

36

SERIE COMENTARIOS
A LAS SENTENCIAS
DEL TRIBUNAL ELECTORAL

SISTEMA DE PARTIDOS: EL CASO DEL PARTIDO SOCIALDEMÓCRATA EN 2009

CITLALI VILLAFRANCO ROBLES

Nota introductoria
Alejandro David Avante Juárez



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

36

SERIE COMENTARIOS
A LAS SENTENCIAS
DEL TRIBUNAL ELECTORAL

SISTEMA DE PARTIDOS: EL CASO DEL PARTIDO SOCIALDEMÓCRATA EN 2009

COMENTARIOS A LA SENTENCIA
SUP-RAP-269/2009

Citlali Villafranco Robles

NOTA INTRODUCTORIA A CARGO DE
Alejandro David Avante Juárez

342.76539 Villafranco Robles, Citlali.
V496s

Sistema de partidos : el caso del partido socialdemócrata en 2009 / Citlali Villafranco Robles; nota introductoria a cargo de Alejandro David Avante Juárez. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

67 pp; + 1 CD-ROM .-- (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral; 36)
Contiene sentencia SUP-RAP-269/2009.

ISBN 978-607-708-030-5

1. Pérdida de registro – Partido político nacional. 2. Partidos políticos – México. 3. Socialdemócrata – Partido político nacional. 4. Sistema de partidos – México. 5. Sentencias – TEPJF – México. I. Avante Juárez, Alejandro David. II. Serie.

SERIE COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

Edición 2011

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
Delegación Coyoacán, México, DF, CP 04480,
Tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinador de la serie: Dr. Enrique Ochoa Reza,
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-030-5

Impreso en México

Sala Superior

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Presidenta

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dra. Karina Mariela Ansolabehere Sesti

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dr. Rafael Estrada Michel

Dr. Ruperto Patiño Manffer

Secretarios Técnicos

Dr. Enrique Ochoa Reza

Lic. Octavio Mayén Mena

CONTENIDO

| | |
|--|----|
| Presentación | 9 |
| Nota introductoria | 11 |
| Sistema de partidos: el caso del Partido Socialdemócrata en 2009 | 19 |

SENTENCIA

| | |
|------------------------|----------------|
| SUP-RAP-269/2009 | Incluida en CD |
|------------------------|----------------|

El comentario de la doctora Citlali Villafranco Robles, profesora investigadora de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), aborda la demanda del Partido Socialdemócrata (PSD) que impugnó la resolución del Instituto Federal Electoral (IFE) relativa a la pérdida de su registro como partido político nacional, en específico el asunto del financiamiento público para actividades ordinarias, y la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que delimitó la figura de “partido político en liquidación”.

El texto de la académica de la UACM tiene el mérito de apuntar uno de los dilemas planteados por la impugnación del PSD: la posibilidad de la reconfiguración del sistema de partidos, vía la modificación de las condiciones de competencia entre éstos, siendo el tema del financiamiento público uno de los puntos relevantes en la agenda de discusión.

En este sentido la resolución del Tribunal es importante. Reconoce el derecho de terceros afectados por la pérdida del registro y, por ello, evita que se cargue un sobreprecio por el riesgo de no pago, reduciendo la inequidad competitiva frente al oligopolio partidario. Al mismo tiempo, impide que los funcionarios de los partidos que pierdan su registro mantengan sus condiciones de remuneración, pese a no haber podido obtener el dos por ciento de la votación nacional. Sin embargo, con esta resolución se abre la posibilidad para que los partidos políticos que tienen la posibilidad de perder su registro programen el pago de bienes y servicios contratados para actividades ordinarias en fecha posterior a la del cómputo final que realiza el Consejo General del IFE.

El argumento de Villafranco muestra la dificultad que para la autoridad jurisdiccional significó la delimitación de la figura de “partido político en liquidación”, que si bien se encuentra legislada, en la propia ley electoral no se estipulan los procedimientos específicos relativos a su programación presupuestal, ni los derechos de terceros involucrados en la pérdida del registro de cualquier partido que no alcance el umbral del 2% de los votos, requisito legal para mantener las prerrogativas.

Villafranco elabora un comentario en tres apartados: en el primero revisa el recurso de apelación promovido por el PSD; en el segundo apartado, que es el más extenso, contrasta los argumentos y los criterios del IFE frente a los del TEPJF respecto a la continuación o la suspensión del financiamiento público para actividades ordinarias durante el año fiscal 2009. En el tercer apartado, la autora plantea “... que la reforma electoral de 2007 supone una redefinición del sistema de partidos en México, en la que los partidos emergentes enfrentan dificultades extraordinarias para cumplir con sus funciones de representación de una parte de la opinión ciudadana...”

Y concluye:

En la resolución del TEPJF se reconoce el derecho del Partido Socialdemócrata a recibir el financiamiento a partir de dos condiciones: el reconocimiento constitucional del estatus de partido político en liquidación y la existencia de mecanismos para efectuar el procedimiento de liquidación. En nuestra opinión, sin embargo, de ello no puede derivarse el reconocimiento de derechos, pues la figura se establece para determinar los mecanismos de liquidación.

En esta entrega, los invitamos a leer un comentario crítico que aborda un nuevo dilema para la configuración del sistema de partidos de nuestro país: la revisión del mecanismo de liquidación de los partidos políticos nacionales que pierden su registro.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

NOTA INTRODUCTORIA

SUP-RAP-269/2009

*Alejandro David Avante Juárez**

Marco contextual

El 23 de septiembre de 2009, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió, por unanimidad de votos, revocar la declaratoria de pérdida de registro del Partido Socialdemócrata, por no haber obtenido por lo menos 2% de la votación emitida en la elección federal ordinaria para diputados por ambos principios, celebrada el 5 de julio de 2009, para el efecto de que el monto correspondiente al financiamiento público anual por actividades ordinarias remanente de ese año fuera entregado por el Instituto Federal Electoral (IFE) al interventor del Partido Socialdemócrata para ser tomado en consideración dentro del activo susceptible de cubrir adeudos, adquiridos por el citado instituto político, anteriores a la fecha en que se determinó la pérdida de su registro.

En ese asunto, la cuestión medular a resolver se hizo consistir en determinar si, como lo proponía el partido en liquidación recurrente, resultaba conforme a derecho otorgarle financiamiento público por los meses de septiembre a diciembre del año 2009, no obstante haber determinado su cancelación de registro, o bien, como se sostuvo en la resolución reclamada, procede la cancelación de esa prerrogativa al día siguiente de que ocurra la citada cancelación.

* Secretario de estudio y cuenta adscrito a la ponencia de la magistrada presidenta del TEPJF, María del Carmen Alanís Figueroa.

Antecedentes

Mediante acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, emitido el 14 de julio de 2005, Alternativa Socialdemócrata y Campesina obtuvo su registro como Partido Político Nacional, denominación que en dos ocasiones sufrió modificaciones, la primera como Alternativa Socialdemócrata y la segunda como Partido Socialdemócrata.

El 5 de julio de 2009 se llevó a cabo la jornada electoral correspondiente a la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa en los 300 distritos electorales uninominales y por el principio de representación proporcional en las cinco circunscripciones plurinominales del país.

De acuerdo con los datos proporcionados por la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del IFE, los resultados de la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa y representación proporcional, dieron como votación final para el Partido Socialdemócrata un total de 357,005 votos en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, y 358,485 votos por el principio de representación proporcional. Es decir poco más de 1.03% de la votación emitida.

En razón de ello, el 21 de agosto de 2009, la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral emitió el acuerdo JGE76/2009, que contiene la declaratoria de pérdida de registro del Partido Socialdemócrata, por no haber obtenido por lo menos el 2% de la votación en la elección federal ordinaria para diputados por ambos principios, celebrada el 5 de julio de 2009.

Entre otros aspectos, la Junta General Ejecutiva determinó que a partir del día siguiente a la emisión de tal resolución el Partido Socialdemócrata perdía todos los derechos y prerrogativas que establecen la CPEUM y los artículos 36 y 48 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

El 31 de agosto de 2009, el Partido Socialdemócrata interpuso recurso de apelación para controvertir la resolución citada en el resultando inmediato anterior.

Consideraciones de la sentencia

En la sentencia se razonó que la pérdida del derecho a recibir financiamiento público es una consecuencia inmediata, prevista por la ley, para el caso de que un partido político nacional pierda su registro.

Es decir, la declaración de pérdida de registro coloca al partido político en cuestión en una hipótesis normativa que expresamente dispone como consecuencia la cancelación de sus prerrogativas como tales, cuya ocurrencia es *ipso iure*.

Sin embargo, el partido político que ha perdido su registro, pierde la calidad de partido político, entendido éste como entidad de interés público susceptible de promover la participación del pueblo en la vida democrática y permitir el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, pero conserva su calidad de partido político “en liquidación” para cumplir con todas las obligaciones adquiridas durante la vigencia de su registro.

Ahora bien, en el texto del artículo 103 del código se distinguen tres periodos distintos en la fase de cancelación del registro de un partido político que no obtenga como mínimo 2% de la votación en la elección inmediata anterior, a saber: la prevención, la cancelación del registro y la liquidación.

La fase de prevención comienza cuando de los cómputos que realicen los consejos distritales del instituto se desprende que un partido político nacional no obtiene 2% de los votos.

La segunda fase, de cancelación, ocurre cuando la Junta General Ejecutiva emite la declaratoria de pérdida de registro legal a que se refiere el párrafo 1 del artículo 102 del Cofipe.

Finalmente, la fase de liquidación da inicio con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del aviso de liquidación del partido político de que se trate.

Desde el inicio de la prevención, la Unidad de Fiscalización debe designar de inmediato a un interventor responsable del control y vigilancia del uso y destino de los recursos y bienes del partido.

Conforme al texto del artículo 103 del Cofipe, a partir de su designación el interventor cuenta con las más amplias facultades

des para actos de administración y dominio sobre el conjunto de bienes y recursos del partido político, por lo que todos los gastos que realice el partido deben ser autorizados expresamente por éste, precisando además que no podrán enajenarse, gravarse o donarse los bienes muebles e inmuebles que integren el patrimonio del partido político.

Ahora bien, el procedimiento de liquidación respectivo se encuentra regulado específicamente en el Reglamento para liquidación y destino de los bienes de los partidos políticos nacionales que pierdan o les sea cancelado su registro ante el Instituto Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 2008.

Para el caso concreto, conviene destacar el contenido del artículo 10 del citado reglamento, en el que se precisa que el partido político que hubiere perdido su registro se pondrá en liquidación y perderá su capacidad para cumplir con sus fines constitucionales y legales; sólo subsistirá con personalidad jurídica para el cumplimiento de las obligaciones contraídas que obtuvo hasta la fecha en que quede firme la resolución que apruebe la pérdida del registro.

Se precisa que las obligaciones que deberán ser cumplidas por el interventor a nombre del partido político son la presentación de los informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña, el pago de las sanciones a que, en su caso, se haya hecho acreedor hasta antes de perder el registro, y las demás adquiridas durante la vigencia del registro como partido político.

Asimismo, se precisa que desde el momento en que hubiere perdido su registro, ningún partido político podrá realizar actividades distintas a las estrictamente indispensables para cobrar sus cuentas y hacer líquido su patrimonio, a través del interventor, con el fin de solventar sus obligaciones.

Por otro lado, el párrafo segundo del artículo 12 del mismo reglamento establece que el interventor será el encargado de administrar el patrimonio del partido político con la finalidad de hacer líquidos los activos y cubrir los pasivos pendientes.

Asimismo, el artículo 17 señala que para liquidar todos los bienes y pagar los adeudos del partido político, el interventor deberá aplicar los criterios de prelación establecidos en el artículo 103, párrafo 1, inciso d, fracción IV del Cofipe, así como lo señalado en el reglamento, y si aún quedaren recursos disponibles, se atenderán otras obligaciones contraídas y debidamente documentadas con proveedores y acreedores del partido político en liquidación, aplicando en lo conducente las leyes en esta materia.

En el cuerpo de la resolución se destaca que la legislación no dispone que a partir de que les sea cancelado el registro, el monto de financiamiento que les había sido otorgado durante el ejercicio fiscal correspondiente al año en que perdió su registro le deba ser retenido o cancelado.

En efecto, el artículo 41, párrafo segundo, fracción II, de la CPEUM, establece, en lo que interesa, que la ley garantizará a los partidos políticos nacionales que contarán de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, de acuerdo con las formas y procedimientos que se establezcan en la ley, y que en la propia ley se deben señalar las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Asimismo, en el citado precepto constitucional se dispone que el financiamiento público se calculará de forma anual y para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales; y, por otro, se precisan ciertas reglas conforme con las cuales se otorgará dicho financiamiento, e igualmente se permite que en la ley secundaria se establezcan prescripciones adicionales.

Sin embargo, el financiamiento que le es asignado a un partido político, al inicio de un ejercicio fiscal, constituye una prerrogativa que es calculada atendiendo a la votación obtenida conforme a la elección inmediata anterior y le es otorgada de forma anual.

Cuestión aparte es que la entrega del financiamiento se haga mediante ministraciones mensuales, pues ello sólo es para que la prerrogativas del partido político se distribuyan durante todo un año calendario.

En efecto, del texto del ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE DETERMINAN LAS CIFRAS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA EL SOSTENIMIENTO DE ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES, PARA GASTOS DE CAMPAÑA Y POR ACTIVIDADES ESPECÍFICAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES PARA EL AÑO 2009, identificado con la clave CG28/2009, se advierte que al Partido Socialdemócrata le fueron asignados diferentes montos de financiamiento, según se tratara de actividades ordinarias, gastos de campaña o actividades específicas. Sin embargo, los montos correspondientes se calcularon de manera anual y de ninguna parte del citado acuerdo se advierte que el Consejo General del Instituto Federal Electoral hubiera condicionado su entrega a obtener el porcentaje de 2% mínimo en la elección del año 2009.

Incluso, se destaca que el monto de financiamiento por actividades de campaña se entregó de manera íntegra al partido político en cuestión y éste fue ejercido en su momento.

De ahí se concluyó que al Partido Socialdemócrata le fue otorgado un monto cierto como prerrogativa de financiamiento público por el año 2009, atendiendo a la votación y representación obtenida en el proceso electoral del año 2006, por lo que el monto ya determinado no puede verse afectado por el hecho de haber perdido su registro, pues ello sólo debe surtir efecto hasta que de nueva cuenta el Consejo General del IFE formule la distribución del financiamiento público para el año siguiente.

Lo anterior, en atención a que el partido político, al contar con un ingreso cierto por un ejercicio fiscal determinado, lleva a cabo los compromisos y adquiere las obligaciones que puede afrontar con la certeza de que el financiamiento que ha de recibir obedece a su calidad de partido político nacional y que éste se ha calculado anualmente.

Admitir lo contrario, se razonó en la sentencia emitida, conduciría a generar una falta de certeza para el partido político y para los terceros contratantes de buena fe, dado que no existiría modo de tener por cierta la solvencia de un partido político de reciente creación.

Con esta interpretación, razonó la Sala Superior, se salvaguardan los derechos de los trabajadores, proveedores y demás acreedores del partido político que se pudieran ver afectados por un estado de insolvencia al no ser suficiente el patrimonio en liquidación del partido político para afrontar compromisos previos generados durante la vigencia del registro.

En la resolución que ahora se analiza, se precisa que el monto del financiamiento restante que corresponde al Partido Socialdemócrata se integraría de inmediato al patrimonio en liquidación administrado por el interventor designado en funciones de liquidador, que debe someter a la aprobación del Consejo General del IFE el informe de balance de pagos del partido y hasta que éste sea aprobado ordenar lo necesario a fin de cubrir las obligaciones en el orden de prelación previsto en el artículo 103 del Cofipe, lo que garantiza la imposibilidad del desvío de recursos en perjuicio del Estado.

Finalmente, se destacó que si bien esta Sala Superior emitió en su oportunidad la tesis de jurisprudencia con el rubro “FINANCIAMIENTO PÚBLICO. EL DERECHO A PERCIBIRLO CONCLUYE CON LA PÉRDIDA DEL REGISTRO DEL PARTIDO POLÍTICO”, cuando se adoptó el criterio no existía un procedimiento de liquidación de los partidos políticos previsto en la CPEUM y en el Cofipe, por lo que en todo caso admitir la entrega de los recursos a favor del partido político implicaba que los órganos de finanzas tuvieran plena disposición respecto del citado monto.

En el caso, se tomó en consideración que, de acuerdo con la normativa vigente, el monto del financiamiento no entregado al partido político no sería ejercido por los órganos de finanzas del mismo, sino por el interventor designado por la autoridad

electoral, y sólo sería utilizado para cubrir obligaciones preexistentes a la declaratoria de pérdida de registro del partido político, con lo cual se garantiza que no se entregue financiamiento para actividades ordinarias inexistentes, sino para cubrir los adeudos generados por las actividades ordinarias llevadas a cabo por el partido político mientras tenía vigencia su registro.

Finalmente, en el último de los supuestos en el que el monto de financiamiento superara el monto de tales obligaciones preexistentes, en términos de lo dispuesto por el artículo 41 de la CPEUM y el artículo 103, párrafo 1, fracción VI del Cofipe, tales recursos se reintegrarán a la Federación.

En ese contexto, se determinó revocar la resolución impugnada, para el efecto de que el monto correspondiente al financiamiento público anual por actividades ordinarias remanente fuera entregado por el IFE al interventor del Partido Socialdemócrata, para ser tomado en consideración dentro del activo susceptible de cubrir adeudos adquiridos por el citado instituto político anteriores a la fecha en que se determinó la pérdida de su registro.

SISTEMA DE PARTIDOS: EL CASO DEL PARTIDO SOCIALDEMÓCRATA EN 2009

*Citlali Villafranco Robles**

EXPEDIENTE:
SUP-RAP-269/2009

SUMARIO: I. Introducción; II. Recurso de apelación del Partido Socialdemócrata; III. La decisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; IV. La reforma electoral y la consolidación de los partidos políticos emergentes; V. Conclusiones, VI. Fuentes consultadas.

I. Introducción

En este trabajo se discutirá la resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) a la apelación del Partido Socialdemócrata (PSD) respecto a la decisión de la Junta General Ejecutiva del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), en la que declaró la

* Profesora investigadora de tiempo completo de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Este trabajo fue elaborado durante una estancia de investigación en el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, España.

pérdida del registro de dicho partido como consecuencia de los resultados de las elecciones de 2009. Esta pérdida significó para el PSD la suspensión de la entrega de las prerrogativas que le correspondieron para actividades ordinarias del año 2009.

Se propone abordar esta discusión desde dos ángulos diferentes: en el primero incorporamos los argumentos del recurso de apelación presentado por el PSD, que discute los criterios aplicados por la Junta General Ejecutiva del IFE, contrastándolos con los criterios aplicados por el TEPJF. Este primer ángulo está centrado en la discusión jurídica y en la interpretación de las instancias involucradas. En el segundo se analiza esta resolución a partir de los contenidos de las normas relativas a los partidos políticos con el fin de entender un posible resultado de la reforma electoral de 2007: la reconfiguración del sistema de partidos.

La presentación de los resultados del análisis propuesto se hace en tres apartados: en el primero se presenta una breve síntesis del recurso de apelación interpuesto por el PSD. El segundo, que constituye el grueso del trabajo, se concentra en la discusión jurídica destacando los argumentos del partido, que fueron aceptados por el TEPJF, y sosteniendo que la decisión del IFE tiene un impacto negativo sobre la programación presupuestal del partido y sobre los derechos de terceros involucrados. En seguida se contrastan los argumentos del IFE para declarar la pérdida de registro del PSD y, en consecuencia, del derecho a recibir las prerrogativas que le correspondían para actividades ordinarias, con los del TEPJF, que determinó que las prerrogativas no podían afectarse totalmente por la pérdida del registro. Esta contrastación se aprovechará de la reforma constitucional en materia electoral de 2007, de lo establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) relativo a la pérdida de registro de los partidos políticos, enfatizando en la nueva figura jurídica de “partidos políticos en liquidación”. Esta información se complementará con lo establecido en el Reglamento para la

liquidación y destino de los bienes de los partidos políticos nacionales que pierdan o les sea cancelado su registro ante el IFE.

En el tercer apartado planteamos que la reforma electoral de 2007 supone una redefinición del sistema de partidos en México, en la que los partidos emergentes enfrentan dificultades extraordinarias para cumplir con sus funciones de representación de una parte de la opinión ciudadana. Esta redefinición se evidencia con las reformas relativas al registro de nuevos partidos políticos y con los requisitos para la formación de coaliciones. Sostenemos que esta legislación constituye la reglamentación de un acuerdo político que busca la consolidación de un sistema tripartidista cerrado, con una presencia casi nula de los partidos con menor respaldo electoral y los emergentes.

II. Recurso de apelación del Partido Socialdemócrata

El recurso de apelación que interpuso el PSD en contra del IFE para contravenir la resolución JGE76/2009 ofrece la posibilidad de discutir los alcances de la reforma electoral de 2007, especialmente los impactos sobre los partidos emergentes, ya que son ellos los que enfrentan el riesgo de no alcanzar el porcentaje de votación exigido para mantener el registro como partido político. Ese umbral de 2.0% de la votación emitida en la elección ordinaria es la condición para que una expresión política e ideológica se mantenga en la competencia electoral; no alcanzarlo implica que se pierda esa posibilidad, por lo menos durante seis años. Con la reforma de 2007 se duplicaron los requisitos para solicitar el registro como partido político y la solicitud para el registro sólo puede hacerse cada seis años. De ahí la trascendencia de la pérdida del registro como partido político nacional para un partido político emergente o de respaldo electoral minoritario.

El Partido Socialdemócrata obtuvo su registro como partido político nacional el 14 de julio de 2005 con el nombre de Alternativa Socialdemócrata y Campesina, y participó por primera vez en la elección federal de 2006.

Cuadro 1. Resultados de la elección federal 2006

| Partido | Votación diputados MR | Porcentaje diputados MR | Votación diputados RP | Porcentaje diputados RP |
|---|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| Partido Acción Nacional | 13,753,633 | 33.39% | 13,845,121 | 33.41% |
| Alianza por México (PRI-PVEM) | 11,619,679 | 28.21% | 11,676,585 | 28.18% |
| Por el bien de todos (PRD, PT, Convergencia) | 11,941,842 | 28.99% | 12,013,364 | 28.99% |
| Nueva Alianza | 1,872,283 | 4.54% | 1,883,476 | 4.55% |
| Partido Socialdemócrata | 845,749 | 2.05% | 850,989 | 2.05% |
| Votos nulos | 1,033,665 | 2.51% | 1,037,574 | 2.50% |
| Total | 41,195,198 | | 41,435,934 | |

Fuente: Elaboración propia a partir de (IFE 2010b).

En esa ocasión, en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, obtuvo 845,749 votos de una votación total de 41,195,198 votos y una votación válida de 40,161,533 votos, lo que significa que logró mantener su registro, ya que alcanzó 2.05% de los votos. En la elección de diputados por el principio de representación proporcional, Alternativa Socialdemócrata y Campesina obtuvo 850,989 votos de un total nacional de 41,435,934 votos y de una votación válida de 40,398,360 votos, alcanzando también 2.05% de la votación (IFE 2010b).

Después de esta elección que lo acreditó como representativo de una porción del electorado nacional, el partido se propuso modificaciones importantes que derivaron en el cambio de nombre en dos ocasiones: en junio de 2007 cambió a Alternativa Socialdemócrata y en 2008 se convirtió en el Partido Socialdemócrata. En el curso de estos cambios se generaron serios conflictos internos, durante la renovación de su dirección nacional, que pusieron en duda la pertinencia de su propuesta política. Para la elección federal de 2009, cuyos resultados generales se ofrecen

en el cuadro 2, en la elección del 5 de julio de 2009, de diputados de mayoría relativa, el Partido Socialdemócrata obtuvo 357,005 votos de un total de 34,560,362, alcanzando solamente 1.03% de la votación; en la elección de diputados de representación proporcional recibió 358,485 votos de un total de 34,677,991, el 1.03% de los votos (IFE 2010b). El PSD fue el único de los ocho partidos políticos participantes que no obtuvo el porcentaje de votos requerido para mantener el registro.

Cuadro 2. Resultados de la elección federal 2009

| Partido | Votación diputados MR | Porcentaje diputados MR | Votación diputados RP | Porcentaje diputados RP |
|--------------------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Partido Acción Nacional | 9,679,434 | 28.01% | 9,714,180 | 28.01% |
| Partido Revolucionario Institucional | 12,765,944 | 36.94% | 12,809,395 | 36.94% |
| Partido de la Revolución Democrática | 4,217,981 | 12.20% | 4,228,623 | 12.19% |
| Partido del Trabajo | 1,264,234 | 3.66% | 1,268,151 | 3.66% |
| Partido Verde Ecologista de México | 2,318,143 | 6.71% | 2,326,045 | 6.71% |
| Convergencia | 851,604 | 2.46% | 854,311 | 2.46% |
| Partido Nueva Alianza | 1,181,849 | 3.41% | 1,186,875 | 3.42% |
| Partido Socialdemócrata | 357,005 | 1.03% | 358,485 | 1.03% |
| Votos nulos | 1,867,748 | 5.40% | 1,875,107 | 5.41% |
| Total | 34,560,362 | 100% | 34,677,991 | 100% |

Fuente: Elaboración propia a partir de (IFE 2010b).

Con base en estos resultados electorales, el 21 de agosto de 2009 el IFE declaró la pérdida de registro como partido político nacional del PSD, señalando que “a partir del día siguiente a la aprobación de la resolución el Partido Socialdemócrata pierde todos los derechos y prerrogativas que establece la Constitución” (IFE 2009b). No obstante, queda obligado a presentar los informes sobre el financiamiento público que le fue otorgado y a realizar las aclaraciones que correspondan.¹

El PSD apeló una parte de la resolución ante el TEPJF. La decisión apelada no fue la pérdida del registro, pues ésta resulta incontrovertible dado el hecho de que obtuvo 1.03% de la votación cuando para conservar el registro requería obtener cuando menos 2%.² Era absolutamente claro para todos, incluido el propio partido político, que con la votación obtenida no podía retener el registro. La parte de la decisión apelada por el PSD está en el punto segundo de la resolución, que señala “... a partir del día siguiente a la aprobación de la presente Resolución, el Partido Socialdemócrata pierde todos los derechos y prerrogativas que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 36 y 48 del Código arriba citado” (IFE 2009b). El argumento apelado es el efecto inmediato que, según el acuerdo del IFE, tiene la pérdida de registro sobre el financiamiento público que reciben los partidos políticos que han perdido el registro.

Antes de entrar a discutir el fondo de la apelación, conviene dimensionar la cantidad de dinero que está en disputa en la demanda del PSD. La cifra total del financiamiento público para el

¹ De acuerdo con el artículo 83 del Cofipe, el PSD estaba obligado a elaborar el informe anual que debía ser presentado a más tardar dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año en el que ocurrieron las elecciones. En ese informe debía reportar los ingresos totales y los gastos ordinarios que el partido hubiera realizado (Cofipe, artículo 83).

² “El partido político que no obtenga por lo menos el dos por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para Diputados, Senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, les será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece el propio código” (Cofipe, artículo 83).

sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales para el año 2009, mostrada en el cuadro 3, en el que se ofrece la información desagregada por partido y por tipo de gasto, fue de \$2,731.6 millones. El cálculo para definir los montos del financiamiento público a que tenía derecho el PSD se hizo tomando en cuenta los 845,751 votos, que representaron 2.11% de la votación general de la elección de 2006. Para actividades ordinarias le correspondieron \$142.8 millones, de los que faltaron por entregarle \$47.6 millones. El monto total para gastos de campaña de los partidos políticos en el año 2009 fue de \$819.5 millones, correspondiéndole al Partido Socialdemócrata \$42.8 millones. El monto total del financiamiento público para actividades específicas fue de \$81.9 millones, de los que se asignaron al Partido Socialdemócrata \$4.3 millones, pero derivado de la pérdida de registro recibió \$2.86 millones. El PSD demandó por la entrega de los recursos faltantes para gastos ordinarios, pero no demandó los faltantes de la partida para actividades específicas. Su demanda representa 25.3% de los recursos totales que le fueron asignados para el año electoral de 2009, 1.7% de los gastos ordinarios distribuidos por el IFE y 1.3% del total del financiamiento. El punto central no está, en consecuencia, en el monto demandado, sino en el principio jurídico que sostiene la decisión del IFE.

Cuadro 3. Financiamiento público otorgado a los partidos políticos en 2009

| Partido | Actividades ordinarias permanentes | Gastos de campaña | Actividades específicas | Total |
|--------------------------------------|------------------------------------|-------------------|-------------------------|--------------------|
| Partido Acción Nacional | \$759,363,129.76 | \$227,808,938.93 | \$22,780,893.89 | \$1,009,952,962.58 |
| Partido Revolucionario Institucional | \$531,235,897.67 | \$159,370,769.30 | \$15,937,076.93 | \$706,543,743.90 |
| Partido de la Revolución Democrática | \$456,470,557.82 | \$136,941,167.34 | \$13,694,116.73 | \$607,105,841.89 |

Continuación.

| Partido | Actividades ordinarias permanentes | Gastos de campaña | Actividades específicas | Total |
|------------------------------------|------------------------------------|-------------------|-------------------------|------------------|
| Partido del Trabajo | \$216,513,876.21 | \$64,954,162.86 | \$6,495,416.29 | \$287,963,455.36 |
| Partido Verde Ecologista de México | \$228,637,396.46 | \$68,591,218.95 | \$6,859,121.89 | \$304,087,737.30 |
| Convergencia | \$204,712,727.93 | \$61,413,818.38 | \$6,141,381.84 | \$272,267,928.15 |
| Partido Nueva Alianza | \$191,863,629.69 | \$57,559,088.91 | \$5,755,908.89 | \$255,178,627.49 |
| Partido Socialdemócrata | \$142,832,372.14 | \$42,849,711.64 | \$2,856,647.44 | \$188,538,731.22 |
| Total | \$2,731,629,587.68 | \$819,488,876.31 | \$80,520,563.90 | \$3,631,639,028 |

Fuente: Elaboración propia a partir de (IFE 2010c).

El recurso del PSD sostiene que la pérdida de registro no puede significar “la pérdida inmediata del derecho al financiamiento público ya otorgado para el año 2009” (SUP-RAP-269/2009). En su argumentación sostiene que esa resolución es violatoria de la Constitución, que en su artículo 41 establece que los partidos políticos deben contar con los recursos para llevar a cabo sus actividades, garantizándolos a través de los tres tipos de financiamiento a que los partidos políticos tienen derecho: para gastos ordinarios, de campaña y de carácter específico, y afirma que con la pérdida de su registro como partido político no han concluido sus actividades, pues está obligado a efectuar el proceso de liquidación.

El TEPJF consideró que los reclamos del Partido Socialdemócrata estaban fundados en derecho, por lo que revocó el acuerdo del IFE y resolvió que debía entregarse al interventor del PSD el financiamiento público por actividades ordinarias que correspondía a los meses de septiembre a diciembre de 2009.

III. La decisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El primer argumento presentado por el PSD en contra de la resolución del IFE se refiere a los derechos que el partido considera que había adquirido en términos del financiamiento para gastos ordinarios: sostiene que el acuerdo de agosto de 2009, que suspende sus prerrogativas, contraviene el hecho de que el financiamiento para gastos ordinarios se calcula anualmente, y había sido aprobado por el Congreso de la Unión como parte del presupuesto federal el 28 de febrero de 2009, siendo posteriormente enviado para su distribución al Consejo General del IFE.³ Constando con estas dos aprobaciones a una presupuestación de carácter anual, considera que no debería alterarse el monto del presupuesto anual aprobado por el Congreso, que es recibido por el partido en entregas mensuales por una decisión administrativa; en consecuencia, para ese partido, el IFE carece de razón al suspender las ministraciones para gastos ordinarios que corresponden a los meses de septiembre a diciembre de 2009. Sostiene que el acuerdo de suspensión de prerrogativas no puede desconocer lo aprobado por el Congreso de la Unión y el propio IFE, salvo que se incurra en condiciones de ilegalidad en las que el acuerdo de agosto prive sobre los de febrero, en que se aprobó el presupuesto.

En la resolución del TEPJF se establece que “la pérdida del derecho a recibir financiamiento público es una consecuencia inmediata, prevista por la ley, para el caso de que un partido político nacional pierda su registro” (SUP-RAP-269/2009). El IFE

³ La argumentación del PSD textualmente señala: “El financiamiento público para los partidos políticos que cuenten con el registro correspondiente ante el Instituto Federal Electoral es un derecho de naturaleza anual, razón por la cual el Congreso de la Unión aprueba anualmente un presupuesto para este fin, mismo que se publica en el Diario Oficial de la Federación en febrero de cada año. El propósito del constituyente al otorgarlo es garantizar que los partidos políticos registrados a una fecha previa a dicho presupuesto, cuenten con los recursos financieros para sufragar sus actividades ordinarias y liquidar sus obligaciones” (SUP-RAP-269/2009).

y el TEPJF coinciden en la interpretación del primer párrafo del artículo 32 del Cofipe, que establece:

1. Al partido político que no obtenga por lo menos el dos por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este Código (Cofipe, artículo 32).

Ambas instancias reconocen que la cancelación de las prerrogativas a los partidos políticos que no conservan su registro es una consecuencia legal inmediata.

Si el argumento del TEPJF se hubiera basado únicamente en el contenido de este primer párrafo, la coincidencia con el IFE hubiera sido completa, puesto que el razonamiento es que al perder el registro como partido político nacional se pierde la personalidad jurídica, lo que necesariamente implica que no existen derechos adquiridos. En consecuencia, al desaparecer la personalidad jurídica del PSD, no existe legalmente instancia a la cual hacer entrega de los recursos reclamados. El TEPJF incluso hace mención a la tesis de jurisprudencia “Financiamiento Público. El derecho a percibirlo concluye con la pérdida del registro del partido político” (Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, 129-30). A partir de esta consideración, el resultado evidente es que tendría que haberse desechado la apelación del PSD.

Sin embargo, la resolución del TEPJF señala que cuando la tesis de jurisprudencia fue redactada no existía un procedimiento de liquidación de los partidos políticos previsto en la Constitución. En vista de ello, en sus consideraciones incorpora el nuevo párrafo del artículo 41 constitucional, incluido en la reforma de 2007, que eleva a rango constitucional la figura de partido político en liquidación. Ese párrafo señala que “la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los par-

tidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación” (CPEUM, artículo 41). La resolución del TEPJF también incorpora para argumentar su interpretación el nuevo párrafo 2 del artículo 32 del Cofipe, introducido en 2008: “2. La cancelación o pérdida del registro extinguirá la personalidad jurídica del partido político, pero quienes hayan sido sus dirigentes y candidatos deberán cumplir las obligaciones que en materia de fiscalización establece este Código, hasta la conclusión de los procedimientos respectivos y de liquidación de su patrimonio” (Cofipe, artículo 32).

Basado en estos dos ordenamientos establecidos en la reforma de 2007, el TEPJF concluye que al perder el registro como partido político nacional y adquirir la forma de partido político en liquidación, el partido no pierde su personalidad jurídica, sino que sólo adquiere una nueva. Esta conclusión no significa que elevar a rango constitucional la figura de partido político en liquidación implique necesariamente la prolongación de derechos. Más aún, la interpretación omite la referencia a la parte inicial del párrafo 2 del artículo 32 del Código, en la que se indica explícitamente que se extingue la personalidad jurídica del partido político.

Pese a que en ambos ordenamientos se reconoce la figura de partido político en liquidación, en ninguno de ellos se señala que esta figura suponga la prolongación de las prerrogativas. En coincidencia con esta argumentación, la resolución del TEPJF dice a la letra que “... válidamente se puede concluir que el partido político que ha perdido su registro, pierde la calidad de partido político entendido este como entidad de interés público... pero conserva su calidad de partido político ‘en liquidación’ para cumplir con todas las obligaciones adquiridas durante la vigencia de su registro” (SUP-RAP-269/2009).

Consideramos que esta interpretación del TEPJF, que reconoce la prolongación de obligaciones, es adecuada, pero derivar de ella el derecho a recibir prerrogativas supone una contradicción con sus propios argumentos y descontextualiza el contenido del ordenamiento, puesto que, como queda claro en el numeral 1, en la parte inicial del numeral 2 y en el numeral 3 del artículo 32

del Cofipe,⁴ con la pérdida del registro el partido pierde sus prerrogativas y se extingue su personalidad jurídica, y una instancia extinta no puede reclamar derecho al financiamiento para actividades ordinarias ni tampoco puede reconocérsele el ejercicio de esos derechos. A la instancia que surge como resultado de este proceso, el partido político en liquidación, se le atribuyen, obligaciones, no el goce de prerrogativas.

La interpretación del TEPJF, que sostiene que el reconocimiento de obligaciones conduce al reconocimiento de derechos porque conserva la calidad de partido político en liquidación, es inexacta, pues olvida que en la fracción uno del artículo 32 se establece que el partido político que no obtiene por lo menos 2% de la votación en alguna elección federal, pierde todos los derechos y prerrogativas; el párrafo 2 tiene el sentido expreso de aclarar que, pese a ello, los dirigentes y candidatos de esa instancia política no quedan libres de los actos de fiscalización.

En la interpretación del TEPJF también se olvida lo que establece el apartado 3 de este mismo artículo 32: “El hecho de que un partido político no obtenga por lo menos el dos por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones, no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones nacionales según el principio de mayoría relativa.” (Cofipe, artículo 32). Aplicando el mismo razonamiento que el hecho por el TEPJF para el numeral 2, aún antes de la reforma electoral de 2007 era posible alegar que, pese a la pérdida de su registro, el partido político mantenía derechos y obligaciones, puesto que existían diputados postulados por él.

⁴ “Artículo 32. 1. Al partido político que no obtenga por lo menos el dos por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este Código. 2. La cancelación o pérdida del registro extinguirá la personalidad jurídica del partido político, pero quienes hayan sido sus dirigentes y candidatos deberán cumplir las obligaciones que en materia de fiscalización establece este Código, hasta la conclusión de los procedimientos respectivos y de liquidación de su patrimonio. 3. El hecho de que un partido político no obtenga por lo menos el dos por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones, no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones nacionales según el principio de mayoría relativa” (Cofipe, artículo 32).

La interpretación que el TEPJF dio a la impugnación del PSD conduciría a suponer que en los procesos electorales anteriores a 2009 era posible que los partidos políticos que perdieron su registro solicitaran la entrega de financiamiento para actividades ordinarias del año electoral correspondiente, con el argumento de que los diputados del partido mantienen su calidad, representación y presencia en el Congreso, y que en tanto existan diputados de un partido político éste no ha perdido su personalidad jurídica, lo que resulta incorrecto.

Lo que se pierde de vista en el argumento del TEPJF es que la incorporación del párrafo 2 al artículo 32 del Cofipe, realizada en 2008, tiene la intención de aclarar las condiciones en que se realizará el proceso de extinción y posterior liquidación, de modo que la extensión de las responsabilidades de los candidatos y dirigentes para presentar informes, realizar aclaraciones y hasta la liquidación tienen el objeto de garantizar la adecuada administración de los bienes del partido adquiridos con bienes públicos y no la de prorrogar los derechos de un partido extinto.

En este sentido, considero acertada la interpretación realizada por el IFE en el acuerdo del 21 de agosto de 2009,⁵ en el que señala la pérdida del registro de partido político y considera como un efecto inmediato la interrupción de la entrega de financiamiento. Otra conclusión conduciría incluso a complicaciones de orden administrativo, porque el IFE tiene la obligación expresa, señalada en el artículo 78, numeral III del Cofipe, de entregar mensualmente los montos de financiamiento para gastos ordinarios que corresponden a cada partido político, pero una vez declarada la inexistencia no existe figura jurídica a la cual hacer esa entrega. En la resolución del TEPJF esta dificultad la resolvieron señalando

⁵ Tal como se mencionó en párrafos anteriores, el acuerdo establece: “SEXTO.- Dese vista a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales para efecto de lo establecido en los artículos 81, párrafo 1, inciso m), en relación con el artículo 103 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en lo señalado en el Reglamento para la liquidación y destino de los bienes de los Partidos Políticos Nacionales que pierdan o les sea cancelado su Registro ante el Instituto Federal Electoral” (SUP-RAP-269/2009).

do que, en concordancia con el procedimiento previsto para la liquidación de un partido político, la entrega de recursos se haría al interventor, de modo que aunque se reconoce el derecho del partido a las prerrogativas, en sentido estricto los recursos no se entregaron al PSD.

Considero que el cambio de situación jurídica de partido político nacional a la calidad de partido político en liquidación no debe suponer el derecho a recibir las prerrogativas para gastos ordinarios que corresponde a los meses del año posteriores a aquel en que se decretó la pérdida de registro del partido político, pues supone una interpretación inexacta de la norma e ignora la preocupación del legislativo en cuanto a transparentar los procesos de liquidación de los partidos políticos, por lo que tendría que ser desechado el argumento presentado por el PSD en torno a la afectación de su derecho a recibir financiamiento público para actividades ordinarias.

El PSD sostiene un argumento a partir de los tiempos de aplicación de la ley, que apela al principio de no retroactividad. Sostiene que el cálculo del financiamiento público por actividades ordinarias a que tuvo derecho durante 2009 fue realizado con base en la votación que obtuvo en la elección inmediata anterior, esto es, en los resultados de la elección de 2006, en la que obtuvo el porcentaje de votación requerido para conservar el registro como partido político y ejercer las prerrogativas a las que tiene derecho. En consecuencia, tiene derecho a recibir el financiamiento para actividades ordinarias durante todo 2009, tal como fue publicado en el Diario Oficial de la Federación. Considera que toda vez que en agosto se realizó el cómputo final de la elección de 2009 y se dio a conocer la pérdida de su registro como partido político nacional, deberá ser hasta el presupuesto de 2010 cuando no se programe financiamiento para actividades ordinarias y específicas del PSD.

Para comprender la diferencia de criterios aplicados por las dos autoridades electorales, es necesario retener el argumento del PSD en torno a que el IFE “interpretó erróneamente el primer párra-

fo del artículo 32 al suponer que la suspensión de prerrogativas se refiere a las ministraciones remanentes y previamente aprobadas por el Congreso de la Unión para financiar las actividades del partido político en el periodo de septiembre a diciembre de este año” (SUP-RAP-269/2009), sin considerar que en su calidad de partido político en liquidación conserva personalidad jurídica y derecho a las prerrogativas que le fueron asignadas cuando aún contaba con el registro. Por esta razón, para el demandante la cancelación de la asignación de las ministraciones mensuales constituye una aplicación retroactiva de la ley, puesto que el financiamiento fue aprobado en febrero para todo el año fiscal, y la entrega mensual de ese financiamiento no es más que un procedimiento administrativo que no debe afectar los derechos adquiridos del partido político.

El TEPJF admitió el argumento del PSD en cuanto a que la suspensión inmediata de entrega del financiamiento público para actividades ordinarias supone una aplicación retroactiva de la norma. Las interpretaciones del TEPJF y del PSD coinciden porque ambos las basan en lo que se establece en el artículo 41, inciso a de la Constitución: “El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente...” (CPEUM, artículo 41).

Por su parte, el IFE realizó la interpretación a partir de lo establecido en el párrafo inmediatamente precedente, el párrafo 2 de la fracción II del artículo 41 constitucional, donde se señala: “El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico” (CPEUM, artículo 41). En este párrafo es fundamental el condicional que determina que el financiamiento será un derecho para los partidos que mantengan su registro.

Si se considera exclusivamente el inciso a del artículo 41 sin atender lo que se establece en el párrafo inmediato anterior, ten-

dríamos que afirmar junto con el TEPJF que el PSD tiene derecho a los montos de financiamiento para actividades ordinarias que corresponden a los meses de septiembre a diciembre de 2009. El TEPJF aceptó el argumento de que se aplicaba un acuerdo con retroactividad presentado por el PSD, resolviendo que “el financiamiento que le es asignado a un partido político, al inicio de un ejercicio fiscal, constituye una prerrogativa que es calculada atendiendo a la votación obtenida conforme a la elección inmediata anterior y le es otorgada de forma anual”. Y agrega la siguiente afirmación: “Cuestión aparte es que la entrega del financiamiento se haga mediante ministraciones mensuales pues ello sólo es para que las prerrogativas del partido político se distribuyan durante todo un año calendario” (SUP-RAP-269/2009), lo que no es correcto, ya que, como lo anotamos antes, el Cofipe en su artículo 78, numeral III, expresamente señala que el presupuesto anual se distribuirá en ministraciones mensuales.

El TEPJF acepta el argumento del Socialdemócrata en contra del acuerdo de la Junta General Ejecutiva del IFE afirmando que “la legislación no dispone que a partir de que les sea cancelado el registro, el monto de financiamiento que les había sido otorgado durante el ejercicio fiscal correspondiente al año en que perdieron su registro, le deba ser retenido o cancelado” (SUP-RAP-269/2009). En este punto el TEPJF tiene una apreciación correcta, pues en las partes del Cofipe en que se alude al derecho de los partidos políticos al financiamiento público nunca se menciona la pérdida inmediata de las prerrogativas como consecuencia de la pérdida del registro.⁶

⁶ En el artículo 78 del Cofipe se señala que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, entre ellas el financiamiento para actividades ordinarias permanentes independientemente de las demás prerrogativas. El procedimiento para acceder a estas prerrogativas será determinado por el Consejo General del IFE que: “I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal; II. El resultado de la operación señalada en la fracción anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera” (Cofipe, artículo 78).

En el artículo 78 del Cofipe se reconoce el derecho de los partidos políticos al financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, para actividades de campaña y para actividades específicas, ya que se les reconoce la calidad de entidades de interés público y, de acuerdo con este artículo, el IFE debe determinar anualmente el monto a distribuir mensualmente entre los partidos políticos. Es cierto que no se determina que una consecuencia inmediata de la pérdida del registro será la suspensión del financiamiento público, pero también es cierto que tampoco se establece lo contrario.

En el mismo artículo se menciona que “los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado su registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público”,⁷ y dado que esta opción ocurrirá después del primer domingo de julio del año de la elección, serán sujetos de este derecho hasta el segundo semestre del año por lo que el financiamiento por actividades ordinarias permanentes “serán entregadas por la parte proporcional que corresponda a la anualidad a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año” (Cofipe, artículo 78). Si el legislador hubiera estado interesado en que cuando un partido político pierde el registro mantenga el derecho al financiamiento público para actividades ordinarias, independientemente de que se calcule anualmente, lo hubiera incluido en las excepciones que se mencionan en el artículo 78 del Cofipe.

⁷ El cálculo de los montos de este financiamiento se hará conforme a lo siguiente: a) Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo; y b) Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria; 3. Las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior serán entregadas por la parte proporcional que corresponda a la anualidad a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año (Cofipe, artículo 78).

Nuestro argumento en torno a que la ausencia de reglamentación no permite concluir el derecho al financiamiento correspondiente a los meses de septiembre a diciembre, se refuerza con el artículo 32 del Cofipe, que establece clara y explícitamente que el acceso a las prerrogativas está condicionado a la obtención de la votación mínima requerida:

Al partido político que no obtenga por lo menos el dos por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este Código” (Cofipe, artículo 32).

La resolución del TEPJF en torno a la retroactividad de la ley resulta controvertible por lo siguiente:

- I) Pese a ser cierto que el financiamiento público para actividades ordinarias se calcula anualmente.
- II) Aunque no se señala en ninguna parte del acuerdo del IFE en el que se determinan las cifras de financiamiento público para los partidos políticos que la entrega mensual de ese financiamiento esté condicionado a que el partido político obtenga cuando menos 2% (IFE, 2009a) de la votación en elección federal.
- III) Estos dos razonamientos no son suficientes para concluir que pese a que el PSD perdió su registro como partido político nacional mantiene el derecho a recibir el financiamiento que correspondía a los meses de septiembre-diciembre.
- IV) Resulta insuficientemente demostrado que a pesar de la pérdida del registro como partido político nacional se pierde el derecho a recibir este financiamiento hasta que se realice la asignación para el año fiscal 2010.⁸

⁸ Textualmente indica: “es factible concluir que al Partido Socialdemócrata le fue otorgado un monto cierto como prerrogativa de financiamiento público por el año dos mil nueve, atendiendo a la votación y representación obtenida en el proceso

La conclusión del TEPJF omite el hecho de que a pesar de que el acuerdo del IFE no establece que la entrega del financiamiento público está condicionada a la obtención de los porcentajes de votación, en el artículo 41 constitucional sí se considera este condicionamiento: “el financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico” (CPEUM, artículo 41). Constitucionalmente se limita el ejercicio de este derecho a los partidos que conservaron el registro como partido político nacional.

En la resolución del TEPJF no se considera que los años de elección implican la posibilidad de que uno de esos partidos considerados en el cálculo anual para distribuir el presupuesto no obtenga el porcentaje de votación requerido para conservar el registro, como ocurrió con el PSD, perdiendo con ello el derecho a las prerrogativas que la ley reserva para los partidos que tienen ese registro.

Constituye un error que no fortalece, sino que debilita el argumento del TEPJF, señalar que “se debe destacar que el monto de financiamiento por actividades de campaña, se entregó de manera íntegra al partido político en cuestión y éste fue ejercido en su momento” (SUP-RAP-269/2009), ya que no constituye una prueba para fundamentar lo que se discute en relación con recursos para gastos ordinarios, pues este financiamiento para actividades de campaña deberá entregarse durante el primer semestre del año de la elección. El financiamiento para actividades de campaña le fue entregado al PSD durante los seis meses previos a la elección, pues se trata de los recursos con los que participó en el proceso electoral en que no obtuvo el porcentaje de

electoral del año dos mil seis, por lo que el monto ya determinado no puede verse afectado por el hecho de haber perdido su registro, pues ello sólo surtirá efecto hasta que, de nueva cuenta el Consejo General del Instituto Federal Electoral formule la distribución del financiamiento público para el año dos mil diez” (SUP-RAP-269/2009).

votación requerido para conservar su registro y, con ello, el derecho al financiamiento y las prerrogativas.

Otro tema que no se considera en la resolución del TEPJF es que el financiamiento que se otorga a los partidos políticos debe destinarse a actividades determinadas. El financiamiento para actividades ordinarias reclamado por el PSD se otorga para el cumplimiento de funciones que los partidos que pierden su registro ya no pueden realizar, puesto que con la pérdida del registro quedan únicamente facultados para la entrega de informes sobre el ejercicio del financiamiento público, para hacer aclaraciones y para liquidar al partido político, de modo que la entrega de este financiamiento pierde sentido, pues ya no se realizarán las actividades para las que fue concebido.

Considero que la resolución del TEPJF al recurso de apelación del PSD nos coloca en una situación absolutamente contraria a la intención e interés de la norma, pues en lugar de tender a una mayor regulación y restricción en la aplicación de los recursos, abre la puerta para que los partidos políticos que pierdan su registro en la elección que corresponda sigan recibiendo recursos públicos. La clave que permite entender la resolución del TEPJF a favor de la apelación del PSD se encuentra en la figura de partido político en liquidación y en el cumplimiento de las obligaciones que derivan de ese carácter. El PSD argumenta que una vez perdido el registro como partido político nacional no desaparece inmediatamente el partido, sino que entra en una fase de transición al adquirir el estatus de partido político en liquidación,⁹ que deberá funcionar por un periodo mayor a seis meses, tiempo en el que está obligado a presentar informes y concluir sus compromisos.

De acuerdo con el recurso de apelación, el interés del PSD por recibir el financiamiento que corresponde a los últimos meses de 2009 se funda en su preocupación por cumplir con los compromisos que la ley determina para “protección y beneficio de los

⁹ Que reconocen tanto el artículo 103 del Cofipe como el Reglamento para liquidación y destino de los bienes de los partidos políticos nacionales que pierdan o les sea cancelado su registro ante el IFE (IFE 2008).

trabajadores del partido político en liquidación; las obligaciones fiscales que correspondan y, si quedasen recursos disponibles, atender otras obligaciones contraídas y debidamente documentadas con proveedores y acreedores del partido político en liquidación” (IFE 2008).

La importancia que reconoció el legislador al pago de las obligaciones por parte de los partidos políticos en liquidación, que se expresa en los contenidos del Cofipe y del Reglamento para la liquidación de los partidos políticos, fue utilizado como argumento por el PSD al señalar que en caso de no recibir el financiamiento a que tiene derecho se afectaría gravemente la economía de proveedores y acreedores con quienes tienen adeudos, ya que los pagos fueron programados a partir de la consideración de que contarían con todo el presupuesto aprobado en febrero de 2009.¹⁰ El principal argumento del Socialdemócrata se centra en el cumplimiento del tercer punto señalado en la legislación, esto es, lo que tiene que ver con el pago a proveedores, pues el partido considera que una consecuencia del quebranto que supone el incumplimiento de su pago a los proveedores es que se colocaría en una situación desventajosa a los partidos de reciente creación, pues dada la posibilidad de que pierdan el registro y con ello las prerrogativas, los proveedores no tendrán interés en brindarles servicios, lo que dificultaría la realización tanto de sus actividades ordinarias como las inherentes a la competencia electoral.

El recurso de apelación presentado por el PSD, en el que discute las facultades que esta autoridad administrativa tiene para suspender la entrega del financiamiento público por actividades ordinarias para el periodo septiembre-diciembre de 2009, se basa en tres criterios: el derecho que el partido considera tener pa-

¹⁰ Textualmente dice: “incurriría, además de una violación al artículo 14 constitucional, un quebranto masivo a todos sus acreedores con los que existen adeudos pendientes, mismos que se contrajeron bajo el supuesto de que se contaría con el presupuesto autorizado, sentándose un precedente para que en el futuro los proveedores se abstengan de contratar a partidos políticos nuevos, o de minoría, o que puedan estar en riesgo de perder su registro, afectando severamente la equidad o igualdad en la vida democrática, que es precisamente lo que pretende proteger el artículo 41 constitucional” (SUP-RAP-269/2009).

ra recibir el financiamiento público de todo 2009, toda vez que el presupuesto fue aprobado por el Congreso de la Unión y por el Consejo General del IFE; el criterio de no retroactividad, debido a que el presupuesto se basó en los resultados obtenidos en 2006, elección en la que obtuvo el porcentaje de votos requerido, lo que le da derecho a recibir el financiamiento público calculado a partir de los resultados obtenidos en esa elección; y, por último, el argumento sobre la obligación que tienen los partidos políticos en liquidación de cumplir con los compromisos económicos adquiridos con el fin de no afectar a terceros involucrados.

En la resolución del TEPJF se considera de importancia reconocer el derecho del PSD a recibir el financiamiento para actividades ordinarias que corresponde al año 2009, para estar en condiciones de dar cumplimiento a las obligaciones económicas contraídas con los trabajadores y con los acreedores del partido. Con esta resolución el TEPJF acepta como válido el argumento del Socialdemócrata, que sostiene que la pérdida del financiamiento ocasionaría un quebranto en todos los acreedores con los que tiene adeudos pendientes porque los adeudos “se contrajeron bajo el supuesto de que se contaría con el presupuesto autorizado, sentándose un precedente para que en el futuro los proveedores a partidos políticos se abstengan de contratar con partidos nuevos, o de minoría, o que puedan estar en riesgo de perder su registro afectando severamente la equidad e igualdad en la vida democrática” (SUP-RAP-269/2009).

El TEPJF resuelve que es relevante que se considere que el financiamiento que reciben los partidos políticos por actividades ordinarias sea anual, porque “el partido político al contar con un ingreso cierto por un ejercicio fiscal determinado, lleva a cabo los compromisos y adquiere las obligaciones que puede afrontar con la certeza de que el financiamiento que ha de recibir obedece a su calidad de partido político nacional y que éste se ha calculado anualmente” (SUP-RAP-269/2009). Es más, en la resolución se argumenta que admitir la suspensión del financiamiento puede generar falta de certeza en los partidos políticos de reciente creación

y también en sus acreedores, que en todo momento dudarían de la solvencia de estos partidos políticos (SUP-RAP-269/2009).

El TEPJF argumenta que no procede la suspensión del pago del financiamiento público para actividades ordinarias, porque la prerrogativa aprobada y concedida para el año 2009 fue calculada con base en los resultados electorales de 2006, de modo que la suspensión de financiamiento por pérdida de registro “surtirá efecto hasta que, de nueva cuenta el Consejo General del Instituto Federal Electoral formule la distribución del financiamiento público para el año dos mil diez” (SUP-RAP-269/2009). A diferencia del IFE, de cuyo acuerdo se deduce que la planeación financiera de un partido político debe realizarse hasta el momento en que se tiene seguro el registro, esto es, hasta la realización del proceso electoral, el TEPJF sostiene que es factible realizar planeaciones anuales independientemente de la condición de partido de reciente creación, al considerar que de este modo “se salvaguardan los derechos de los trabajadores, proveedores y demás acreedores del partido político que se pudieran ver afectados por un estado de insolvencia al no ser suficiente el patrimonio en liquidación del partido político para afrontar compromisos previos generados durante la vigencia del registro” (SUP-RAP-269/2009).

En nuestra opinión, el argumento del PSD atendido por el TEPJF, respecto a que debido a una planeación anual de gastos tiene pagos pendientes con sus proveedores, no es atendible, primero, porque en el procedimiento para la liquidación de los partidos políticos se incluyen mecanismos para que los compromisos de los partidos políticos sean cubiertos y, segundo, porque es evidente que un partido político emergente tendría que hacer su planeación financiera anual considerando el riesgo real de la pérdida de registro establecido constitucionalmente y aceptado por todos los participantes en el proceso electoral, lo que tendría como consecuencia la suspensión de prerrogativas. Esto es claro si se atiende a que en las elecciones federales de 2006 el PSD superó el umbral mínimo con apenas 0.6%, de modo que era claro que en la planeación de su ejercicio presupuestal tenía que

haberse considerado la posibilidad de perder el registro y, con él, los recursos asignados.

Este riesgo de pérdida de registro debió ser previsto por los dirigentes del partido, especialmente en lo que hace a la adquisición de compromisos con acreedores, porque el histórico de resultados electorales así lo indicaba y además porque el PSD tenía la certeza que respecto a la entrega del financiamiento para actividades ordinarias, después de declarada la pérdida del registro como partido político nacional, era lo establecido en la tesis de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005 del TEPJF (SUP-RAP-269/2009), que determinaba que el derecho a percibir financiamiento público concluye con la pérdida del registro del partido político, de modo que no debiera haber adquirido compromisos de pago para todo 2009.

Es necesario resaltar el cambio de postura del TEPJF, pues ante la apelación interpuesta por el PSD resuelve que debido a las modificaciones en la legislación y a la existencia de un procedimiento de liquidación, su resolución en torno a la pérdida inmediata del derecho al financiamiento ya no es aplicable. Para el TEPJF, dado que constitucionalmente y en la ley secundaria, el Cofipe e incluso en el reglamento, existe un procedimiento de liquidación de los partidos políticos, el derecho a recibir financiamiento público no concluye con la pérdida del registro como partido político nacional. Este derecho a recibir financiamiento concluye hasta que se cumple con la programación anual de la entrega de financiamiento para actividades ordinarias.

En mi opinión, el cambio en los criterios aplicados en la resolución del TEPJF sobre el derecho de los partidos políticos en liquidación a recibir financiamiento público para actividades ordinarias durante todo el año en que perdieron el registro no está fundamentado, pues la existencia de un procedimiento para la liquidación no implica el reconocimiento de la existencia de un derecho. Aceptar el argumento del TEPJF significaría que, antes de la reforma electoral, a los partidos que no obtuvieron el porcentaje de votación para conservar su registro como partido político nacional no se les reconoció este derecho por la ausencia de un procedimiento.

La resolución del TEPJF, que reconoce el derecho del PSD al financiamiento público para los meses de septiembre a diciembre, se basa en la consideración de que con la reforma constitucional de 2007 se introdujo en el artículo 41 de la CPEUM la figura de partido político en liquidación. Esta consideración del Tribunal en torno a que la figura de partido político en liquidación se elevó a rango constitucional con la reforma de 2007 es indudablemente cierta; sin embargo, de su redacción no se desprende la ampliación de derechos, sino la intención expresa de establecer que con la pérdida del registro se mantienen las obligaciones.

La figura de partido político en liquidación fue reglamentada en el artículo 103 del Cofipe de 2008, que determina: “a) Si de los cómputos que realicen los consejos distritales del Instituto se desprende que un partido político nacional no obtiene el porcentaje mínimo de votos establecido la Unidad de Fiscalización designará de inmediato a un interventor responsable del control y vigilancia directos del uso y destino de los recursos y bienes del partido de que se trate...” (Cofipe, artículo 103). Resulta evidente que la preocupación no es garantizar que con la pérdida del registro como partido político nacional se mantenga el acceso a las prerrogativas, sino evitar los casos de abuso y apropiación de los bienes de un partido político en liquidación, nombrando “inmediatamente” un interventor responsable del control y uso de los recursos de los partidos políticos.¹¹

¹¹ El Partido de la Sociedad Nacionalista obtuvo su registro en 1998. En la elección federal de 2000 formó parte de la Coalición Alianza por México, encabezada por el Partido de la Revolución Democrática, que postuló como candidato a la presidencia a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. Como resultado de los acuerdos de esa coalición, mantuvo el registro y obtuvo tres diputados federales, por cierto unidos por vínculos familiares. Para la elección de 2003 recibió \$175.7 millones de financiamiento público. En las elecciones de ese año perdió el registro, pues obtuvo solamente 72,029 votos, apenas 0.27% de la votación. Tras la pérdida del registro, sus dirigentes omitieron entregar el informe anual de ingresos totales, el informe de gastos ordinarios y el informe sobre el procedimiento de liquidación, por lo que nunca se aclaró el destino de los recursos públicos que recibió. El Instituto Federal Electoral le aplicó una multa por malversación de fondos y notificó a la Procuraduría General de la República, que giró orden de aprehensión contra el dirigente del Partido de la Sociedad Nacionalista, Gustavo Riojas Santana, señalado como responsable de estos actos. Instituto Federal Electoral (IFE 2010a).

En la determinación del TEPJF se establece que esos montos no serán ejercidos por el órgano de finanzas del partido, sino por el interventor designado por la autoridad electoral. Agrega que los montos entregados sólo podrán ser utilizados para cubrir “los adeudos generados por la actividades ordinarias llevadas a cabo por el partido político mientras tenía vigencia su registro” (SUP-RAP-269/2009).

El factor que explica el cambio en los criterios aplicados por el TEPJF radica en que antes de la reforma “admitir la entrega de los recursos a favor del partido político implicaba que los órganos de finanzas tuvieran plena disposición respecto del citado monto” (SUP-RAP-269/2009). En cambio, después de la reforma electoral “el monto del financiamiento entregado al partido político, no sería ejercido por los órganos de finanzas del partido sino por el interventor designado por la autoridad electoral, y sólo sería utilizado para cubrir obligaciones preexistentes a la declaratoria de pérdida de registro del partido político, con lo cual se garantiza que no se entregue financiamiento para actividades ordinarias inexistente sino para cubrir los adeudos generados por la actividades ordinarias llevadas a cabo por el partido político mientras tenía vigencia su registro” (SUP-RAP-269/2009). De los argumentos del TEPJF es posible concluir que antes de la última reforma subordinó el reconocimiento de un derecho a la existencia de mecanismos de vigilancia, lo que no debería constituir un argumento que avale la supresión de derechos.

El estatus de partido político en liquidación es decisivo en la resolución del TEPJF, pues a la existencia de mecanismos para la liquidación suma la figura del interventor, que tendrá amplias facultades para la administración de los bienes y recursos, de forma que todos los gastos que realice el partido político en liquidación deberán ser avalados por éste.¹² La razón por la que el

¹² “c) A partir de su designación el interventor tendrá las más amplias facultades para actos de administración y dominio sobre el conjunto de bienes y recursos del partido político que no haya alcanzado el porcentaje mínimo de votación a que se refiere el inciso anterior, por lo que todos los gastos que realice el partido deberán ser autorizados expresamente por el interventor. No podrán enajenarse, gravarse

TEPJF decide que se debe entregar el financiamiento público para actividades ordinarias correspondiente a todo el año obedece a que existe un procedimiento y una figura responsable capaz de garantizar la administración adecuada esos bienes.¹³

De acuerdo con la resolución del TEPJF, esta garantía sobre la administración adecuada de los bienes de los partidos políticos¹⁴ en liquidación la otorga la figura de interventor, ya que no es miembro del IFE ni del TEPJF, mucho menos del partido político en liquidación. Se trata de un profesionista independiente que, de acuerdo con el artículo 4 del reglamento, debe formar parte de la lista de especialistas de concursos mercantiles registrados por el Poder Judicial de la Federación.¹⁵ De modo que la garantía del debido ejercicio de estos recursos la dará el interventor y no los dirigentes del partido político en liquidación. Con esto se reconoce el ejercicio indebido en que incurrieron otros dirigentes políticos, al tiempo que se favorece el cumplimiento del pago de los adeudos comerciales contraídos por el partido político.

La función sustantiva del interventor consiste en determinar las obligaciones laborales, fiscales y con proveedores y acreedores del partido político en liquidación, debiendo determinar el monto de recursos y bienes del partido que pueden ser utiliza-

o donarse los bienes muebles e inmuebles que integran el patrimonio del partido político” (Cofipe, artículo 103).

¹³ Artículo 12 “1. A partir de su designación, el interventor se hará cargo de la administración del partido político y entrará en posesión de sus bienes y derechos, contando con las más amplias facultades para actos de dominio. 2. El interventor será el encargado de administrar el patrimonio del partido político con la finalidad de hacer líquidos los activos y cubrir los pasivos pendientes. Asimismo, tendrá derecho a una remuneración o pago de honorarios por su labor” (IFE 2008).

¹⁴ En cuanto a lo que se puede considerar como bienes del partido político, en el Reglamento se establece: “32. Que el patrimonio de los partidos políticos se integra... los bienes provenientes a través del financiamiento público y privado a que tienen derecho...” (IFE 2008).

¹⁵ En términos más precisos, el artículo 4 determina: “...2. El interventor será designado por insaculación de la Lista de Especialistas de Concursos Mercantiles con registro vigente que el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles del Poder Judicial de la Federación publique en Internet, dicha lista será sometida a la consideración de los partidos políticos y validada por la Unidad de Fiscalización en el mes de febrero de cada año y será publicada en el Diario Oficial de la Federación” (IFE 2008).

dos para cumplir con el pago de estas obligaciones. El pago debe seguir el orden establecido en el Código.¹⁶ A partir de estos argumentos, el TEPJF revocó la resolución del IFE y concedió que se entregara al interventor el financiamiento público para gastos ordinarios del PSD que corresponde a los meses de septiembre a diciembre para que se cubran los adeudos del partido político: “Lo procedente es revocar la resolución impugnada, para el efecto de que el monto correspondiente al financiamiento público anual por actividades ordinarias remanente sea entregado por el Instituto Federal Electoral al interventor del Partido Socialdemócrata para que sea tomado en consideración dentro del activo susceptible de cubrir adeudos por el citado instituto político anteriores a la fecha en que se determinó la pérdida de su registro” (SUP-RAP-269/2009).

En esta resolución se observan dos intenciones: primero, dar certeza en el uso de los recursos destinados a los partidos políticos, pues considera que la existencia de un procedimiento para la liquidación de los partidos políticos y el hecho de que la administración de los recursos quede a cargo de un interventor garantizan que no se hará un mal uso de los recursos; segundo, al resolver que el PSD tiene derecho al financiamiento público que corresponde a los meses de septiembre a diciembre para atender los compromisos contraídos, pretende salvaguardar los derechos de terceros, en este caso, de los acreedores y proveedores del partido político en liquidación.

Sin negar que las intenciones son encomiables, ni en la Constitución ni en el Cofipe se reconocen derechos a los partidos políticos en liquidación. No existen argumentos en esos ordenamientos

¹⁶ En el artículo 15 se determina: “1. La enajenación de los bienes y derechos del partido político se hará en moneda nacional, conforme al valor de avalúo determinado por el interventor. 2. Para realizar el avalúo de los bienes, el interventor determinará su valor de mercado mediante los mecanismos conducentes para tal efecto, evitando cualquier menoscabo en su valor, auxiliándose para ello de peritos valuadores. 3. Para hacer líquidos los bienes, el precio de venta no podrá ser menor al de avalúo, con excepción de los casos que autorice previamente la Unidad de Fiscalización, siempre y cuando el interventor lo solicite por escrito con las debidas justificaciones” (IFE 2008).

legales que permitan suponer que los derechos de un partido político nacional son transferibles a la figura de partido político en liquidación. La existencia de un procedimiento para la liquidación no significa el reconocimiento de derechos; en sentido estricto tiene el propósito de establecer mecanismos que transparenten el manejo de los recursos.

Las divergencias entre los criterios aplicados por el IFE y el TEPJF se advierten claramente al tomar en cuenta los considerandos del Reglamento para la liquidación de los partidos políticos aprobados por el IFE y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 2008. Para el IFE, un partido que pierde el registro pierde la personalidad jurídica y, en consecuencia, pierde los derechos y prerrogativas previstas para los partidos políticos nacionales (IFE 2008), pero conserva las obligaciones adquiridas durante el tiempo en que mantuvo el registro, “mantiene la obligación de presentar informes sobre el origen y monto de los ingresos que haya recibido” (IFE 2008).

En esto radica la diferencia en los criterios aplicados por el IFE y el TEPJF, pues mientras el primero considera que se debe interrumpir inmediatamente la entrega de recursos y, en consecuencia, congelar los gastos, para el TEPJF es factible que se realicen pagos siempre y cuando sean autorizados por el interventor. El TEPJF admite que cuando un partido político no obtiene 2% de la votación en una elección federal, pierde el estatus jurídico como partido político, pero argumenta que automáticamente adquiere la figura política de partido político en liquidación y mantiene el derecho a recibir financiamiento.

La resolución del Tribunal puede confundir porque reconoce el derecho del partido sobre el financiamiento público para todo 2009, pero entrega los recursos al interventor. Determina que el financiamiento para actividades ordinarias que corresponde a septiembre-diciembre de 2009 se sumará a los recursos con los cuales el interventor cumplirá con el pago de los compromisos adquiridos por el partido. Estos dos factores lo llevan a reconocer que es posible el cumplimiento de las obligaciones contraídas, particularmente el pago de los proveedores y acreedores a quie-

nes el Socialdemócrata concedió tanta importancia en su recurso de apelación, otorgándole el financiamiento demandado.¹⁷

Sin embargo, en el artículo 103 del Cofipe, que le sirve al TEPJF para justificar su decisión, no se concede la misma importancia a todas las obligaciones del partido político en liquidación, ya que se establece un orden de prelación para el pago de compromisos:

“IV.... cubrir las obligaciones que la ley determina en protección y beneficio de los trabajadores del partido político en liquidación; realizado lo anterior, deberán cubrirse las obligaciones fiscales que correspondan; si quedasen recursos disponibles, se atenderán otras obligaciones contraídas y debidamente documentadas con proveedores y acreedores del partido político en liquidación...” (Cofipe, artículo 103).

Como se observa, el pago a proveedores y acreedores ocupa un tercer sitio en el orden de prelación y queda condicionado a que existan recursos disponibles. Con su resolución el TEPJF elimina esa condicionalidad.

Al legislador le interesaba precisar el destino de los recursos y bienes de los partidos políticos en liquidación, pues en el Cofipe aprobado en 2008, introdujo todo un apartado dedicado a establecer los procedimientos que deben seguirse para efectuar la liquidación del partido político. En ellos se determina que una vez que la Junta General Ejecutiva o el Consejo General hayan declarado la pérdida del registro de un partido político nacional, el interventor, que para ese momento ya se encontrará en funciones, deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación el aviso de liquidación.

¹⁷ Es justo reconocer que en el artículo 103 se establece: “VII. En todo tiempo deberá garantizarse al partido político de que se trate el ejercicio de las garantías que la Constitución y las leyes establecen para estos casos. Los acuerdos del Consejo General serán impugnables ante el Tribunal Electoral” (Cofipe, artículo 103).

Por último, la custodia de derechos de los terceros es relevante, pero los derechos de empresas mercantiles no deben ser tutelados por el derecho electoral y, en consecuencia, su tutela escapa a los fines de las autoridades electorales. Cobra mayor peso este argumento cuando se considera que el legislador, siguiendo los procedimientos de liquidación aplicables a cualquier empresa mercantil, establece que los compromisos con las empresas mercantiles sólo se cubrirán habiéndose cubierto los laborales y fiscales, de modo que la atención del TEPJF a este argumento del PSD resulta infundada y no puede justificar el otorgamiento del financiamiento público para los meses de septiembre a diciembre.

IV. La reforma electoral y la consolidación de los partidos políticos emergentes

Un elemento que resalta en el recurso de apelación interpuesto por el PSD, presente en la respuesta del TEPJF, es la preocupación en torno a las posibilidades de subsistencia y consolidación de los partidos nuevos. El PSD sostiene que, en caso de no cubrir sus adeudos con los acreedores comerciales, se estaría sentando un precedente que en el futuro podría afectar a los partidos políticos emergentes, puesto que los proveedores evitarían dar servicio a partidos en riesgo de perder el registro, dificultando incluso la contratación de bienes y servicios, lo que afectaría el principio de equidad en la participación de los partidos políticos en la contienda electoral. El TEPJF avaló los argumentos del PSD.

Esta preocupación expresada por el partido demandante y aceptada por el TEPJF merece atención, pues las dificultades para conservar el registro y consolidarse como una opción política para una parte del electorado no derivan de la pérdida de derecho al financiamiento público anual; en realidad se pierde el derecho a esta prerrogativa porque previamente se perdió el respaldo electoral ciudadano. Sin embargo, es cierto que en el Cofi-

pe, en lo que concierne a los partidos políticos, sí se advierte una decisión política, reflejada en un diseño normativo que constituye una barrera muy alta para los partidos de reciente creación, que difícilmente podrán sortear.

Si aceptamos la tesis de que el sistema electoral influye en el conjunto del sistema político y tiende a determinar las características de sus componentes, pues define las reglas para acceder al poder y determina los facultados para competir por los cargos públicos, tenemos que aceptar que el sistema electoral influye tanto en la configuración del sistema de partidos como en el desempeño de las distintas instancias de gobierno. Ese sistema electoral influyente, al mismo tiempo es influenciado por el sistema político, pues son los actores de este último sistema los que definen las características del sistema electoral proponiéndose alcanzar ciertos resultados. El sistema electoral, lo mismo que la Constitución, no es una regla políticamente neutra; por el contrario, es resultado de acuerdos logrados entre los grupos dominantes del sistema político.¹⁸ Reflejan los intereses, negociaciones, presiones y cálculos políticos sobre los resultados que se derivan de su diseño. Las reglas expresan el acuerdo de los actores políticos con capacidad de imponer su visión sobre el conjunto de los integrantes de ese sistema.¹⁹

A partir de la reforma electoral de 1996, en la que se aumentó el porcentaje de votación requerido para mantener el registro como partido político nacional y conservar el derecho a participar en los procesos electorales federales, al pasar del 1.5 al 2.0% de la votación en una elección federal, los partidos políticos emergentes o con menor respaldo electoral han enfrentado dificultades evidentes para consolidarse. De hecho, la mayor parte de los par-

¹⁸ "... todo ordenamiento jurídico (y no sólo el 'estatal') influye directamente, en virtud de su estructura, sobre la distribución del poder dentro de la comunidad respectiva, y ello tanto si se trata de poder económico como de cualquier otro. Por 'poder' entendemos aquí, de un modo general, la probabilidad que tiene un hombre o una agrupación de hombres, de imponer su propia voluntad en una acción comunitaria, inclusive contra la oposición de los demás miembros" (Weber 1997, 682).

¹⁹ Esto es lo que Hart identificó como "regla de reconocimiento" (Hart 1998, 95).

tidos emergentes que deciden competir individualmente pierde el registro. Los partidos Alianza Social y de la Sociedad Nacionalista no perdieron el registro en la primera elección en la que participaron porque formaron una coalición con un partido con amplio respaldo electoral, pero en cuanto compitieron individualmente perdieron el registro. El único partido emergente que sobrevivió cuando participó solo en su primera prueba electoral, como puede observarse en el cuadro 5, fue precisamente el PSD. Los partidos emergentes han resultado efímeros, pierden su registro rápidamente, en uno o dos procesos electorales, de modo que un tema a considerar es si es posible que en sólo tres años los partidos políticos emergentes consoliden su presencia entre los ciudadanos.

Cuadro 4. Partidos políticos que perdieron el registro de 1999 a 2009

| Partido | Año de registro | Año perdió registro | Votos diputados MR | % | Votos diputados RP | % | Coalición |
|-------------------------------------|-----------------|---------------------|--------------------|-------|--------------------|-------|----------------|
| Partido de Centro Democrático | 1999 | 2000 | 427,233 | 1.15% | 429,426 | 1.15% | No |
| Democracia Social | 1999 | 2000 | 698,904 | 1.88% | 703,689 | 1.88% | No |
| Partido de la Sociedad Nacionalista | 1999 | 2003 | 72,029 | 0.27% | 72,267 | 0.27% | Coalición 2000 |
| Partido Alianza Social | 1999 | 2003 | 197,488 | 0.74% | 198,075 | 0.74% | Coalición 2000 |
| México Posible | 2002 | 2003 | 242,280 | 0.91% | 243,361 | 0.91% | No |
| Partido Liberal Mexicano | 2002 | 2003 | 108,377 | 0.41% | 108,844 | 0.41% | No |
| Fuerza Ciudadana | 2002 | 2003 | 123,499 | 0.46% | 124,022 | 0.46% | No |
| Partido Socialdemócrata | 2005 | 2009 | 357,003 | 1.03% | 358,482 | 1.03% | No |

Fuente: Elaboración propia con información de (IFE 2010d).

Con la reforma de 2007 no se aumentó el porcentaje de votos requerido para mantener el registro, pero se duplicaron los requisitos de ingreso, lo que tiende a consolidar y proteger a los partidos que ya estaban registrados dificultando el acceso de nuevas opciones políticas. En el artículo 24 del Cofipe de 2008 se determinó que para que una organización sea registrada como partido político requiere: “b) Contar con tres mil afiliados en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos afiliados, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales... bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26% del padrón electoral federal” (Cofipe, artículo 24). Mientras que en la versión anterior del mismo Cofipe bastaba con 3,000 afiliados en 10 entidades federativas y el número total no podía ser inferior al 0.13% del padrón electoral federal. La barrera de entrada se duplicó.

Un efecto poco estudiado es el resultado de la aplicación de estas reglas en la determinación de la estructura de los partidos políticos, pues aunque con estos requisitos se pretende que éstos sean verdaderamente representativos, lo que según sus requerimientos sólo se logra con una cierta distribución en el territorio nacional, en los hechos puede generar estructuras partidistas que nacen condicionadas por una estructura clientelar territorial, a la que los obligan los requisitos legales, limitando las posibles opciones de organización partidista.

Al aumento en la barrera para el ingreso de nuevos partidos políticos debe sumarse la reforma al artículo 28 del Cofipe, en la que también se duplicó el tiempo y los requisitos para solicitar el registro como partido político nacional: “la organización interesada notificará ese propósito al Instituto Federal Electoral en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial” (Cofipe, artículo 24). En la versión anterior del Cofipe se podía solicitar el registro cada tres años. Actualmente la solicitud para el registro de nuevos partidos políticos se hará solamente cada seis años. También se duplicaron los requisitos para el registro, pues para demostrar que se cumple con ellos, el partido que solicite su registro debe “a) Celebrar por lo menos en veinte entidades

federativas o en doscientos distritos electorales, una asamblea en presencia de un funcionario del Instituto” (Cofipe, artículo 24), mientras que en la versión anterior las asambleas se realizaban en 10 entidades o en 100 distritos.

El Poder Legislativo elevó los criterios para el ingreso al sistema de partidos políticos aumentando el periodo de espera para solicitar el registro como partido político nacional, condicionando la estructura organizacional del partido y duplicando los requisitos de ingreso. También se aumentaron los controles sobre el financiamiento. Las normas se endurecieron incluso para el caso de pérdida de registro, pues se estableció que se extingue la personalidad jurídica del partido político, pero sus dirigentes y candidatos deben cumplir con las obligaciones de fiscalización hasta la liquidación de su patrimonio (Cofipe, artículo 24).

Con estas medidas es posible que las organizaciones políticas que solicitan su registro como partido político al IFE tiendan a reducirse, con lo que será menor el número de partidos que integren el sistema. El hecho de que no se haya aumentado el porcentaje de votación requerida para conservar el registro da cuenta de la intención de reducir los ingresos protegiendo a los partidos políticos que tienen registro y que obtienen porcentajes de votación suficientemente cómodos para conservarlo.

En cambio, la situación de los partidos emergentes se complica, pues al perder el registro, si quieren volver a obtenerlo, deben reunir el doble de requisitos y esperar cuando menos seis años para solicitarlo nuevamente. A partir de la elección de 1988, los partidos políticos con menor respaldo electoral han encontrado que una opción para su supervivencia era formar coaliciones con los partidos mayoritarios, como puede observarse en el cuadro 6, con los que negociaban que en los acuerdos de coalición se les reconociera el porcentaje de votación necesario para mantener su registro. Dado que esto derivó en que partidos con poca representación se mantuvieran en el sistema, se introdujeron reformas al Cofipe en el apartado de frentes y coaliciones, que también tienden a reducir el número de partidos emergentes.

Cuadro 5. Partidos políticos con menores porcentajes de la votación de 1996-2009

| Partido | Año de registro | Votos diputados MR 2009 | % | Elección con coalición | Elección sin coalición |
|------------------------------------|-----------------|-------------------------|-------|------------------------------|------------------------|
| Partido del Trabajo | 1992 | 1,234,497 | 3.57% | 2000 2006 2009 | 1997 2003 |
| Partido Verde Ecologista de México | 1993 | 2,254,716 | 6.52% | 2000 2003 2006 2009 | 1997 |
| Convergencia | 1999 | 822,001 | 2.38% | 2000 2006 2009 | 2003 |
| Nueva Alianza | 2005 | 1,181,850 | 3.42% | No | |

Fuente: Elaboración propia con información de (IFE 2010d).

Como se observa, los partidos políticos que obtienen porcentajes de votación menores y que han logrado mantener su registro es porque solían competir coaligándose con un partido mayoritario. La excepción es el Partido Nueva Alianza, que ha participado en dos elecciones individualmente y ha conservado su registro.²⁰

Con la reforma electoral de 2007, la reglamentación en torno a las coaliciones impidió estas estrategias de coalición,²¹ pues en

²⁰ Este partido ha tenido resultados que demuestran que aunque no haya participado formalmente en coaliciones electorales, en realidad llamó a votar por candidatos de otros partidos. En la elección de 2006, la primera en la que participaba, su candidato presidencial obtuvo 401,804 votos, pero en la elección para diputados federales de mayoría relativa logró 1,872,283, más de seis veces su votación presidencial (IFE 2010b).

²¹ La única excepción a esta afirmación la constituye la fracción 5 del artículo 96: "5. Cuando dos o más partidos se coaliguen, el convenio de coalición podrá establecer que en caso de que uno o varios alcancen el uno por ciento de la votación nacional emitida pero no obtenga el mínimo requerido para conservar el registro y participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, de la votación del o los partidos que hayan cumplido con ese requisito se tomará el porcentaje necesario para que cada uno de aquellos pueda mantener el registro. El convenio deberá especificar las circunscripciones plurinominales en que se aplicará este procedimiento. En ningún caso se podrá convenir que el porcentaje de votos que se tome para los partidos que no alcancen a conservar el registro, sumado al obtenido por tales partidos, supere el dos por ciento de la votación nacional emitida" (Cofipe, artículo 96).

el artículo 95 se determinó que los partidos coaligados deberán aparecer “con su propio emblema en la boleta electoral... los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos” (Cofipe, artículo 95), además cada uno de los partidos coaligados deberá registrar sus propias listas de candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional.²² Estas reformas tienden a reducir el número de partidos políticos con menor respaldo electoral y emergentes que participan en los procesos electorales federales y, en consecuencia, los electores tendrán menos opciones entre las cuales seleccionar a sus representantes, ya que al mismo tiempo se ratificó que para participar en las elecciones federales es requisito contar con el registro como partido político nacional, de modo que no hay espacio para las candidaturas ciudadanas o los partidos políticos locales, lo que limitará aún más las opciones de los ciudadanos.

Esta valoración fue compartida por los partidos políticos Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Verde Ecologista de México, que interpusieron una acción de inconstitucionalidad contra la Cámara de Diputados, la de Senadores y el presidente de la República inconformándose, entre otros artículos, por los relativos a la nueva reglamentación de las coaliciones, por la ausencia de candidaturas independientes y por el aumento del periodo para solicitar registro como partido político nacional, argumentando que son violatorios de la ley, que atentan contra sus derechos y que limitan el ejercicio democrático. Esta acción legal fue desechada, pero su existencia evidencia

²² Cambia la fórmula y los resultados: “9. Los partidos políticos que se hubieren coaligado podrán conservar su registro al término de la elección, si la votación de la coalición es equivalente a la suma de los porcentajes del 2% de la votación emitida, que requiere cada uno de los partidos políticos coaligados. 10. Los partidos políticos podrán postular candidatos de coalición parcial para las elecciones de senadores y diputados exclusivamente por el principio de mayoría relativa, sujetándose a lo siguiente: a) Para la elección de senador deberá registrar entre 6 y 20 fórmulas de candidatos. El registro deberá contener la lista con las dos fórmulas por entidad federativa; y b) Para la elección de diputados, de igual manera, deberá registrar entre 33 y 100 fórmulas de candidatos” (Cofipe, artículo 96).

cómo valoraron estos partidos políticos las nuevas condiciones de competencia y sus expectativas de éxito.

Las reglas electorales se explican como resultado de los acuerdos alcanzados en el Congreso de la Unión por los tres partidos mayoritarios: PRI, PAN y PRD y, por lo tanto, tienen la intención de mantener el predominio e intereses de dichos partidos.²³ El Código Electoral vigente expresa la manera en la que estos tres partidos políticos buscan mantener el oligopolio partidario que conforman,²⁴ estableciendo una estructura organizativa que obliga a prácticas clientelares a los partidos políticos emergentes y dificulta su consolidación al estar permanentemente abierta la posibilidad de su pérdida de registro.²⁵

Aunque es posible que estos partidos políticos tengan poca representatividad en términos nacionales, con frecuencia son una opción electoral significativa en algunas zonas del país, de modo que su presencia tiene relevancia en los órganos de representación. Su extinción supone que un núcleo de votantes se queda sin opción electoral.

Los partidos políticos de reciente creación tienen dificultades políticas para consolidarse, a las que se añaden las económicas.

²³ Estas consideraciones políticas son previas a la definición de la norma y se expresan en la legislación, de modo que, pese a su pretendida neutralidad, las reglas contienen estos acuerdos políticos previos. Para explicar la reforma electoral será central la noción de acuerdo preexistente que se expresa en la definición de las reglas constitucionales-legales pero que se manifiesta desde la misma conformación del Congreso Constituyente. "...las Asambleas Constituyentes prácticamente nunca se crean a sí mismas. La decisión de convocar una asamblea constituyente debe ser tomada por alguna autoridad externa... Aunque las Asambleas Constituyentes definen el armado estatal, su diseño estará condicionado por "dos autoridades primigenias, o creadoras: quien convoca y quien selecciona" y ambas tratarán de influir en las definiciones constitucionales (Elster 2002, 129).

²⁴ En el texto "Autoridad y reglas de elección en México: 1821-1824, 1911-1917, y 2007-2008" (Villafranco 2010) explico ampliamente este concepto.

²⁵ Los procesos de elección de la autoridad son resultado de una determinada correlación de fuerzas, en la que un grupo o grupos dominantes tienen la capacidad de modificar las características del régimen político, entendido como el nivel en el que "tienen relieve también las ideologías, los valores, los principios o las creencias, dominantes o en competencia, que influyen más específicamente en las reglas del juego o en los procedimientos y en las estructuras de la autoridad" (Morlino 1985, 44).

Entre éstas, resaltan las que tienen que ver con sus proveedores. Es obvio que en materia comercial los precios pueden variar sustancialmente y que establecer un techo para los precios de los bienes y servicios que contratan los partidos políticos no sirve, ya que el problema no es cobrar más de lo señalado, sino cobrar menos a los partidos con mayor capacidad económica y a los que los propios proveedores respalden política y económicamente. No se trata del caso de la publicidad televisiva, que el nuevo ordenamiento prohibió, sino del conjunto de proveedores de materiales políticos y, en realidad, de cualquier tipo de insumos de oficina relativamente normales.

Los nuevos partidos, que por definición arrancan como partidos con un menor respaldo político de los electores, tienen la posibilidad de perder su registro en cada elección. Ello los convierte en compradores doblemente débiles: primero, porque contratan poco debido a que su presupuesto es evidentemente limitado y, segundo, porque pueden perder su registro y, en consecuencia, incumplir con sus proveedores. En este sentido tienen una clara desventaja competitiva frente al oligopolio partidario, ya que por su tamaño, por sus relaciones políticas y comerciales, por la capacidad para establecer compromisos a cumplir al momento de contar con puestos de representación popular y, especialmente, con responsabilidades gubernamentales, este oligopolio puede obtener precios diferenciales. Esto significa que cada peso de financiamiento público a los llamados partidos que conforman el oligopolio partidario tiene un rendimiento mucho mayor que los del financiamiento público otorgado a los partidos nuevos.

En este sentido, la resolución del Tribunal es importante. Reconoce el derecho de terceros afectados por la pérdida del registro y, por ello, evita que se cargue un sobreprecio por el riesgo de no pago, reduciendo la inequidad competitiva frente al oligopolio partidista. Al mismo tiempo, impide que los funcionarios de los partidos que pierdan su registro mantengan sus condiciones de remuneración, pese a no haber podido obtener 2% de la votación nacional. Sin embargo, con esta resolución se hace posible que

los partidos políticos que tienen el riesgo de perder su registro programen el pago de bienes y servicios contratados para actividades ordinarias en fecha posterior a la del cómputo final que realiza el Consejo General del IFE.

La decisión de no incluir candidaturas independientes, el aumento de los requisitos para registrar un partido político y las nuevas reglas para hacer coaliciones son resultado de una decisión política que define un diseño institucional. Estas decisiones obedecen a un contexto social de desconfianza en el que se considera que, en general, los partidos políticos son muy poco representativos de la ciudadanía, y que son menos representativos aquellos que obtienen menores niveles de votación. Tomando el número de votos como expresión del respaldo popular se concluye que los que tienen bajos porcentajes de votación carecen de representatividad y, en consecuencia, no son merecedores de los recursos que esa misma sociedad otorga a los partidos políticos para que cumplan sus funciones. Los requerimientos para constituir un partido político nacional definen un sistema formado por unos cuantos partidos, lo que concentra la representación y la posibilidad de acceso al poder. Ello también es un obstáculo para el funcionamiento plenamente democrático y el control de las actividades de estas entidades de interés público.

V. Conclusiones

Considero que la resolución del TEPJF en torno al derecho del Partido Socialdemócrata para recibir el financiamiento por actividades ordinarias para los meses de septiembre a diciembre de 2009 no es correcta. El Tribunal acude a interpretaciones de la ley que no corresponden a los contenidos de las normas ni tampoco a los principios que se buscó tutelar con esas leyes.

Considero que en cuanto al derecho al financiamiento público para actividades ordinarias de un partido porque ha adquirido la figura de partido político en liquidación, la resolución del TEPJF es insuficientemente fundada. En efecto, con la reforma al artículo 41 constitucional de 2007 se elevó a rango constitucional la figura de partido político en liquidación, pero en ese mismo ordenamiento constitucional se determinan obligaciones para esta figura, no derechos. No es razón suficiente el reconocimiento jurídico de la categoría de partido político en liquidación para justificar la entrega de financiamiento al PSD para los meses posteriores a su pérdida de registro como partido político nacional. La interpretación que resulta correcta es la que el propio Tribunal había aplicado y que sostiene que la consecuencia de la pérdida de registro como partido político nacional es la cancelación inmediata de derechos y prerrogativas.

Para mí también es incorrecta la resolución que el TEPJF da a lo que en este comentario se ha denominado “argumento de retroactividad”, presentado por el PSD, que validó el argumento de que el financiamiento para actividades ordinarias se calcula anualmente y debe entregarse toda la cantidad presupuestada, sin considerar que es en enero cuando el Consejo General del IFE acuerda los montos de financiamiento para actividades ordinarias, para actividades de campaña y para actividades específicas, con base en los resultados de la última elección, fijando los montos a los cuales los partidos tienen derecho. Este hecho, sin embargo, no puede evitar que en julio, disponiendo ya de los resultados de la elección federal, un partido político no obtenga

el porcentaje de votos requerido para conservar su registro como partido político nacional. La consecuencia de esta decisión electoral es la pérdida inmediata del registro como partido político nacional y también debería ser la pérdida de las prerrogativas, pues el derecho a conservar el registro como partido político nacional se refrenda en julio del año de la elección federal que corresponda, independientemente de que el cálculo del financiamiento para actividades ordinarias sea anual.

La resolución del TEPJF en el sentido de que el partido político en liquidación tiene derecho al financiamiento para actividades ordinarias, considerando que se realizó el cálculo en enero con base en los resultados de la última elección, concede más importancia a un procedimiento administrativo que al hecho de que en julio no se obtuviera el porcentaje de votación requerido para conservar el registro y con ello el derecho a las prerrogativas y al financiamiento.

Respecto al argumento que hemos denominado “derechos de terceros”, lo consideramos incorrecto, porque los involucrados en el proceso electoral conocen el riesgo de perder el registro como partido político nacional y, en consecuencia, saben que pueden perder el financiamiento público. Por esta razón, la presupuestación anual de gastos tiene que ser responsable, no constituir un acto de optimismo. Olvidar la posibilidad de perder el respaldo electoral necesario para conservar el registro es una irresponsabilidad que no puede ni debe subsanarse con recursos públicos. Este argumento se fortalece con la consideración de que en los procedimientos para la liquidación de un partido político se contempla el pago de estos compromisos, sin que esto signifique que se reconozca el derecho de los partidos políticos en liquidación a recibir el financiamiento para actividades ordinarias durante los meses del año posteriores a la pérdida de su registro. La resolución del TEPJF parece olvidar que puede sentar precedentes que culminen en acciones que se intentaron corregir con esta legislación: el mal uso del financiamiento público por parte de los partidos políticos en liquidación.

En la resolución del TEPJF se reconoce el derecho del PSD a recibir el financiamiento a partir de dos condiciones: el reconocimiento constitucional del estatus de partido político en liquidación y la existencia de mecanismos para efectuar el procedimiento de liquidación. En mi opinión, sin embargo, de lo anterior no puede derivarse el reconocimiento de derechos, pues la figura se establece para determinar los mecanismos de liquidación.

Valorar que la figura del interventor es suficiente aval de la adecuada aplicación de los recursos públicos y que con la entrega de estos montos de financiamiento y su adecuada ejecución es posible garantizar el cumplimiento de los compromisos del partido con sus acreedores implica incorporar una consideración que no se fundamenta en las normas y aceptar derechos de terceros que no corresponde tutelar a la autoridad electoral. La resolución del TEPJF valida el balance de los adeudos realizado por los dirigentes del partido político, aunque es función del interventor hacer el balance de la situación financiera del partido, en concordancia con el peso que da a la figura de interventor el Reglamento para la liquidación y destino de los bienes de los partidos políticos nacionales que pierdan o les sea cancelado su registro ante el IFE.

En mi opinión, la resolución del TEPJF carece de sustento porque considera el financiamiento público para actividades ordinarias que corresponde a los meses de septiembre a diciembre, olvidando que los mecanismos de entrega de esos recursos están establecidos expresamente en el Cofipe. De este modo, no puede aceptarse que las ministraciones faltantes sean parte del flujo de ingresos del partido político; aceptar el argumento del partido demandante constituye un error, pues la aprobación anual de su presupuesto no puede ser más importante que la pérdida de registro resultado de los votos obtenidos durante la elección constitucional. Una aprobación anual del presupuesto del Consejo General del IFE no puede tener mayor peso que la voluntad ciudadana expresada en votos.

Es posible que mi interpretación de la norma parezca inadecuada, pues como afirma el PSD (y acepta el TEPJF) la norma no establece con claridad que la entrega del financiamiento público quede condicionada a que se mantenga el registro en las elecciones federales que se realizan en julio del año que corresponda. A este argumento respondo que tampoco se indica lo contrario. En las normas no se señala que los partidos políticos en liquidación tienen derecho a recibir el financiamiento público para actividades ordinarias programado anualmente a pesar de la pérdida de su registro.

Dado que es posible pensar que en la norma existe esta indefinición, que puede conducir a distintos criterios de aplicación, tal como ocurrió en el caso del IFE y del TEPJF, propongo acudir a los motivos expuestos por el legislador para fundamentar la reforma constitucional. En la iniciativa de proyecto de decreto presentada por los senadores se expone que el principal motivo de la reforma constitucional es que los procesos electorales no resulten tan costosos a la ciudadanía. La intención es implementar reformas que supongan ahorros en la realización de los procesos electorales y, en consecuencia, de la representación. Los motivos que propician una reforma electoral deben tomarse en cuenta para interpretar las normas, pero en este caso resulta todavía más importante porque en un contexto de polarización social y un Congreso sin mayoría, las fracciones parlamentarias con mayor representación en el Congreso de la Unión, al lograr acuerdos en torno a esta propuesta, expresan las intenciones y preocupaciones de las fuerzas políticas más representativas.

En esa exposición de motivos se plantea que se busca “corregir lo que no funcionó”²⁶ en los procesos electorales pasados y se establece como el primer objetivo de la reforma “disminuir significativamente el gasto de campaña electoral”.²⁷ Además, con el objeto

²⁶ Proyecto de decreto para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral (Senado 2010).

²⁷ “... lo que se propone alcanzar mediante la reducción del financiamiento público, destinado a tal propósito: en un setenta por ciento en las elecciones en que solamente se renueva la Cámara de Diputados, y del cincuenta por ciento en

de dar claridad y transparencia al costo del sistema de partidos se propusieron reformas a la fórmula para calcular el financiamiento anual para actividades ordinarias.²⁸ Es claro que existe una preocupación real por el dinero en la política, que se refleja en la intención de reducir los costos de los procesos electorales y de los partidos políticos, intenciones que se resumen con lo expresado en la iniciativa “En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad” (Senado 2010). En la iniciativa se presentan las propuestas que cambian la fórmula para asignar financiamiento, acortan la duración de las campañas electorales, reducen los montos privados que pueden utilizar los partidos políticos y prohíben la compra directa de tiempos en los medios de comunicación electrónicos con el propósito de reducir el gasto público destinado a estos fines. En realidad la reforma responde más a una situación de desconfianza generalizada de los ciudadanos hacia el manejo que hacen los partidos políticos del financiamiento público que reciben.

El problema del dinero y de la desconfianza de los ciudadanos por el manejo que hacen de los recursos públicos sus representantes y los partidos políticos es inherente a las democracias. En México esta desconfianza se acentuó después del muy accidentado proceso electoral de 2006. La aplicación de la norma que en este documento se discute intenta remediar algunos elementos que se presentaron durante aquella elección, particularmente lo que la opinión pública considera como “un proceso altamente costoso”. Por esta razón considero que las resoluciones que se tomen en torno a la aplicación de esta norma no pueden perder de vista la preocupación y la desconfianza hacia el manejo de los recursos.

En realidad, además de una preocupación por el costo, se trata de la desconfianza de los ciudadanos hacia los partidos políticos,

las elecciones en que se renuevan el Poder Ejecutivo y las dos Cámaras del H. Congreso de la Unión” (Senado 2010).

²⁸ “... la nueva forma de cálculo del financiamiento público anual para actividades ordinarias de los partidos políticos hará posible que no siga creciendo, como ha sido hasta ahora, con motivo del incremento en el número de partidos políticos nacionales” (Senado 2010).

particularmente hacia aquellos que pierden el registro, pues existe la percepción, documentada por lo ocurrido en casos concretos, de que los bienes de los partidos políticos en liquidación se transformaron en bienes privados de sus dirigentes.

Esto debe ser combatido por las autoridades electorales y por eso resultan muy importantes la claridad y el rigor en la aplicación de la norma; de otro modo, la necesaria confianza de los ciudadanos hacia los partidos políticos y sus representantes no se restaurará.

Uno de los elementos centrales en la ley electoral de 2007-2008 fue esclarecer el manejo de los recursos de los partidos políticos que pierden el registro. De 1997 a 2006 fue constante la opacidad en el manejo de los recursos de los partidos políticos que perdían su registro como partido político nacional; no era claro lo que ocurría con los bienes materiales ni con el financiamiento que se les había otorgado. La historia reciente muestra que los partidos políticos con menor respaldo electoral recibían financiamiento público, sobre el que no presentaron informes ni rindieron cuentas ante ninguna instancia una vez que perdieron el registro como partido político nacional. Por ello se determinó un procedimiento para el manejo del patrimonio y recursos de los partidos una vez que pierden su registro, diseñándose un reglamento que incorpora la figura de un interventor responsable de cuidar y administrar estos bienes.

La resolución de la Junta General del IFE reconoce la importancia de manejar cuidadosamente los recursos públicos e incorpora la preocupación por la forma en que se gestiona la liquidación de los partidos políticos. Resolver sobre la adecuada interpretación de las normas obligaba a tomar en cuenta los principios que dan sentido a esa norma. Con dichos elementos la resolución obvia era que el PSD no tenía derecho al financiamiento público para actividades ordinarias durante los meses de septiembre a diciembre, debido a que como resultado de la votación que obtuvo en la elección de julio no conservó el registro como partido político nacional, perdiendo inmediatamente sus derechos y prerrogativas.

Por último, es importante llamar la atención respecto a que la preocupación del PSD y del TEPJF, respecto a las posibilidades de consolidación de los partidos emergentes, tiene sustento. En el Cofipe se advierte un diseño que tiende a consolidar a los tres partidos mayoritarios, mientras que los partidos minoritarios enfrentan mayores dificultades para mantener su registro y para obtenerlo nuevamente cuando lo pierden. En consecuencia, será menos frecuente la aparición de partidos emergentes. Estas reformas acordadas por los tres partidos con mayor respaldo electoral tienen como interés central proteger el oligopolio que constituyen, elevando las barreras de entrada, lo que limita las posibilidades de acceso de nuevos integrantes.

VI. Fuentes consultadas

- COFIPE. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. <http://diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> (consultada el 25 septiembre de 2010)
- Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, paginas 129-130. <http://200.23.107.66/siscon/gateway/dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 14 de marzo de 2011).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> (consultada el 14 de agosto de 2010).
- Elster, Jon. 2002. *Ulises desatado. Estudio sobre racionalidad, precompromiso e instituciones*. Barcelona: Gedisa.
- Hart, H.L.A. 1998. *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press.
- IFE. Instituto Federal Electoral. 2008. Reglamento para la Liquidación y Destino de los Bienes de los Partidos Políticos Nacionales que pierdan o les sea cancelado su Registro ante el Instituto Federal Electoral, en Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 2008.
- . 2009a. Acuerdo del Consejo General. Sesión ordinaria del 29 de enero de 2009. en <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.e811f8875df20fd417bed910d08600a0/vgnextii> (consultada 1 octubre de 2010)
- . 2009b. Resolución de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral del 21 de agosto de 2009 en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Sesiones_del_CG/#2009 (consultada el 10 de agosto de 2010)
- . 2010a. en http://www.ife.org.mx/PPP/ppp/2003/dictámenes_IA/D-PSN-1A2003.pdf (consultada 15 de octubre de 2010)
- . 2010b. Sistema de consulta de la estadística de las elecciones federales 2008-2009. Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2009 en <http://www.ife.org.mx/documentos/RESLEC/SICEEF/principal.html> (consultada 3 de octubre de 2010)

- . 2010c. Financiamiento público de los partidos políticos 1997-2010 <http://www.ife.org.mx/docs/IFEv2/DEPPP/PartidosPoliticosyFinanciamiento/DEPPPfinanciamientopublicopartidosnacionales/Fina-Publico-PPN-1997-2010.pdf> (consultado 10 septiembre de 2010)
- . 2010d. en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Historico_sobre_perdida_de_registro/ (consultada el 12 de octubre de 2010)
- Morlino, Leonardo. 1985. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Senado de la República. 2010. Proyecto de decreto para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral en <http://www.senado.gob.mx/index.php?vr=sp&mn=2&sm=2&id=4974&lg=60>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recurso de Apelación, Sentencia SUP-RAP- 269/2009, (12 de agosto de 2010) en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>
- Villafranco, Citlali. 2010. “Autoridades y reglas de elección en México: 1821-1824, 1911-1917, y 2007-2008”. En *Sistema Político Mexicano Ayer y hoy continuidades y rupturas*, coords. Gimante-Welsh Adrián y Pedro F. Castro Martínez. México: Senado de la República LXI Legislatura y Miguel Ángel Porrúa editores.
- Weber, Max. 1997. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sistema de partidos: el caso del Partido Socialdemócrata en 2009 es el número 36 de la serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Se terminó de imprimir en abril de 2011 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), Calzada San Lorenzo 244, Paraje San Juan, C.P. 09830, México, D.F.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares