítimo interés, y que éste se expresa como el de una comunidad difusa y amorfa; que los partidos políticos, al ser entidades de interés público, son los entes jurídicos idóneos para deducir los intereses colectivos difusos que pueden ser afectados durante el proceso de preparación de las elecciones.<sup>62</sup>

Por otro lado, una tesis relevante reciente establece el interés jurídico que tienen los partidos políticos para impugnar los acuerdos del Consejo General del IFE que, sin estar directamente relacionados con el proceso electoral, puedan tener consecuencia para el mismo. Entre las razones para llegar a la conclusión anterior, destacan: el carácter de entidades de interés público que la Constitución les otorga a los partidos políticos y la finalidad del sistema de medios de impugnación en la materia electoral de garantizar la constitucionalidad y legalidad de todos y cada uno de los actos de las autoridades electorales.<sup>63</sup>

El registro de candidatos ha sido uno de los temas de conflicto que ha llevado al Tribunal a fijar algunas tesis relevantes. Un asunto que se ha discutido, y seguramente se seguirá discutiendo por algún tiempo, es la figura de los candidatos independientes. Dos

---

<sup>62</sup> Tesis de jurisprudencia S3ELJ 15/2000, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2001, suplemento 4, pp. 23-25.

<sup>63</sup> Tesis relevante S3EL 008/2004.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

tesis relevantes llaman la atención. La primera, producto de un juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, establece que “la Constitución federal no establece exclusividad de los partidos para [la] postulación” de candidatos. Efectivamente, la Constitución no establece explícitamente que sólo los partidos políticos puedan postular candidatos a los puestos de elección popular, lo que puede inducir a pensar que otros entes también podrían postular candidatos a los cargos de elección popular.<sup>64</sup> No obstante, otra tesis relevante, derivada de otro juicio para la protección de los derechos, estableció sin lugar a dudas que “la negativa de registro [de una candidatura independiente] 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”.<sup>65</sup> O sea que, para todo efecto práctico, sólo los partidos políticos pueden postular candidatos para los cargos de elección popular.

El registro de candidatos por parte de los partidos políticos si bien representa un derecho exclusivo para éstos, tiene al menos una limitación. La legislación prohíbe que un candidato a un cargo de elección federal lo sea simultáneamente a otro cargo local. Dos tesis relevantes recientes agregan que en caso de que se actualice esa circunstancia procede la cancelación del registro al cargo federal, por la imposibilidad de que al ganar ambas elecciones una misma persona logre ocupar ambos cargos.<sup>66</sup> Ahora bien, si el registro de un candidato es cancelado por acuerdo de la autoridad electoral competente, o por sentencia de la autoridad jurisdiccional, el partido político puede interponer un juicio de revisión constitucional electoral; mientras que el candidato puede iniciar un juicio para la protección de sus derechos. Una tesis relevante del TEPJF establece lo anterior, pero también prescribe que

---

<sup>64</sup> Tesis relevante S3EL 081/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 92-93.

<sup>65</sup> Tesis relevante S3EL 048/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 94-95.

<sup>66</sup> Tesis relevante S3EL 003/2004 y 047/2004.

## DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

si el partido político solicita la sustitución del candidato y el ciudadano inicia el juicio al que tiene derecho, el registro del candidato sustituto estará sujeto a la determinación resolutoria del juicio antes referido.<sup>67</sup> Esto con el objeto de preservar la certeza del proceso electoral.

Ante el hecho de que la selección de los candidatos por los partidos políticos genere inconformidades y que los inconformes acudan ante las autoridades electorales, el TEPJF ha establecido una tesis relevante que prohíbe a las autoridades administrativas intentar subsanar las violaciones de procedimiento que se pudieran presumir.<sup>68</sup> Esto en virtud del principio de definitividad que rige a todos los actos electorales y a que los plazos de registro de candidatos son perentorios y su no observancia puede poner en riesgo incluso la realización de la elección.

Por otra parte, si como resultado de un procedimiento jurisdiccional se prueba la ilegibilidad de un candidato y ya concluyó el plazo para que los partidos puedan sustituirlo libremente, una tesis relevante del Tribunal establece que la autoridad electoral deberá otorgar un plazo razonable al partido para sustituir a ese candidato, siempre que tal sustitución se realice antes de la jornada electoral. En esta tesis relevante, el TEPJF aplicó analógicamente lo que establece el Cofipe para los casos de fallecimiento o incapacidad total permanente de candidatos postulados y registrados por los partidos políticos.<sup>69</sup> Ahora bien, si bajo cualquier circunstancia no se logra sustituir a los candidatos a los que se les ha cancelado su registro, el Tribunal ha establecido que los votos obtenidos por esas candidaturas "surten sus efectos a favor de los partidos políticos que las postularon".<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> Tesis relevante S3EL 004/1998, publicada en la revista *Justicia Electoral* 1998, suplemento 2, pp. 34-35.

<sup>68</sup> Tesis relevante S3EL 001/2001, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, pp. 132-133.

<sup>69</sup> Tesis relevante S3EL 085/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 150-151.

<sup>70</sup> Tesis relevante S3EL 033/2000, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2001, suplemento 4, pp. 59-60.



LEONARDO VALDÉS ZURITA

Una tesis de jurisprudencia resulta relevante para la protección de los derechos políticos de los candidatos postulados por los partidos políticos. Producto de las sentencias que recayeron sobre tres juicios para la protección de los derechos político-electorales de senadores ciudadanos, las notificaciones que las autoridades electorales realicen a los representantes de los partidos políticos no surten efecto inmediato para los candidatos postulados por los propios partidos. Así, el cómputo de los plazos para que los candidatos, en su calidad de ciudadanos, puedan impugnar las resoluciones de las autoridades electorales, se realiza a partir del día siguiente al que sean personalmente notificados.<sup>71</sup> Esto así, pues por dolo o negligencia los representantes de los partidos, al no informar a los candidatos de resoluciones que afecten los intereses de los candidatos, pueden dejarlos en estado de indefensión.

Producto de las resoluciones de tres juicios de revisión constitucional electoral, promovidos por el PRD, dos, y uno por el PRI, entre 1996 y 2000, el TEPJF determinó que la firma, sin expresar protesta, de los representantes de los partidos políticos en las actas de las mesas directivas de casilla, el día de la jornada electoral, no convalida violaciones a la legalidad que se pudieran haber cometido. Ello en virtud de que por tratarse de disposiciones legales de orden general, éstas no quedan al arbitrio de los representantes partidistas.<sup>72</sup>

Otra tesis de jurisprudencia reciente, producto de la resolución de juicios de revisión constitucional electoral, promovidos por el PRI en 2000, el PAN en 2001 y el PRD en 2003, establece que en caso de que sea necesario abrir paquetes electorales para reparar violaciones alegadas por los partidos políticos, estos deben ser citados a la realización de la diligencia, pues de no hacerse así la apertura de los paquetes electorales carecerá de eficacia jurídica.<sup>73</sup> Además,

---

<sup>71</sup> Tesis de jurisprudencia S3ELJ 20/2001, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, p. 24.

<sup>72</sup> Tesis de jurisprudencia S3ELJ 07/99, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2000, suplemento 3, pp. 12-14.

<sup>73</sup> Tesis de jurisprudencia S3ELJ 21/2004.

## DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

una tesis relevante establece que el objetivo de la apertura de los paquetes electorales debe circunscribirse a la litis planteada por el partido inconforme; o sea, a la causal de nulidad expresamente invocada por ese partido político.<sup>74</sup>

El artículo 145 del Cofipe faculta a los partidos políticos para revisar y hacer observaciones a los listados nominales de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Un criterio relevante del TEPJF establece los elementos a que deben sujetarse los partidos políticos para la realización de la referida revisión.<sup>75</sup> Otra tesis relevante establece que el uso, por parte de los partidos políticos, de los listados nominales en sus procesos internos de selección de candidatos, no constituye un procedimiento idóneo y válido para la revisión de los mismos. Esto en virtud de que el uso de los listados nominales como elemento de apoyo en esos procesos internos, no equivale a la realización de un estudio de verificación objetivo y sistemático.<sup>76</sup>

Respecto de la propaganda electoral existen tres tesis relevantes del TEPJF que se deben tomar en cuenta. Una, producto de un juicio de revisión constitucional electoral promovido por el PAN en 2001, establece las finalidades de la propaganda electoral de los partidos políticos. Explica que ésta no se limita a intentar obtener votos para los candidatos del partido, sino que también puede intentar restar votos a los candidatos de los otros partidos.<sup>77</sup> Otra tesis relevante especifica la prohibición de utilizar símbolos religiosos en la propaganda de los partidos políticos.<sup>78</sup> Finalmente, la tercera establece que la propaganda electoral de un partido políti-

---

<sup>74</sup> Tesis relevante S3EL 108/2001, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, p. 105.

<sup>75</sup> Tesis relevante S3EL 033/99, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2000, suplemento 3, pp. 56-57.

<sup>76</sup> Tesis relevante S3EL 034/99, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2000, suplemento 3, pp. 57-58.

<sup>77</sup> Tesis relevante S3EL 120/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, p. 181.

<sup>78</sup> Tesis relevante S3EL 120/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, p. 181.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

co se constituya en elemento de presión en contra del electorado, debe haber sido colocada en los días en los que está prohibido colocarla; esto significa, el día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores.<sup>79</sup>

Son muchas otras las tesis relevantes que especifican y precisan los derechos y las obligaciones de los partidos políticos relacionados con la operación electoral. Con las comentadas debe quedar clara la importante labor normativa que realiza el TEPJF, al emitir su jurisprudencia y sus tesis relevantes.

#### D. Aspectos genéricos

En este apartado presento algunos elementos normativos que se derivan de la jurisprudencia y de las tesis relevantes del TEPJF, que tiene que ver con los derechos y obligaciones de los partidos políticos, pero que no se pueden incluir en los apartados anteriores.

La personalidad jurídica de los partidos políticos ha generado una larga serie de debates acerca de si son solamente organizaciones de ciudadanos, o bien, por su inclusión en la Constitución, deben ser considerados como órganos del Estado. Este debate tiene, cuando menos, una implicación práctica de la mayor relevancia. Los ciudadanos pueden hacer todo aquello que no esté expresamente prohibido por la ley. Los órganos del Estado sólo pueden hacer más que lo previsto expresamente por la ley. Este asunto ha sido abordado por el Tribunal, luego de resolver tres recursos de apelación, entre 2000 y 2003, y establecer la siguiente tesis de jurisprudencia: "Partidos políticos. El principio de que pueden hacer lo que no esté prohibido por la ley no es aplicable para todos sus actos". Si bien los partidos son organizaciones de ciudadanos, se argumenta, y en consecuencia se rigen por las reglas aplicables a los gobernados; también son instituciones de orden público intermediarias entre el Estado y los ciudadanos. No son, efectivamen-

---

<sup>79</sup> Tesis relevante S3EL 038/2001, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, p. 125.

## DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

te, órganos del Estado pero tampoco, en estricto sentido, asociaciones civiles. Por ese motivo, se concluye que "los partidos políticos ciertamente pueden hacer todo lo que no esté prohibido por la ley, siempre y cuando no desnaturalice, impida, desvíe o en cualquier forma altere la posibilidad de una mejor realización de las tareas que les confió la Constitución ni contravenga disposiciones de orden público".<sup>80</sup>

Por otra parte, en tanto que asociaciones de ciudadanos, una tesis de jurisprudencia ha establecido que a los partidos políticos también corresponde el derecho de petición en materia política, consagrado por los artículos 8 y 35 de la Constitución. Por tal motivo, los partidos a través de sus representantes pueden acudir ante las autoridades políticas y, más específicamente, ante las autoridades electorales, a presentar peticiones y éstas, en los términos de la ley, deberán resolverse.<sup>81</sup>

Ahora bien, en tanto que entidades de interés público, otra tesis de jurisprudencia ha establecido los "alcances jurídicos de la prerrogativa de los ciudadanos para conocer datos que obren en los registros públicos relativos a los partidos políticos". Específicamente, la información que los partidos están obligados a comunicar a la autoridad electoral respecto de la integración de sus órganos directivos nacionales y estatales, y la correspondiente a los procedimientos para su renovación. Lo anterior en congruencia con el derecho a la información en materia político-electoral consagrado por la Constitución.<sup>82</sup>

Una tesis relevante del Tribunal establece que las regulaciones normativas fundamentales sobre la constitución, registro y actuación de los partidos políticos se encuentran en la Constitución y en las leyes federales. Por ese motivo, "en las leyes electorales del Distrito Federal y de los Estados no tiene por qué existir una regula-

---

<sup>80</sup> Tesis de jurisprudencia S3ELJ 15/2004.

<sup>81</sup> Tesis de jurisprudencia S3ELJ 26/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 25-26.

<sup>82</sup> Tesis de jurisprudencia S3ELJ 58/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 17-19.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

ción completa de todo lo concerniente a los partidos políticos nacionales, porque este objetivo corresponde a las leyes nacionales”.<sup>83</sup> Evidentemente esta determinación es un importante elemento de defensa de los partidos políticos nacionales frente a los intentos de los órganos legislativos locales por incluir normas legales que pongan en peligro sus derechos y prerrogativas.

Ahora bien, la Constitución otorga a los partidos políticos el derecho a participar en las elecciones federales y en las elecciones locales. Sin embargo, ese derecho tiene ciertas limitaciones, pues el propio texto constitucional establece que la ley electoral determinará las formas específicas de su participación en las elecciones. Así lo ha explicado el TEPJF, argumentando que el derecho que le otorga la Constitución a los partidos políticos no es de alcance absoluto y tiene ciertas limitaciones. La principal consiste en que es el legislador ordinario, federal y local, el que determina las formas de intervención de los partidos en los procesos electorales.<sup>84</sup>

El Tribunal ha generado una serie de tesis relevantes que tiene que ver con importantes definiciones acerca de los estatutos de los partidos políticos. En primer lugar, ha determinado “los elementos mínimos que deben contener para considerarse democráticos”. Se trata de una serie de requisitos que garantizan la participación de los miembros de los partidos en los procesos de toma de decisiones, la igualdad de los mismos, sus derechos elementales y la existencia de instancias y de procedimientos de control de los órganos de dirección.<sup>85</sup> Es sin duda un importante aporte en la especificación de los criterios para determinar si los estatutos de un partido son o no democráticos. Además, se estableció que los estatutos de los partidos deben ser analizados, en cuanto a su constitucionalidad, “aún

---

<sup>83</sup> Tesis relevante S3EL 032/2001, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, pp. 111-112.

<sup>84</sup> Tesis relevante S3EL 111/2001, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, pp. 112-113.

<sup>85</sup> Tesis relevante S3EL 008/2003, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2004, suplemento 7, pp. 40-41.

## DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

cuando hayan sido aprobados por la autoridad administrativa”.<sup>86</sup> Finalmente, se ha declarado que la violación a los estatutos de los partidos políticos contraviene la ley. En virtud de que los partidos están obligados a conducir sus actividades dentro de los cauces legales y que uno de esos cauces es justamente su normatividad interna.<sup>87</sup>

Una de las obligaciones de los partidos políticos en la publicación de una publicación trimestral de carácter teórico.<sup>88</sup> El Tribunal ha definido las características que debe tener esa publicación.<sup>89</sup>

Finalmente, en este apartado de aspectos genéricos, vale la pena mencionar una tesis relevante que aborda la cuestión de la asignación de las diputaciones de representación proporcional a los partidos políticos. Establece que siempre que se produzcan los supuestos establecidos por las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución (esto es, que ningún partido podrá contar con más de 300 diputados y que ninguno podrá contar un número de diputados cuya proporción del total exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación) la distribución de diputados por el principio de representación proporcional se deberá realizar primero al partido que se encuentre en los supuestos anteriores, y después al resto de los partidos las diputaciones sobrantes. En cambio, si no se actualizan los supuestos de las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional, se deben distribuir las diputaciones de representación proporcional a todos los partidos que tengan el derecho de participar en la distribución.<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> Tesis relevante S3EL 25/99, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2000, suplemento 3, p. 45.

<sup>87</sup> Tesis relevante S3EL 09/2003, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2004, suplemento 7, p. 41-42.

<sup>88</sup> Artículo 38, párrafo 1, inciso h), del Cofipe.

<sup>89</sup> Tesis relevante S3EL 123/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, p. 184.

<sup>90</sup> Tesis relevante S3EL 52/2002, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2003, suplemento 6, pp. 125-126.

LEONARDO VALDÉS ZURITA

## E. Procedimientos administrativos

En mayo de 1997 la Junta General Ejecutiva del IFE aprobó unos Lineamientos Generales para el Conocimiento de las Faltas Administrativas y de las Sanciones, Previstas en el Título Quinto del Libro Quinto del Cofipe.<sup>91</sup> Ese documento sentó las bases para normar los procedimientos a seguir para imponer sanciones, entre otros, a los partidos políticos que incurran en las irregularidades definidas por el artículo 270 del Cofipe. En mayo de 2000, la misma Junta General Ejecutiva modificó los lineamientos.<sup>92</sup> Para que en diciembre de 2001 el Consejo General del IFE expidiera el "Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales".<sup>93</sup>

El acuerdo del Consejo General del IFE fue objeto de un recurso de apelación interpuesto, en enero de 2002, por el Partido de la Revolución Democrática ante el TEPJF. En mayo de ese mismo año, la Sala Superior del Tribunal dictó sentencia que obligó al IFE a modificar el inciso c) del artículo 18 del mencionado reglamento. Ese inciso establecía que procedería el sobreseimiento de la queja o denuncia, si el demandante presentaba desistimiento por escrito, antes de que la Junta Ejecutiva hubiera aprobado el proyecto de dictamen. El TEPJF consideró que la autoridad electoral, dependiendo de cada caso, estará obligada a admitir o no el desistimiento. El Consejo General del IFE acató la sentencia y reformó el inciso c) del artículo 18, en los términos propuestos por el Tribunal.<sup>94</sup>

Lo cierto es que el reglamento y los lineamientos son piezas normativas que establecen con claridad los procedimientos para presentar quejas o denuncias en contra de observadores electora-

---

<sup>91</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 19 de junio de 1997.

<sup>92</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 20 de marzo de 2000.

<sup>93</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 12 de febrero de 2002.

<sup>94</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 16 de agosto de 2002.

## DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

les, las organizaciones de observadores electorales, los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, referidas por el Título Quinto del Libro Quinto del Cofipe. Además, norman la integración de los expedientes, la realización de investigaciones y establecen criterios para determinar la improcedencia o el sobreseimiento. El reglamento contiene un capítulo para determinar la acumulación de quejas o denuncias y otro para la valoración de las pruebas. Además, se encuentra normada la elaboración de la resolución y se incluyen los criterios para la aplicación de sanciones, en su caso.

En febrero de 2003, luego de un par de años de aplicación del reglamento, el Consejo General del IFE decidió reformarlo.<sup>95</sup> Esas reformas de nueva cuenta fueron impugnadas y el Tribunal determinó que no procedía la reforma al artículo 45 del reglamento, pues ésta facultaba a una comisión del Consejo General para decidir sobre los proyectos de resolución elaborados por la Junta General Ejecutiva. De tal suerte que de nueva cuenta se reformó el mencionado reglamento en abril de 2003, para acatar el fallo del TEPJF.<sup>96</sup>

El conjunto de reformas que se realizaron ayudaron a simplificar y agilizar los procedimientos. De tal suerte que ahora el IFE cuenta con un adecuado instrumento para la tramitación de faltas administrativas y para la imposición de las sanciones correspondientes. Un par de tesis relevantes del Tribunal ayuda a que se realicen esos procedimientos con mayor certeza. La primera establece que los partidos políticos "son imputables por la conducta de sus miembros y personas relacionadas con sus actividades". Esto en virtud de que si bien los partidos son personas jurídicas, actúan a través de las personas físicas que son sus "dirigentes, militantes, simpatizantes, empleados e incluso personas ajenas al partido". Esas personas pueden cometer infracciones a disposiciones electorales que pueden ser imputables a los partidos políticos.<sup>97</sup> La segunda tesis relevante establece que "los partidos políticos denunciantes cuentan

---

<sup>95</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 10 de marzo de 2003.

<sup>96</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo de 2003.

<sup>97</sup> Tesis relevante S3EL 34/2004.



LEONARDO VALDÉS ZURITA

con interés jurídico para impugnar la determinación final que se adopte, si estiman que es ilegal".<sup>98</sup> Esto abre la posibilidad para que el TEPJF actúe como última instancia en los procedimientos administrativos y de imposición de sanciones, lo que refuerza la garantía de legalidad de los mismos.

### III. EVALUACIÓN SOBRE LAS APORTACIONES A LA FORMACIÓN DEL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Lo primero que salta a la vista es que la labor de las autoridades electorales en México ha sido ardua y que la cantidad de resoluciones y sentencias que se han debido construir es muy elevada. Esto en virtud de las lagunas que contienen nuestras normas electorales, pero también del elevado número de casos que se han presentado, fundamentalmente, ante las autoridades jurisdiccionales. La jurisprudencia y las tesis relevantes del Tribunal tienen como antecedentes sentencias de los tribunales locales y/o resoluciones de las autoridades administrativas. Esto deja ver que además de los extenuantes trabajos para preparar los procesos electorales, se ha tenido que invertir una cantidad considerable de recursos humanos y materiales en la resolución de conflictos que, en otra circunstancia o en otro momento, podrían parecer innecesarios.

En nuestro caso, ese trabajo ha sido muy relevante. Lo obvio es que resulta mucho mejor que los conflictos electorales se resuelvan en los tribunales y no en las calles. El costo social y de estabilidad para el país sería muy superior a los recursos que se han invertido en la consecución de un sistema electoral confiable, incluso en la resolución de los conflictos y las controversias.

La evaluación jurídica de las aportaciones de las autoridades electorales a la creación de derecho político-electoral sólo se puede rea-

---

<sup>98</sup> Tesis relevante S3EL 42/99, publicada en la revista *Justicia Electoral* 2000, suplemento 3, páginas 66-67.

## DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

lizar de manera casuística. Evidentemente, los actores sostienen opiniones sobre cada una de las sentencias y resoluciones de acuerdo con sus intereses e interpretaciones del marco legal vigente. Es posible, incluso, que expertos en derecho electoral no compartan los criterios que han orientado el trabajo de las autoridades electorales en esta materia. Es más, con cierta frecuencia en los propios órganos colegiados que deben resolver los asuntos no existe un solo criterio y las decisiones se adoptan por mayoría de votos de sus integrantes. Esto a nadie debiera sorprender. Es normal que del estudio de los diversos casos y de las diversas leyes se arribe a criterios y conclusiones que no siempre son compartidas. Lo importante es que cada argumento se presente con honestidad intelectual y con valor civil.

La evaluación política de lo que en este capítulo se ha expuesto, conduce a una conclusión. Las aportaciones normativas que se derivan del ejercicio de las facultades que la Constitución y las leyes les otorgan a las autoridades electorales, han sido importante ingrediente de la transición democrática y, por lo que se alcanza a vislumbrar, seguirán siendo puntal de la consolidación del régimen político que se ha constituido en este país. El aporte de certeza y legalidad que han ofrecido las autoridades electorales no es menor. Al contrario, debería ser tomado en cuenta para cualquier trabajo de revisión y reforma del marco jurídico de nuestro sistema político. Esta última, si se me permite, es una atenta y respetuosa recomendación para los legisladores locales y federales.