

LA REGULACIÓN DEL REGISTRO DE PARTIDOS (EL CONTROL DEL ACCESO AL SISTEMA ELECTORAL)

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Antecedentes.* III. *El registro de los partidos.* IV. *Consideraciones finales.*

I. INTRODUCCIÓN

En la realidad actual, sobre todo en los países que se enfilan con más o menos tropiezos por el camino de la democracia, como es el caso de México, no tiene ningún sentido especular sobre la democracia sin partidos políticos. Sin duda, el tema permite el lucimiento de los conocimientos esotéricos de los cientistas sociales y acredita, casi por encima de toda sospecha, el ágil manejo de una bibliografía al menos bilingüe. No me atrevería a pronosticar, como lo hicieron los críticos de Julio Verne, que sus proféticas fantasías no tenían visos de llevarse a la realidad, sino que, como en el caso de los proyectos de artefactos mecánicos que pergeñó Da Vinci, pasarán por lo menos algunas décadas antes de que sea relevante para nuestra realidad política especular sobre una democracia sin partidos políticos.

Empeñados como estamos todos en que se logre al menos un medianamente desarrollado sistema de partidos políticos, que nos permita remontar para siempre el travesti de pluralismo con partido hegemónico, que hemos padecido y que fue penosamente explicable en la época posrevolucionaria como un mal necesario, pero que se ha convertido en un grotesco anacronismo del folklore político latinoamericano. Los que comulgamos sinceramente con las ideas ya no tan recientes de respeto a la individualidad de la persona, a la división del poder político a la democracia, como la única forma civilizada de gobierno, sabemos que son posibles, si y sólo si existen condiciones legales y materiales que permitan la competencia política. Haya o no alternancia permanente, mientras la competencia política sea posible, la democracia, la división de poderes y el respeto a los derechos del hombre y del ciudadano podrán ser una realidad también. La conformación de gobiernos responsables y pen-

dientes del interés colectivo de los mexicanos reales y no de las abstracciones y mitos de los discursos políticos tradicionales, donde se nos reduce a una entelequia estoica y por ello sacrificable, en aras de intereses espurios que van desde la imagen internacional de nuestros gobernantes, la experimentación de dogmas y doctrinas intelectuales en boga, o simplemente por la insaciable ambición de poder y riqueza de los mandatarios y sus séquitos.

Ninguno de los valores de la convivencia sujeta al derecho y legitimada en la democracia será asequible, ni viable, como programa permanente, si no nos decidimos a dar por terminada la innecesariamente prolongada adolescencia política en que nos debatimos y en la que es posible ofrecer, como plan de gobierno, una y otra vez: la abundancia sin esfuerzo; el prestigio internacional, sin la independencia y la energía para exigir nuestros derechos, como nación o un desarrollo justo sin democracia, amén de un sinfín de estereotipos de uso frecuente en la pomposa retórica oficialista de espejismos y quimeras, que sólo logran concitar voluntades para festinar un patriotismo fariseico y una autocomplacencia estéril, conduciéndonos indefectiblemente a una crisis cíclica, que desemboca en un cuestionamiento iconoclasta y generalizado; acompañado de un angustiado escepticismo y una desesperada rapiña verbal también recurrentes, para después disolverse todo en un anticlímax de frustración e impotencia, que finalmente conducen a un pesimismo por sistema y a una desidia cívica, como reacción defensiva.

En el delicado contexto del frágil y doloroso tránsito a una democracia que no termina por llegar es cuando más alerta debemos estar, para evitar el inmovilismo o el retroceso, como resultado indeseable, pero posible. En nuestra abigarrada y confusa sociedad de masas, de reciente cuño, sólo los esfuerzos individuales agregados en organizaciones y partidos políticos pueden lograr romper con el cuello de botella, donde se desgasta el propósito legítimo, pero aún ineficaz, de superar un autoritarismo agazapado y vergonzante, pero todavía profundamente arraigado en nuestras instituciones y hábitos sociales, familiares o incluso educativas. Sin partidos políticos vigorosos y responsables no seremos capaces de generar una nueva mayoría que gobierne, sin compromisos inconfesables con el pasado y sin miedo al futuro.

Es ya obvio e indiscutible que la conformación de las combinaciones de porcentajes de votación que determinan la correlación de fuerzas entre los grupos parlamentarios se origina en el complejo arreglo de los factores que conforman la arena electoral, como re-

sultado de las preferencias de los votantes. En la actualidad podemos afirmar que hemos superado algunos de los factores más primitivos y negativos que denigraban nuestros procesos electorales, tales como la desorganización sospechosa o incluso el fraude electoral, rampante y desafiante.

Otros factores, como la equidad en la competencia electoral, no son todavía una realidad que a todos satisfaga. Aún hay extremos desproporcionados que frustran la manifestación libre e informada de un electorado racional y responsable, que sea plenamente consciente de la relación existente entre el ejercicio de su voto y el triunfo o la derrota de los proyectos de gobierno y de las organizaciones políticas que actúen abierta y legalmente, ajenas a camarillas inexpugnables e inmunes a la opinión pública y a la acción de la justicia, incentivadas en la prosecución de sus intereses espurios por la cobertura que voluntaria e involuntariamente les proporcionan la indiferencia de una mayoría apática y el maquillaje complaciente y sutil, pero culpable, de voceros y medios de comunicación masiva que carecen de un compromiso social, espontáneamente asumido o susceptible de ser inducido por normas e instituciones, eficaces y dotadas de independencia.

El tema objeto de este trabajo (el registro de partidos políticos) está directamente relacionado con el tema de la renovación del foro electoral y sus actores, en especial de las organizaciones que intervienen directamente en él, como partidos y asociaciones políticas. Las condiciones de la competencia electoral no están sólo influidas por la cultura política del electorado y sus índices de participación, o por la imparcialidad e independencia de los medios de comunicación masiva, sino también por la calidad y cantidad de los partidos políticos registrados, las características de su oferta política, su capacidad financiera y la amplitud de su participación en los medios de comunicación masiva.

Como en toda actividad, reunión o asociación, el acceso determina las condiciones y posibilidades de su éxito. El registro de partidos y asociaciones políticas es el mecanismo de acceso a la postulación de candidatos, a la integración de los órganos del gobierno, al disfrute de recursos públicos y privados, en la forma de subsidio y donaciones, así como al goce de prerrogativas, como la participación en los medios de comunicación masiva. Al ocuparnos del análisis de la regulación del registro de organizaciones políticas y partidos debemos tener siempre en mente su función como un diafragma cuya

apertura y modalidades de operación afectan o pueden incluso determinar el resultado final de la contienda electoral.

Por lo anterior, el objetivo del presente trabajo es ocuparse de las normas que regulan la figura del registro de los partidos políticos nacionales, y en segundo lugar el proponer algunas reflexiones y conclusiones en torno al régimen actual del registro de los partidos políticos. Principalmente, su regulación se encuentra en el libro segundo, llamado "De los partidos políticos", pero debido a que no se pretende hacer una exégesis sucinta del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el propósito primero será el de abordar las figuras normativas principales, tratando de desentrañar el alcance y contenido de las disposiciones que la regulan. En los casos en que el texto expreso no es lo suficientemente claro o explícito, se formulan hipótesis de alternativas de interpretación que naturalmente reflejan exclusivamente un punto de vista personal.

II. ANTECEDENTES

En primer término, es posible concluir que la regulación de la Ley actual es preferible a la anterior del Código Federal Electoral (CFE) de 1987, por ser más precisa, minuciosa y funcional. A lo largo de este trabajo se pondrá de manifiesto lo dicho; sin embargo, a modo de ejemplo, inmediatamente se citan algunos casos de las llamadas disposiciones preliminares. El artículo 22 del COFIPE reserva la denominación "partido político nacional", para las organizaciones políticas con registro definitivo, mientras que el artículo 26 del ordenamiento anterior, el Código Federal Electoral (CFE), se reserva para los mismos fines la palabra "partido". Habida cuenta del sistema federal que existe en nuestro país y teniendo en cuenta que en cada entidad federativa existe una regulación local de elecciones y partidos políticos, podía considerarse como una omisión o inconsecuencia que la palabra "partidos" fuera reservada sólo a los registrados por las autoridades federativas.

El CFE en sus artículos 25 y 27 contenía disposiciones descriptivas o programáticas que parecían ser redundantes o innecesarias. Por el contrario, si se trataba de disposiciones imperativas podrían caracterizarse como imprecisas o excesivas. Por ejemplo, la fracción primera del artículo 27 establecía como función de los partidos políticos propiciar la participación democrática de los ciudadanos mexicanos en

los asuntos públicos, lo que obviamente excede a las funciones de la mayoría de los partidos políticos. Incluso, al no definirse en forma más precisa lo que se entendía por la omnicompreensiva frase de "los asuntos públicos", la obligación de los partidos parecía desproporcionada. La fracción segunda establecía como función el fomento del amor, el respeto y reconocimiento a la patria y a sus héroes, lo que más bien parece ser la función de un curso de civismo del nivel de la enseñanza media.

El sistema que utiliza la actual legislación es más apropiado ya que, por ejemplo, el artículo 25 establece que para el logro de los fines establecidos en la Constitución Política, los partidos políticos, ajustarán su conducta a las disposiciones del COFIPE. Para tales propósitos, se establece en el artículo 23.1 del COFIPE que el Instituto Federal Electoral (IFE) vigilará que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la ley. La función del Instituto Federal Electoral como garante de la legalidad, por lo que hace a la vigilancia de las actividades de los partidos políticos, no parece ser cuestionada actualmente; sin embargo, cuando se señaló la misma función para la Comisión Federal Electoral, antecesora del IFE en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), publicada el 28 de diciembre de 1977, hubo resistencia. En los debates que tuvieron lugar en la Cámara de Diputados, la entonces diputada Marcela Lombardo de Gutiérrez, del Partido Popular Socialista, propuso que se eliminara el artículo 44, donde se establecía la facultad de vigilancia de las actividades de los partidos por parte de la Comisión Federal Electoral.¹

El diputado Pericles Namorado Urrutia contestó a la diputada Marcela Lombardo aclarando que la vigilancia de las actividades de los partidos políticos no se practicaría en forma de intervención inquisitorial, y citando al diputado Antonio Riva Palacio, quien ya lo había puntualizado previamente, afirmó que estando representados los partidos políticos en la propia Comisión Federal Electoral, no se permitiría ninguna actividad que lesionara los derechos de las organizaciones políticas, aclarando que de lo que se trataba era de incrementar las actividades de las mismas "para mejorar los caminos de la democracia y no para destruirlos".²

¹ Cfr. *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, Reforma Política. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales. Debates en la Cámara de Diputados*, t. IV, México, Talleres Gráficos de la Nación, agosto de 1977, pp. 148, 149; *Gaceta Informativa de la CFE, Reforma Política.*

² *Idem*, p. 150.

En este punto es conveniente introducir una reflexión que quizá permita esclarecer el debate. Es obvio que del análisis de las leyes Electorales de 1977, 1987 y 1990 se desprende que la regulación en este aspecto tiene el propósito implícito de contribuir al desarrollo del foro electoral, así como al fortalecimiento del sistema de partidos y del pluralismo político, buscando el perfeccionamiento de la democracia en México. En consecuencia, con los propósitos del legislador, manifestados en las últimas tres legislaciones electorales, la función del órgano máximo del sistema electoral no se ha reducido a la de ser un árbitro indiferente de las acciones de los protagonistas del proceso electoral. Como se verá más adelante, las disposiciones electorales tienden a garantizar tanto la función de los propios partidos como la de los ciudadanos en particular. La tarea del órgano máximo del sistema electoral no es la de dejar hacer y dejar pasar, sino la de salvaguardar las garantías del proceso electoral y las de sus protagonistas. Por lo anterior, resulta congruente que primero la Comisión Federal Electoral y después su sucesor, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, hayan tenido funciones de vigilancia del pago de las actividades de los partidos políticos a las disposiciones legales.

El acceso de organizaciones políticas al sistema electoral para poder contener en los comicios, constituye un tema eminentemente polémico. De las dos posiciones polares, la de admitir en una elección federal a todas las organizaciones que lo soliciten parece ser la más absurda e impracticable. No obstante, también la petrificación del sistema de partidos es inconveniente, especialmente cuando se produce por un excesivo celo en la admisión de nuevas organizaciones. Así pues, la posición más racional tiene que estar en un justo medio entre los extremos.

La trascendencia de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) fue apreciada en todo su valor, como un hito en la formación de un moderno sistema electoral en México. En especial, por lo que hizo al tema de la admisión de nuevos partidos políticos, el debate fue amplio y enriquecedor. Durante las audiencias que precedieron al debate de la LFOPPE en el Legislativo, también se discutió el tema del acceso de organizaciones al foro electoral. Para Arnoldo Martínez Verdugo, del Partido Comunista Mexicano (PCM), el esquema de la Ley Electoral Federal de 1946 debía cambiar por haber pertenecido a un sistema obsoleto y negativo, vinculado al proyecto desarrollista. Según el mismo, el principal resultado en el ámbito político fue la "creciente despolitización del

pueblo mexicano, la marginación de los trabajadores respecto del proceso electoral, la degradación de la función política convertida en privilegios de grupo de notables, de aparatos expertos en la manipulación de los obreros y los campesinos".³ Para Martínez Verdugo, el esquema general de la LFE de 1946 había sido trasladado sin cambios significativos a la ley, entonces vigente. Sin embargo, en el transcurso de treinta años, la estructura de clases se había transformado, era cualitativamente distinta y los obreros habían pasado a ocupar un lugar determinante dentro de la población económicamente activa. Concluía el mismo dirigente partidista manifestando que la contradicción entre las instituciones políticas y la realidad social era la causa de fondo de la crisis política. El alegato incluso llegó al extremo de abogar por el sistema imperante entre 1918 y 1946, cuando el registro de candidatos no era atribución única de los partidos políticos, ya que era suficiente con respaldar el registro de un candidato con cien firmas para que participara en la lucha electoral por la presidencia de la República.

Sin desconocer que los debates que precedieron a la LFOPPE se produjeron en una atmósfera especial, por tratarse de la primera de la serie de reformas que han conducido a la apertura y al tránsito a la modernidad política en México, es preciso señalar que no es práctico ni posible volver al pasado. En efecto, si en un país de casi noventa millones de habitantes se permitiera un acceso indiscriminado de candidaturas, las boletas podrían llegar a tener la dimensión del directorio telefónico de una población pequeña. Por la profusión de candidaturas que podrían presentarse se favorecería la consiguiente confusión y pulverización del electorado y los grupos parlamentarios, dificultando la conformación de mayorías en las cámaras.

Sin embargo, el argumento central de Martínez Verdugo era válido. Es un hecho real que los partidos de aquel momento no representan el mosaico político de México, y que una buena parte de la actividad política transcurría al margen y por encima de los partidos registrados, así como de que un sector cada vez mayor de la población buscaba fuera de ellos las iniciativas y la dirección necesarias para promover sus reivindicaciones. El entonces dirigente comunista propuso que los requisitos para el registro fueran la presentación de los documentos básicos del partido, la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos, así como el respaldo de dos mil

³ Cfr. *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, Reforma Política. Audiencias Públicas, t. I, México, Talleres Gráficos de la Nación, agosto de 1977, p. 132.

ciudadanos en la mitad más de una de las entidades federativas, correspondiendo a un notario público o autoridad competente la certificación de las firmas y datos generales, en una asamblea de delegados que se efectuaría conforme a los procedimientos que hubiera fijado el partido solicitante del registro.⁴

El filósofo e ilustre universitario, doctor Luis Villoro, también señaló la necesidad de mantener abiertas las puertas de acceso al sistema electoral a nuevos partidos, para fortalecer el pluralismo y evitar la disociación total entre el ámbito electoral y el social, puesto que lo que sucedía en las casillas electorales no correspondía a la lucha social, que se manifestaba fuera de ellas. La contienda electoral se convertía entonces automáticamente en un rito, en una representación teatral que nada tenía que ver con la vida real. Para Villoro, cuando se presenta la disociación apuntada, las luchas políticas ya no se dirimen en las urnas y los instrumentos de lucha dejan de ser los partidos políticos, que son sustituidos por los grupos de presión, hacia los que se transfiere la lucha de clases. El desinterés de los ciudadanos en el proceso electoral no era signo de un rechazo de la democracia, sino el efecto de la toma de conciencia de que por ser una ficción se negaban a participar.⁵

Según el doctor Villoro, la Ley Federal Electoral entonces vigente tenía como resultado impedir la participación electoral de los partidos en formación, en especial si buscaban el apoyo de los trabajadores. La Ley en cuestión favorecía únicamente a los partidos con amplios recursos económicos o que buscaban el patrocinio gubernamental, actuando en contra de los partidos independientes y de base popular, según él mismo concluía. En especial, se refirió a la exigencia de celebrar asambleas de dos mil ciudadanos, con los consiguientes gastos, así como el requisito de tener 25 afiliados en la mitad de los municipios, que sólo era posible después de una intensa labor de años.

El ingeniero Heberto Castillo, entonces dirigente del Partido Mexicano de los Trabajadores, también coincidió en afirmar que la LFE obstaculizaba el registro de nuevos partidos, lesionando de esta manera el ejercicio de las garantías individuales, especialmente por lo que hacía a los artículos 23 y 24, señalando que el costo de las asambleas cuya realización requería para poder acceder al registro de nuevos partidos era de alrededor de 15 millones de pesos (de

4 *Idem*, p. 133.

5 *Idem*, pp. 187 y 188.

1977), sin incluir publicidad, pago de notarios, comunicaciones, alquilar de locales y otros gastos. Por ello, abogaba para que se diera registro a todos los partidos que en aquel entonces se encontraban en actividad, requiriéndoseles exclusivamente la presentación de la declaración de principios, el programa y los estatutos, así como el respaldo de tres mil firmas de ciudadanos.⁶

Graco Ramírez Garrido Abreu, del Partido Socialista de los trabajadores, ofreció una visión más equilibrada del acceso de nuevos partidos al sistema electoral. Para él, la ficción política era responsable de la despolitización y la desactivación de la potencialidad transformadora; sin embargo se daba cuenta que tanto en los partidos registrados como en buena parte de los que no tenían registro era posible encontrar falta de arraigo popular y una actuación meramente electoral que era responsable del fenómeno de pérdida de confianza, marginación política y de la epidemia abstencionista. Consecuentemente, previó que la apertura indiscriminada del acceso de nuevos partidos no era la solución. "Demandar, como lo han hecho algunos, que la Reforma Política en marcha legitime la proliferación de partidos carentes de base social, es aceptar que sean las minorías de audaces y no las mayorías organizadas, quienes decidan en los asuntos políticos".⁷

La preocupación por la proliferación de membretes y partidos sin base social fue compartida por representantes de otros partidos, como Ignacio González Gollaz del Partido Demócrata Mexicano, ubicado hacia la derecha del espectro político de partidos.⁸ En el centro del espectro de las organizaciones políticas, el Partido Revolucionario Institucional estuvo representado por Carlos Sansores Pérez, quien manifestó su conformidad con la flexibilidad de los requisitos para el registro de partidos, "siempre y cuando las normas que se proyectan poner en vigor no reduzcan el pluralismo democrático a extremos de caricatura (ante lo cual la postura de ese partido sería la de oponerse) a la existencia de partidos-ficción". Para Sansores, lo relevante era que surgieran organizaciones políticas con capacidad de movilización social, partidos que estimularan la mayor participación de las masas en los procesos políticos y que no se otorgara el registro por debilidad a organizaciones que no representaran opciones para el electorado. Los partidos-ficción no sólo conducirían a un

6 *Idem*, p. 215.

7 *Idem*, p. 177.

8 *Idem*, pp. 159-161.

pluralismo también ficticio, sino que podrían provocar que los electores retornaran a la marginación voluntaria.⁹

Por último, quedan por considerar algunos aspectos que sobre la materia del registro de partidos políticos hay en el derecho comparado. Por lo que hace a Latinoamérica,¹⁰ se puede asegurar que la institución del "registro condicionado" es netamente de inspiración y creación nacionales, debido a que en las leyes y códigos electorales de la región, ni mucho menos en los de Estados Unidos y el Canadá, una institución tan singular existe. A manera de ejemplos incluiremos el caso costarricense, donde para la constitución de un partido político se requieren de por lo menos cincuenta electores, los que levantan el acta de constitución ante notario público; una vez hecho esto, en el plazo improrrogable de dos años se tiene que inscribir ese partido ante el Registro Civil, para lo cual se anexan tres mil firmas, y al quedar inscrito en el debido Registro de Partidos del Registro Civil el partido puede participar en las próximas elecciones a celebrarse. En Guatemala, los partidos se inscriben en el Registro de Ciudadanos, una vez que han cumplido con los requisitos de contar con una afiliación de un afiliado por cada dos mil habitantes, de los que la mitad sepan leer y escribir, procediendo el partido a constituirse en escritura pública.

En Chile se requiere un mínimo de cien ciudadanos para que se pueda constituir un partido político en formación, los que después de cumplir algunos requisitos formales (tales como hacer la declaración de voluntad de constitución en partido, elaborar sus estatutos, lemas y emblemas, etcétera), tienen la obligación de afiliarse a cuando menos el 0.5 por ciento del electorado; una vez hecho esto, dicho partido en formación procede a solicitar ante el director del Servicio Electoral la inscripción de su organización ante el Registro de Partidos Políticos. En Colombia el Consejo Nacional Electoral reconoce personalidad jurídica a los movimientos políticos o sociales que comprueban una afiliación de cincuenta mil firmas, o cuando en la última elección hayan obtenido la misma cifra de votos o repre-

⁹ *Idem*, p. 84.

¹⁰ Para mayor información, *cf.* las siguientes leyes o códigos electorales: Código Electoral de Costa Rica; Ley de Partidos Políticos núm. 2262 del Ecuador; Decreto núm. 863 y Código Electoral del Salvador; Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala; Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de Honduras; leyes núms. 43 y 56, así como sus últimas incorporaciones, de Nicaragua; Ley 14250 del Perú; Ley de Elecciones núm. 7812 del Uruguay; y Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de Venezuela.

sentación en el Congreso. En Uruguay hay una diferencia entre los "partidos permanentes", que son los que se inscribieron en el Registro Cívico Nacional o ante la Corte Electoral en el periodo legalmente fijado para ello, y los "partidos accidentales", que son aquellos que se inscribieron dentro de los treinta días antes de una elección. Como se verá, no existe una institución equivalente a la del registro condicionado mexicano, siendo quizás las únicas instituciones parecidas a él la de los "partidos accidentales" en Uruguay y las organizaciones sociales *de facto* colombianas que obtienen su reconocimiento legal condicionado a la obtención de cierta votación en la jornada electoral respectiva.

III. EL REGISTRO DE LOS PARTIDOS

En el COFIPE se prevé, al igual que en la LFOPPE, el registro en dos modalidades: el definitivo y el condicionado. El segundo no se incluyó en el CFE de 1987, puesto que sólo se admitió al primero. Básicamente, el registro definitivo contempla tres elementos: *a)* Los requisitos formales, que consisten en los llamados documentos básicos (declaración de principios, programa de acción y estatutos); *b)* membresía mínima de 65 mil miembros, y *c)* un procedimiento de constitución que incluya la celebración de asambleas y la debida acreditación de la membresía mínima.

El registro condicionado, que se reintrodujo en la legislación vigente, requiere también de la presentación de documentos básicos, pero no incluye ni membresía mínima ni el procedimiento de constitución. En su lugar requiere la satisfacción de dos requisitos mínimos: que la organización política que solicita el registro represente una corriente de opinión con base social, y que haya realizado actividades políticas durante los dos años anteriores a la solicitud de registro, en forma independiente de cualquier otra organización o partido político. El registro definitivo se obtiene recibiendo por lo menos el 1.5 por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones en que participe; si un partido político obtiene entre el 1 y el 1.5 por ciento conservará algunas prerrogativas en materia de financiamiento (para actividades específicas y el denominado para el desarrollo de los partidos políticos); si no obtiene siquiera el 1 por ciento de alguna votación pierde todos los derechos y prerrogativas que establece el Código.

El primero de los documentos básicos es la declaración de principios, cuyo contenido mínimo obligatorio se regula en el artículo

25. En su inciso *a*) se prescribe la obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen; este requisito se cumple con una declaración expresa e inequívoca que contenga todos y cada uno de los extremos de las normas relativas. El inciso *b*) requiere que la declaración de principios contenga los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule; es claro que en este caso el contenido de la declaración de principios variará con cada partido, pero en todos los casos, los principios deben expresarse en forma explícita evitando la simple referencia a una fuente o corriente, así como a un personaje. Asimismo, para cumplir la norma en todos sus extremos es preciso que se expresen principios en materia tan política, económica como social, ya que si se omitiera alguno de los tres tipos, no se cumpliría debidamente con el requisito de Ley.

El inciso *c*) requiere la obligación de no aceptar pacto o acuerdo que sujete o subordine al partido a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como a no solicitar o en su caso rechazar toda clase de apoyo económico, político y propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto. En general, este registro se cumple con una declaración expresa lo suficientemente amplia como para abarcar todos los extremos de la norma. Sin embargo, es necesario poner de relevancia que en algunos casos las hipótesis normativas parecen ser imprecisas o excesivas. Por ejemplo, es difícil precisar qué quiere decir no sujetarse a organizaciones internacionales, ya que el concepto de no subordinarse sí resulta suficientemente claro; por lo que parece innecesario incluir también la palabra "sujete".

En caso de que sujetarse significara algo más que subordinarse, pareciera que puede ser excesivo porque le impediría a algunos partidos integrarse a asociaciones internacionales, donde su inserción no implica una subordinación. Por lo que hace a no pedir o rechazar toda clase de apoyo económico, parece razonable; sin embargo, cuando se extiende un apoyo político o propagandístico, se corre el riesgo de que se dé a tales palabras un contenido muy general, de manera que cualquier opinión vertida por un extranjero o un ministro de los cultos de cualquier religión o secta pudiera constituir una violación a la ley. En todo caso, parece ser más efectiva la prohibición legal para los extranjeros y los ministros de culto de que se inmiscuyan en política. Finalmente, el inciso *d*) requiere la obligación de incluir en la declaración de principios, la declaración de

obligarse a conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática, lo que ciertamente no requiere mayor explicación.

El artículo 26 se refiere al contenido mínimo obligatorio del programa de acción, indicando que debe precisar las medidas para cumplir con cuatro supuestos que se contienen en cuatro incisos diferentes. El inciso *a*) se refiere a la realización de los programas que se proponen para alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios; es claro que se refieren a las acciones instrumentales que deban ser idóneas para cumplir con los postulados y objetivos mencionados, por lo que no sería suficiente una declaración general o reiterativa relacionada con la declaración de principios. El inciso *b*) se refiere a proponer políticas con el fin de resolver los problemas nacionales. Es preciso hacer notar que el cumplimiento del inciso *a*) puede implicar también el del *b*); cuando no pueda ser así, por que los postulados y los objetivos enunciados en la declaración de principios y sus correlativas medidas para lograrlos no son congruentes o no se hayan referido a problemas nacionales específicos, es necesario dar especial y adicional cumplimiento al inciso *b*).

El inciso *c*) se refiere a las medidas para la formación ideológica y política de sus afiliados, infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política. La primera parte se cumple enunciando la medida o medidas correspondientes, que pueden ser un programa o cualquier otra serie de eventos, así como una dependencia o instancia a la que se encomienda la función. Por ello, no es suficiente con hacer una nueva declaración general y reiterativa que denote la voluntad de cumplir con el extremo de la norma, por lo que es necesario proponer medidas concretas para darle debido cumplimiento. Por último, el inciso *d*) requiere de la medida o medidas concretas para preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales. Como en el caso anterior, es claro que no basta con una declaración general y reiterativa de la voluntad de cumplir con este inciso, sino que es necesaria la mención de por lo menos una medida concreta que consista en una acción o una instancia instrumental para el debido cumplimiento del extremo correspondiente de la norma.

Para conceder registro definitivo y condicionado la Ley requiere que el partido solicitante tenga estatutos, y establece asimismo, en el artículo 27 del COFIPE, los contenidos mínimos de que debe constar. El inciso *a*) se refiere a la denominación del partido, su emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. En el caso de que se presentara un conflicto entre dos o

más partidos, por pretendidas coincidencias en sus emblemas, parece ser conveniente formular un estudio casuístico, ya que no es admisible formular afirmaciones generales. Por ejemplo, existen símbolos que son usados en política, como las estrellas de cinco picos, mismas que pueden presentarse en diferentes tamaños y colores o incluso en diferentes posiciones dentro del emblema. Consecuentemente, no podría impedirse el registro de un partido, porque su emblema utilice una estrella y porque ya hubiera otro partido registrado, cuyo emblema también mostrara una estrella, si no son tan semejantes que induzcan a confusión. Sin embargo, no sería el mismo caso tratándose de una hoz y un martillo en la misma posición, ya que entonces el grado de especificidad de dicho símbolo sería tal que no permitiría distinguir claramente a un partido de otro. En el mismo supuesto se encontraría una combinación específica de colores y tonos, cuya reiteración por un nuevo partido pudiera hacer difícil su diferenciación de otro ya registrado.

Con respecto de las palabras que integran la denominación, es preciso apuntar que la reiteración de "socialista", "democrático" o "revolucionario", puede presentarse con frecuencia y ello no debe ser suficiente motivo para rechazar a un nuevo partido que pretenda obtener registro, siempre que en la combinación con los demás vocablos pueda establecerse una diferencia específica que sirva para distinguir al género próximo de otro socialismo u otro tipo de revolución. Igualmente, varios partidos pueden atribuirse la defensa o representación de una clase social, por ejemplo, la de los trabajadores, y reflejarlo en sus denominaciones, sin que ello sea obstáculo para impedir a nuevos partidos políticos una advocación similar, siempre que pueda seguir siendo posible distinguir un partido de otro. Finalmente, la ley prohíbe que la denominación y el emblema estén exentos de alusiones religiosas o raciales. Como resulta patente, no sólo se incluyen las manifestaciones expresas e inequívocas, sino aún aquéllas indirectas, como podría ser el caso de que el diseño del emblema formara, por su disposición una cruz, aunque no hubiera sido la intención manifiesta del partido representarla deliberadamente.

El inciso *b)* establece que los estatutos deben contener los procedimientos para la afiliación libre y práctica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. En particular, la afiliación libre de sus miembros constituye la cristalización de un afán prolongadamente demandado por la oposición, que reiteradamente había criticado al PRI por la afiliación colectiva de sus sectores obrero y cam-

pesino, calificándola de corporativista. Incluso el PAN puso de relevancia tal punto, en un desplegado publicado en el diario *La Jornada*, el 17 de julio de 1990, donde enumeró los avances de la reforma electoral que llevó a la expedición del COFIPE. En el mismo artículo, se prescribe que dentro de los derechos de que gozan los miembros, se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, así como el de poder ser integrante de los órganos directivos.

El inciso *c*) es particularmente importante, no únicamente porque se refiere a los procedimientos para la integración y renovación de los órganos directivos, sus funciones, facultades y obligaciones, como se disponía en el CFE, sino que además, con la reforma de 1990, se agregó a la palabra "procedimiento" el calificativo de "democráticos". Lo anterior hace que la Reforma no sólo redunde en beneficio del proceso de democratización del sistema de partidos, sino que se proteja el legítimo interés de los integrantes de un partido, en tanto que ciudadanos, frente a una organización intermedia. En este sentido, la legislación mexicana en materia electoral se ha sumado a la corriente contemporánea que se dirige a responsabilizar a las organizaciones intermedias ante la sociedad y a proteger a los individuos que las integran frente a excesos que conculquen sus derechos.

El mismo inciso *c*) establece cuáles son los órganos con que mínimamente debe contar un partido que pretende obtener registro, señalando: una asamblea nacional o equivalente; un comité nacional o equivalente, que funja como su representante nacional; comités o equivalentes en las entidades federativas, así como un organismo responsable de la administración de su patrimonio, para los efectos de la presentación oportuna y debida de los informes contables anuales y de campaña. Anteriormente el CFE establecía que debería haber un comité u organismo equivalente en cuando menos la mitad de las entidades federativas o en la mitad de los distritos electorales, agregando que también se podían integrar comités regionales que comprendieran varias entidades. En realidad, un requisito de ese tipo excedería las consideraciones normativas de un estatuto para convertirse en requisitos organizativos, de índole fáctica, salvo que se tratara de comités u organizaciones equivalentes que sólo existieran en el papel, en cuyo caso sería ociosa su exigencia.

Otro de los avances introducidos en el COFIPE se refiere a la adición del calificativo "democrático" al texto original de CFE, que se refería a la obligación de los estatutos de incluir las normas para la postulación de sus candidatos. La nueva disposición no únicamente

redunda en la mayor democratización de la vida partidaria y consecuentemente en el atenuamiento de los efectos de la "ley de hierro" de la oligarquía, sino que tendería a hacer más sensibles a los posibles precandidatos con respecto de las tendencias existentes en el seno de la base partidista. Lo anterior, no sólo propicia y fortalece la vida interna de los partidos, sino que incluso tenderá a hacer a los funcionarios de elección popular más conscientes de su imagen y responsabilidad frente a sus partidos, entendiéndose por esto no exclusivamente a los dirigentes, sino también a sus afiliados.

Los incisos *e)* y *f)* del citado artículo 27.1 se refieren a las plataformas electorales. El primero prescribe la obligación estatutaria de presentar una plataforma electoral para cada elección en que participe, agregando que deberá sustentarse en su declaración de principios y programa de acción. Posiblemente, lo que tuvo en mente el legislador fue la honestidad de la acción política electoral de los partidos; sin embargo, es difícil imaginar cómo puede discernirse algo tan subjetivo como la correspondencia entre la declaración de principios y el programa de acción, por una parte, y la plataforma electoral, por la otra, sin interferir con la libertad de los partidos políticos para ajustarse a las circunstancias políticas imperantes en el momento. La segunda obligación, contenida en el inciso *f)* se refiere al deber de los candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen, lo que ciertamente no impediría que los candidatos hicieran las adiciones que estimen convenientes, mientras éstas no sean contrarias a las plataformas partidarias.

El último inciso del artículo 27, identificado con la letra *g)*, señala que los estatutos deberán contener las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas. Hasta ahí el texto del CFE era igual. En el COFIPE se agregó la obligación estatutaria de incluir los correspondientes medios y procedimientos de defensa. La adición parece ser afortunada porque completa la intención del legislador, que no pudo ser otra que la de proteger a los miembros de un partido frente a la posible arbitrariedad de sus dirigentes, e indirectamente, también se trata de una disposición que tiende a favorecer la democracia interna en los partidos, evitando que la disidencia sea enfrentada con represión. La disposición en cuestión distingue entre medios y procedimientos de defensa. Los primeros pueden referirse al derecho de aportar pruebas, de conocer los cargos que se hacen, y los segundos, se referirán a aspectos procesales que deben indicar los actos, documentos y requisitos a cubrirse, que

tienen una señalada relevancia para su defensa, como el derecho de audiencia. En todo caso, ambos deberán estar comprendidos en el artículo de los estatutos.

En el caso del registro definitivo, en que el partido debe probar la existencia de una membresía mínima en el territorio nacional, existe un procedimiento de constitución que es regulado por el artículo 28. Conforme al mismo, la organización solicitante de registro definitivo, como partido político deberá notificar tal propósito al Instituto Federal Electoral, a efecto de que lleve a cabo los actos que prescribe la ley, dentro de un plazo improrrogable de un año, para proceder a presentar la solicitud del registro.

Básicamente, el procedimiento de acreditación se realiza en dos niveles: la celebración de asambleas locales y de una asamblea nacional. Las asambleas locales pueden celebrarse alternativamente en la mitad de los 300 distritos o en la mitad de las entidades federativas, y esas asambleas pueden celebrarse en presencia de un juez municipal, de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado para tal efecto por el propio Instituto Federal Electoral, con el propósito de que otorgue la debida fe pública en la celebración de esos actos.

En el caso de las asambleas locales, el funcionario que intervenga deberá certificar el número de afiliados que concurrieron a la asamblea estatal o distrital, así como que conocieron y aprobaron los documentos básicos y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación, y finalmente, se cerciorará de que las personas que asistieron a la asamblea son las que integran las listas de afiliados, con el nombre, domicilio y clave de cada uno de ellos para poder votar (artículo 28.1. a del COFIPE).

La asamblea nacional constitutiva debe celebrarse ante la presencia de un funcionario designado por el Instituto Federal Electoral, quien debe certificar que asistieron los delegados elegidos en las asambleas estatales o distritales, y que acreditaron que las asambleas locales se celebraron conforme a derecho, a través del análisis de las actas correspondientes. Asimismo, el funcionamiento del IFE debe comprobar la identidad y resistencia de los delegados a la asamblea nacional, por medio de su credencial para votar u otro documento fehaciente; así como cerciorarse de que fueron aprobados sus documentos básicos, y que se integraron listas de afiliados con el propósito de acreditar el mínimo de 65 mil que exige el COFIPE.

El mismo artículo 28 establece que el costo de las certificaciones requeridas en el procedimiento de acreditación del cumplimiento de

requisitos para el registro definitivo, será sufragado con cargo al presupuesto del IFE, además de que se señala que los funcionarios autorizados para expedir las certificaciones requeridas están obligadas a realizar las actuaciones correspondientes. Es preciso recordar que una demanda reiterada de los partidos de la oposición ha sido la de que se les asista con los gastos que conlleva el registro, o bien que los trámites más onerosos sean suprimidos. Consecuentemente, la disposición en cuestión ha venido a dar satisfacción a una exigencia de años, ya que las primeras demandas se formularon desde los prolegómenos de la reforma electoral que dio origen a la LFOPE.

La organización que aspire al registro como partido político, debe llevar a cabo todas las actividades del proceso de constitución y cumplir con los requisitos organizacionales, dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de su intención en tal sentido, conforme al propio artículo 28. En caso de no concluir con el procedimiento de constitución en el periodo de un año, queda sin efecto la notificación formulada al IFE. Cuando haya cumplido en tiempo y forma, la organización debe proceder a solicitar el registro, anexando a su solicitud sus documentos básicos (declaración de principios, programa de acción y estatutos), las listas nominales de afiliados por entidades o por distintos electorales y las actas de las asambleas locales, de entidad federativa o de distrito, así como la de su asamblea nacional constitutiva.

Una vez recibida la solicitud de registro definitivo de un partido político nacional, el Consejo General del IFE integra una comisión para verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución. La misma comisión debe formular el proyecto de dictamen de registro, para que el Consejo General decida lo que corresponda dentro del plazo de 120 días contados a partir de la solicitud de registro definitivo. Cuando la resolución sea positiva, el Consejo deberá expedir el certificado de registro definitivo, y en caso de negarlo deberá fundamentar las causas que lo motivan, notificándolo a los interesados. La resolución se publica en el *Diario Oficial de la Federación* y puede ser recurrida, en apelación, ante el Tribunal Federal Electoral (artículos 30, 31 y 294.1 c del COFIPE).

El COFIPE señala que para que los partidos políticos nacionales puedan participar en las elecciones, deben obtener su registro, por lo menos, con un año de anticipación al día de la jornada electoral. A este respecto, es de hacer notar que hubiera sido preferible que señalara un día límite para que solicitaran su registro como partidos políticos nacionales las organizaciones políticas aspirantes, ya que con

la disposición actual, quedaría prácticamente al arbitrio del Consejo resolver en tiempo la solicitud de registro, a menos que en el plazo máximo de 120 días corriera con la anticipación suficiente al año anterior al día de la jornada electoral.

La figura del registro condicionado vino a aportar una solución original e idónea al problema de la admisión flexible de organizaciones políticas que cuentan con un verdadero apoyo de una parte o fracción del electorado. En las audiencias que precedieron a la reforma electoral de 1977, que generó la LFOPPE, se planteó la dificultad de reunir los requisitos de membresía y de efectuar los procedimientos de constitución. Por ejemplo, Ignacio González propuso la facilitación de la celebración de asambleas constitutivas.¹¹ Arnoldo Martínez Verdugo propuso que aun en el caso de no cumplirse con los requisitos para el registro definitivo de las organizaciones políticas que manifestaran su deseo de constituirse y participar en las elecciones, se podría dar un registro provisional, por una sola vez, el que sería confirmado si el partido en cuestión obtuviera un porcentaje determinado de votos, así como si pudiera cumplir con los requisitos en el término de un año después de las elecciones.¹²

Durante la Consulta Pública sobre Reforma Electoral que precedió a la discusión en el Congreso de la Unión del COFIPE, varios de los ponentes trataron el tema del registro, pero pocos recomendaron expresamente el restablecimiento del registro condicionado. De entre ellos, encontramos a Juan Molinar Horcasitas.¹³ Durante los debates en el Congreso, varios partidos tocaron el tema del registro, proponiendo la flexibilidad de los requisitos. De entre los que expresamente mencionaron el restablecimiento del registro condicionado al resultado de las elecciones podemos mencionar al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), que con fecha 16 de agosto de 1989 presentó una iniciativa de reformas en la que propuso el registro condicionado, entre otras propuestas.¹⁴ Igualmente, el Grupo Parlamentario Independiente presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados, su iniciativa de reformas el CFE, el 8 de mayo de 1990, donde propuso el establecimiento del registro condicionado, proponiendo que el definitivo se otorgara a los partidos que obtu-

11 *Gaceta Informativa de la CFE, op. cit. supra*, nota 3, p. 160.

12 *Idem*, p. 131.

13 *Cfr.* Comisión Federal Electoral. Secretaría Técnica. Consulta pública sobre Reforma Electoral. *Memoria 1989*, pp. 231 y 55.

14 *Cfr.* *Diario de los Debates en la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 13 y 14 de julio de 1990, año II, núm. 30, México, p. 17.

vieran el 1.5 por ciento del total de la votación en alguna de las votaciones de la elección para la que se le hubiera otorgado el registro condicionado.

Durante los debates, basándose en las experiencias de otras democracias, se consideraron los sistemas abiertos de partidos políticos, destacándose sus ventajas, lo que llevó a considerar la conveniencia de restablecer la figura del registro condicionado. La idea subyacente fue la de permitir que las agrupaciones, organizaciones o asociaciones políticas pudieran participar en los procesos electorales, cumpliendo con los requisitos mínimos que garantizan su identidad ideológica y programática, su representación social, así como una organización básica que les permitiera consolidarse como fuerza política nacional. Posiblemente se hizo una imitación extralógica de los debates parlamentarios que precedieron a la LFOPPE, ya que en la década de los setenta se padecía un sistema de partidos políticos cerrado.

En particular, se hizo un señalamiento enfático en el sentido de que la pluralidad política y la diversidad favorecen, e incluso compelen, la formación de un sistema de partidos real, amplio y democrático. No obstante, se señaló la necesidad de evitar la pulverización de la representación política, quizá como una consecuencia negativa de una desafortunada regulación del registro condicionado. Es importante tener en mente esta prevención, porque pudo haber sido determinante en la forma como se reguló el registro condicionado en la legislación vigente.

La regulación vigente del registro condicionado se caracteriza porque considera un deber del IFE el convocar en el primer trimestre del año anterior a las elecciones ordinarias, a todas aquellas organizaciones y agrupaciones políticas que pretendan participar en los procesos electorales, con el fin de que puedan obtener su registro condicionado como partidos políticos (artículo 33.1). El propio texto vigente de la ley prescribe que para la expedición de la convocatoria, el Consejo General del IFE tendrá en cuenta las condiciones específicas en las que funciona el sistema de partidos políticos, así como su composición y representatividad política, por lo que la apreciación de la conveniencia y condiciones de la convocatoria al registro condicionado (artículo 33.2) podría implicar una facultad discrecional y no una obligación de lanzar tal convocatoria, adoleciendo la disposición legal de una falta de claridad entre los objetivos y los medios para efectuarla. Personalmente creo que sería más prudente regresar al sistema original del COFIPE, que determinaba el carácter explíci-

tamente facultativo del Consejo General para emitir la convocatoria respectiva. A mayor abundamiento, y como una expresión de las facultades discrecionales otorgadas al Consejo General del IFE, el artículo 33.3, inequívocamente implica que además de los requisitos expresamente consignados por la Ley, la convocatoria puede fijar otros, previsión que tampoco se incluía en el texto de la LFOPPE.

Además de los requisitos que señale la convocatoria, los requisitos legales mínimos se consagran en incisos del párrafo 3, del artículo 33. El primero se refiere a los documentos básicos: declaración de principios, programa de acción y estatutos. Tratándose de los documentos básicos, no existe diferencia alguna entre ambos tipos de registro, ya que se aplican las mismas disposiciones que en materia de registro definitivo.

El requisito contenido en el inciso b) se refiere a que la organización que pretenda obtener el registro condicionado represente "una corriente de opinión con base social". El antecedente legal en la LFOPPE fue el artículo 32, en su párrafo II, que define la corriente de opinión como "expresión de la ideología política, característica de alguna de las fuerzas sociales que componen la colectividad nacional". La omisión de dicho texto hace a la ley más flexible, pero igualmente más imprecisa. Es difícil encontrar en la doctrina antecedentes o caracterizaciones de qué sea una corriente de opinión con base social, por carecerse de la definición que excluyó el texto vigente. Consecuentemente, serán las interpretaciones de los órganos competentes las que determinen el alcance y contenido de los conceptos que incluye la ley. En todo caso debió indicarse qué se entiende por una corriente de opinión con base social.

En el mismo artículo 32, la LFOPPE señalaba con qué tipo de documentos probatorios se acreditaba el requisito en cuestión, señalando: "publicaciones periódicas, manifiestos, folletos y otros elementos de similar naturaleza". Sin embargo, también fueron excluidos del texto de la ley vigente, lo que no quiere decir que no pueden ser ofrecidos, sino que no vinculan al órgano competente, que podrá desecharlos o admitir otros.

El inciso c), párrafo 3, del artículo 33 del COFIPE, requiere que la organización política haya realizado actividades políticas durante los dos años anteriores a la solicitud de registro de manera independiente. La ley vigente redujo el periodo de tiempo en dos años, ya que en la LFOPPE se extendía a cuatro años anteriores. Otra variante de la ley actual es referirse en plural a actividades políticas, lo que supone que sean más de una, durante el lapso de dos años,

mientras que la LFOPPE se refería a “una actividad política permanente”, por lo que en este aspecto la regulación actual es más técnica, porque es muy difícil poder demostrar una actividad continua. Sin embargo, la ley anterior se refería a los medios de prueba para acreditar esas actividades políticas, refiriéndose a la celebración de “reuniones, congresos, asambleas u otros eventos políticos o bien haber funcionado como asociación política nacional un año antes de la convocatoria”.

La omisión del texto relativo a las pruebas con que se pueden acreditar las actividades políticas no implica que éstas no puedan ofrecerse, sino que en todo caso no vinculan al órgano registrador o al Tribunal, quienes pueden admitir otras o no darle valor probatorio a algunas de ellas. Es obvio que ya no se podrá acreditar la realización de actividades políticas por haber funcionado la organización que aspira el registro como asociación política nacional un año antes de la convocatoria, porque el artículo segundo transitorio del COFIPE abrogó el CFE y el actual ya no menciona a las asociaciones políticas nacionales.

Es irrelevante para los propósitos del cómputo de los dos años de actividades realizadas antes de la solicitud del registro, que con anterioridad a esos dos años se hayan realizado otras actividades políticas, ya que el texto expreso de la ley no deja lugar a interpretación en este sentido. Es evidente que lo que la ley requiere es una actividad política reciente e independiente, lo que ciertamente favorece a las organizaciones o agrupaciones nuevas. Asimismo, es obvio que el requisito no se satisface cumpliendo una sola actividad política en el transcurso de los dos años aludidos, ya que la ley utiliza el plural “actividades políticas”. Queda por determinar qué sucedería cuando se tratara de acreditar el requisito por medio de un acto complejo, que incluyera varias actividades.

A pesar de que el COFIPE no definió ni caracterizó la palabra “actividades políticas”, su conceptualización es considerablemente menos difícil que la de “corriente de opinión con base social”, ya que la doctrina y la literatura especializada en ciencia política permiten encontrar un mayor número de referencias y definiciones; corresponderá en este caso a los órganos competentes, el Consejo General y el Tribunal, dentro de la esfera de su competencia, dar contenido al texto de la ley, por vía de la interpretación.

Una vez presentada la solicitud de registro condicionado, el Consejo General debe resolver en el plazo máximo de 45 días naturales. Cuando la decisión sea positiva, debe expedir el certificado respec-

tivo; cuando sea negativa debe expresar las causas que la motivan a proceder a comunicarlo a la organización o agrupación interesada, disponiendo además su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Los partidos políticos con registro condicionado al resultado de las elecciones tienen un régimen especial, por lo que hace a sus derechos y prerrogativas. En lo que concierne a los primeros, les corresponde tener un representante con derechos de voz en los consejos y en las comisiones de vigilancia del IFE; pueden postular candidatos en las elecciones federales; designar representantes ante las casillas y representantes generales; pero no pueden coaligarse o fusionarse entre sí o con los partidos políticos nacionales (artículo 34.1, incisos: *a*), *e*), *f*), y párrafo núm. 2).

En materia de prerrogativas y financiamiento público, les corresponde el régimen fiscal y las franquicias postales y telegráficas que se les otorgan a los partidos políticos con registro definitivo. En el caso de las prerrogativas de radio y televisión, tienen derecho a los que establecen los artículos 42, 45 y 48 salvo los incrementos que se otorgan en forma proporcional a la fuerza electoral, y sólo les corresponde recibir el 50 por ciento del financiamiento público que se otorgue a cada partido político nacional, por concepto de actividades generales y el financiamiento referente al establecido para el desarrollo de los partidos políticos (artículo 34, incisos *b*), *c*) y *d*)).

Por lo que se refiere a las obligaciones, el COFIPE en principio no hace excepciones, pero al enumerarlas utiliza y obliga a determinar causísticamente en el futuro si algunas obligaciones pueden asumir modalidades distintas, tratándose de partidos con registro condicionado (artículo 34.3).

Finalmente, el COFIPE señala que para obtener su registro definitivo, un partido con registro condicionado debe obtener el 1.5 por ciento de la votación en alguna de las elecciones en que participe. En caso de no obtenerlo en dos elecciones sucesivas, perderá todos los derechos y prerrogativas que concede el Código, así como su registro. Mientras retenga por lo menos el 1 por ciento de la votación, podrá seguir participando en las elecciones federales y conservará sus derechos y prerrogativas, siempre que no incurra en el supuesto enunciado con anterioridad. Sin embargo, en todo caso conserva los triunfos que haya obtenido por el principio de diputados de mayoría relativa, en alguno de los 300 distritos en que se divide el país, para las elecciones federales (artículo 35).

IV. CONSIDERACIONES FINALES

La reforma electoral de septiembre de 1993 modificó la permanencia de partidos políticos con registro definitivo en el foro electoral con lo cual facilitó la conservación del registro a los partidos con escasa votación, que de otra manera lo hubieran perdido conforme al texto derogado, que les requería mantener en por lo menos una de las elecciones federales en que participaran como mínimo un 1.5 por ciento de la votación. Actualmente se precisa que pierden el registro cuando no obtengan el mínimo señalado, en dos elecciones federales consecutivas, conforme al texto vigente del artículo 66, en su inciso *b*), remitiéndose, *in fine*, a los párrafos 2 y 3 del artículo 35. El párrafo dos del artículo en cuestión reitera la regla enunciada por el artículo 66, *b*), especificando claramente que de no obtenerse el mínimo en cuestión el partido político “perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este Código”.

La forma como se redactó el número 3 del artículo 35, con relación al inciso *b*) del 66, puede inducir a la confusión de que aun un partido con registro definitivo que no obtenga por lo menos el 1 por ciento, puede conservar sus derechos y prerrogativas, mientras no obtenga menos del 1.5 por ciento de la votación en dos periodos electorales consecutivos. Sin embargo, tal lectura es exactamente contraria al contenido y alcance del texto de los artículos 35 y 66 del COFIPE. En este sentido, es decisivo tener en cuenta el texto del número 2 del artículo 3 del COFIPE, que dispone que “la interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional [...]”.

La única interpretación que no es incongruente, por ser sistemática, ni disfuncional por admitir la grotesca posibilidad de que pueda conservar su registro un partido político que obtenga menos del 1 por ciento, mientras no quede por debajo del 1.5 por ciento del porcentaje de la votación en dos periodos electorales consecutivos. Lo anterior podría permitir que un partido político que obtuviera, por ejemplo, 10 votos, siguiera recibiendo posiblemente millones de pesos en subsidios y prerrogativas y pudiera presentar de nuevo candidatos a elecciones federales, mientras que los nuevos partidos que no tengan los 65 mil afiliados para su registro definitivo no podrían contender en la misma elección, con el que obtuvo los diez votos, pero hubiera conservado el registro definitivo. Es absurda a todas luces la interpretación que ociosamente ha entretenido las elucubraciones de especuladores ociosos u obviamente gananciosos en caso de que sus expectativas personales se vieran favorecidas por la fortuna.

De frente a la que será posiblemente bautizada como la enésima reforma electoral federal definitiva, por el lenguaje glamoroso de los políticos proclives al abuso eufemístico, que equivocadamente asumen como sofisticación; es preciso poner de relevancia que una de las más lúcidas propuestas de reforma en materia de registro condicionado ha sido propuesta por el "Seminario del Castillo de Chapultepec". El grupo que congrega a un buen número de participantes prestigiosos y plurales en su enfoque individual ha propuesto, en el capítulo tercero, a) "Sobre el registro de los partidos políticos", que desaparezca el registro condicionado y se deje un solo tipo. Posiblemente, con el propósito de equilibrar su propuesta, en el número 121 precisan en 45 mil la cantidad de militantes que debe tener un partido político en el 50 por ciento de las entidades, para acceder al registro, siempre que cuente por lo menos con mil 500 en cada una de ellas.

Otro de los puntos especialmente relevantes que plantean en el documento del Seminario de Chapultepec es incrementar a 2 por ciento la votación para mantener el registro de los partidos políticos y a 3 por ciento el porcentaje para que sus candidatos puedan acceder a curules de representación proporcional. La elevación de los deprimidos porcentajes de votación que nuestro sistema ha mantenido como especie de extensión del sistema asistencial de sectores marginados en el ámbito social, tuvo indudablemente justificación en la LFOPPE, que acertadamente planteó un acceso más fluido a un enrarecido foro electoral donde el sistema de partido hegemónico impidió o dificultó el surgimiento de nuevas organizaciones políticas o de su institucionalización en partidos políticos con registro. En la actualidad, sin embargo, las condiciones políticas han cambiado a tal grado que sería considerablemente más difícil insistir con convicción y solidez en las mismas razones que sirvieron para introducir el registro condicionado como una especie de "Hada madrina" de las organizaciones cuya condición de "Cenicienta" les impide acudir al baile electoral por medio del trámite regular del registro definitivo.

La generosidad de la mayoría que mantuvo el trámite excepcional convertido en rutinario del registro condicionado, más allá de la coyuntura histórica que lo explicó plenamente, ha sido percibida de distintas maneras. Muchas voces independientes y analíticas han visto en la legislación laxa y permisiva del registro condicional, no solamente un intento legítimo y encomiable que posibilita la inserción de nuevas fuerzas políticas sino también se ha creído ver la intención maquiavélica de dificultar la conformación de nuevas mayorías, como

resultado del surgimiento de uno o más partidos políticos de oposición con la fuerza electoral necesaria para lanzar un reto efectivo y eventualmente materializar la posibilidad aún hoy limitada de alternancia en el poder.

En todo caso y especulaciones aparte, los interesados experimentos con sistemas de registro baratos y barreras deprimidas de acceso han demostrado tener resultados poco halagüeños en los países de Europa oriental que otrora creyeron de buena fe o a los que se les impusieron las dudosas conquistas del "centralismo democrático", otro de los grandes lemas eufemísticos de propaganda política que ocupará con el tiempo el lugar que le corresponde junto a "El destino manifiesto", "La solución final" y "La revolución cultural", entre otros. Es indudable que tras décadas de un sistema de partido único era necesario una apertura holgada, como también es cierto que en la mayoría de los casos el registro barato no ha contribuido significativamente a generar gobiernos que se apoyen en mayorías lo suficientemente estables como para ser eficaces. Uno de los países en que la proliferación de partidos políticos llegó a extremos anecdóticos fue Polonia, donde como hongos brotaron partidos de todas las orientaciones y cataduras posibles, como el "Partido de los Bebedores de Cerveza Polaca". Con todo, ha sido preferible el caos y desorden inicial de la democracia polaca, que los mejores años de la "dictadura del proletariado".

Por lo que se refiere al tema del registro condicionado, que ciertamente es una especie del registro barato, habría que reconocer que especialmente en las décadas de los sesenta y los ochenta, sirvió para incentivar la movilización y participación ciudadana, espontánea e inducida, y que fue utilizada lo mismo por fuerzas sociales incipientes —digamos del mayor respeto y consideración—, que por oportunistas que sólo buscaron la aventura política, por sobre todas las cosas, e incluso por algunos mercenarios que pudieran sólo haber buscado, solapadamente, acceder al saqueo de las arcas públicas. A estas alturas, la experiencia de los legisladores de los partidos políticos es tal, que guiados por sus declaraciones de principios y su voluntad de servicio a la República pueden y deben buscar una solución realista a los problemas que presenta el registro de partidos y asociaciones políticas, para conservar sus ventajas y eliminar sus defectos.

El documento producido por el "Seminario del Castillo de Chapultepec" también introduce una diferenciación interesante en materia de barrera de acceso para los partidos políticos, en función del

porcentaje de votación obtenido en la elección en que hayan participado. El 2 por ciento se fija como requisito mínimo para acceder al registro definitivo, así como a los derechos y prerrogativas correspondientes, mientras que el 3 por ciento se fija para que sus candidatos propuestos en las listas de las circunscripciones plurinominales puedan acceder a curules que se asignen conforme al principio de representación proporcional.

La diferenciación de la barrera de acceso al registro, con las consiguientes prerrogativas y derechos, por una parte, de la del acceso a escaños parlamentarios, por la otra, de hecho perfecciona e introduce a nuestro sistema electoral a una fase más actual. Desde siempre, en la legislación electoral federal se otorgó, al mismo tiempo, el registro, los derechos y prerrogativas, el acceso a la boleta o a inscribir candidatos y el acceso a curules de representación proporcional. En otros países, con legislación más actualizada, los cuatro ámbitos mencionados no se otorgan simultáneamente. Generalmente, el registro sólo implica el reconocimiento de personalidad, y eventualmente puede dar acceso a un mínimo de subsidio y prerrogativas, pero para acceder a la boleta, como se denomina en el sistema anglosajón (*ballot-access*), se precisa de cumplir ulteriores requisitos, por ejemplo, las firmas de un determinado número de electores. En las elecciones presidenciales de Estados Unidos se admiten candidatos independientes, por lo que los partidos políticos no monopolizan la inscripción de candidatos.

La democracia madura no tiene por qué ser inestable, y las democracias embrionarias se benefician más de la estabilidad que de los excesos de la pulverización del electorado y la impredecibilidad y precariedad de las coaliciones inestables y los gobiernos minoritarios. Después de todo y parafraseando un conocido adagio colonial, que se refería al gobierno, podemos concluir que la mejor democracia es la que dura.

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ