

FINANCIAMIENTO PÚBLICO A PARTIDOS NACIONALES EN EL ÁMBITO ESTATAL

Saúl E. Rodríguez Camacho*

Introducción

El financiamiento público a los partidos políticos, como prerrogativa constitucional conferida a éstos para el cumplimiento de sus fines, ha sido y seguirá siendo un tema de relevancia general por el interés que trae consigo el manejo de los recursos públicos, y la efectividad o falta de la misma en cuanto a su uso. Esto, porque en grado considerable se trata del dinero que la población aporta para el sostenimiento del Estado vía impuestos y demás contribuciones de ley.

Sin duda alguna, uno de los aspectos más representativos en la búsqueda del poder es lo referente al dinero aplicado para obtenerlo, pues quien cuente con mayores recursos se encontrará en una posición preponderante, o al menos, con mejores probabilidades de acceder al mismo. Luego, el más pudiente económicamente se situará ante circunstancias que le darán una proyección más generalizada, misma que puede ser, en gran medida, determinante en la celebración de elecciones populares.

Pues bien, el sistema de partidos políticos de nuestro país, y en específico lo relativo al financiamiento de los mismos, tiende –o mejor dicho, busca– que dichos entes de interés público cuenten de manera equitativa con los elementos necesarios para llevar a cabo sus actividades, cuidando siempre –por disposición constitucional– que prevalezcan los recursos públicos sobre los privados.

* *El autor es secretario auxiliar en el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua desde enero de 2003, adscrito a la ponencia del Magistrado Presidente, José Rodríguez Anchondo.*

Así, la constitucionalización de los partidos políticos de 1977 en nuestro país tuvo, entre otros objetivos, consagrarlos como entidades de interés público que tuvieran como finalidad el fomentar la participación de la ciudadanía en la vida democrática del país; contribuir a la integración de la representación nacional; hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público; y transparentar a través de la regulación legislativa el funcionamiento de los mismos.

Resulta notable pues, que siendo los partidos políticos entidades de interés público de importancia trascendental para una representación plural en los sistemas democráticos, es dable también apreciar en el financiamiento público cuatro razones expuestas por José Woldenberg que lo justifican: “transparentar el origen de los recursos, garantizar la independencia de los partidos, contar con condiciones adecuadas de equidad en la competencia, y evitar la tentación de acudir a fuentes ilegítimas de financiamiento.”¹

Por su parte, Javier Patiño Camarena dice que, siendo cierto que la celebración de elecciones implica un gasto considerable, incluyendo el financiamiento de los partidos, “resulta preferible que se gaste en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y republicanas a cualquier ahorro que pueda generar una atmósfera dictatorial”.²

En el Diario de Debates del Congreso de la Unión, de 6 de octubre de 1977, en relación a la reforma constitucional en comento, se afirma que: “el carácter de interés público que la iniciativa reconoce a los partidos hace necesario conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que éstos requieran en su acción destinada a recabar adhesión ciudadana”³ (Diario de los Debates, 6 de octubre, 1977, p. 106).

Luego, es con base en la reforma en comento que nace el sistema de financiamiento que, después de la evolución que ha sufrido

¹ Cfr. *Relevancia y actualidad en la contienda*, Woldenberg K., José, Dinero y contienda político-electoral, Carrillo, Manuel y otros, coordinadores, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., 2003, p. 20.

² Cfr. Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, México, IFE, 5ª ed., 1999, p. 339.

³ Alcocer, Jorge V., *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1ª ed., 1993, p. 82.

hasta nuestros días, permite distinguir, como lo señala el maestro Héctor Fix-Zamudio, entre varias modalidades de financiamiento: a) financiamiento público; b) por la militancia; c) de simpatizantes; d) autofinanciamiento; y e) por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.⁴ De la clasificación anterior se puede hablar de una más genérica, la del financiamiento público, sobre el cual se centra el presente trabajo, y financiamiento privado o de fuente diversa al erario público, que comprende los incisos marcados del b) al e).

En este punto resulta importante resaltar que el suministro de los elementos mínimos que los partidos requieren para su funcionamiento, entiéndase prerrogativas, y entre éstas el financiamiento, busca la generación de igualdad de oportunidades entre dichos institutos -guardadas las proporciones-, para acceder al poder. Lo que significa que todos los institutos políticos constituidos legalmente tengan garantizada la obtención de dichos elementos, para estar así en aptitud de participar en la vida democrática del país. Luego, lo anterior implica la posibilidad de buscar la adhesión de la ciudadanía en la búsqueda del poder público, a través de los cargos de elección popular, llevando a cabo las actividades inherentes y permitidas por las leyes de la materia.

Desde esa tesitura, propósito del Estado mexicano ha sido, procurando no intervenir en la vida interna de los partidos políticos, el establecer en la legislación electoral -con fundamento en el artículo 41 de la Constitución Federal- todo lo referente a la figura del financiamiento de los partidos. Dicha circunstancia, como lo señala Francisco José De Andrea Sánchez⁵, se justifica por diversos problemas que se presentan en los hechos, como son: a) los escándalos políticos; b) una preocupación por dotar de principios éticos y morales a la política; c) los crecientes gastos de las campañas políticas necesarias para acceder a los cargos populares en un mundo de creciente complejidad tecnológica y mediática; d) la influencia perniciosa de la delincuencia organizada en las actividades políticas contemporáneas, y; e) la existencia de grandes capitales corporati-

⁴ Cfr. Fix-zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1ª ed. 1999, pp. 634.

⁵ De Andrea Sánchez, Francisco José, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, UNAM, 1ª ed., 2002, pp. 239.

vos o individuales que buscan favorecer sus intereses económicos a través de contribuciones desproporcionadas a las campañas y partidos políticos.

Ante ese escenario, el autor en cita señala que los países democráticos contemporáneos han optado por utilizar herramientas o mecanismos para contrarrestar los problemas mencionados, que buscan, esencialmente:⁶

1. La limpieza y transparencia del proceso político-electoral y de las campañas electorales.
2. Detener y revertir la escalada de gastos.
3. Reducir la competencia desleal o injusta entre partidos y candidatos.
4. Disminuir cualquier influencia excesiva de los contribuyentes sobre los políticos.
5. Impedir la supeditación de los tres poderes constituidos a los intereses de la delincuencia organizada.
6. Salvaguardar la soberanía nacional.

Por lo que toca a la regulación del financiamiento a los partidos políticos -como mecanismo de control a los problemas enunciados-, las legislaciones han establecido medios o herramientas que generen transparencia en la utilización de los recursos económicos que reciben, los cuales, a juicio del mismo autor son⁷, entre otros:

1. Presentación periódica de informes contables sobre las finanzas partidistas.
2. Auditorías respecto los informes financieros.
3. Límites a las contribuciones a candidatos, partidos o entidades parapartidarias.
4. Topes o techos sobre gastos de partidos y de campañas.
5. Prohibición de donaciones o regalos provenientes de ciertas fuentes.
6. Restricción sobre cierto tipo de actividades de campaña.
7. Incentivos fiscales.
8. Sanciones a las violaciones de las normas referentes al financiamiento de los partidos políticos.

⁶ *Op. cit.*, pp. 239-240.

⁷ *Ib ídem.*, pp. 240-241.

9. Regulación al financiamiento público de los partidos políticos.

Obvio resulta que, además de los mecanismos que se citan como control al financiamiento de los partidos, previamente las legislaciones han fijado una serie de derechos y obligaciones a dichos entes, para que en su ejercicio y cumplimiento respectivamente, sean favorecidos con las prerrogativas que las leyes establecen, entendida dentro de éstas la correspondiente al financiamiento público y privado.

Sobre la justicia y la equidad

Previo al análisis que se pretende realizar en el presente trabajo, se considera trascendental detenerse a tomar en consideración el siguiente aspecto: al establecer la Constitución Federal en su artículo 41 que la ley garantizará que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, surge de manera significativa el concepto de equidad. Así, resulta de interés reflexionar sobre la teoría de la justicia; pues ya desde hace más de dos mil años Aristóteles señaló que “lo justo y lo equitativo son lo mismo”⁸; aunque, ciertamente, decirlo sólo así limita en gran medida la base conceptual.

Pues bien, partiendo de los cimientos aportados por Aristóteles en el Libro V de su *Ética Nicomaquea*, se aprecia en un inicio el planteamiento del hombre justo y el injusto. Igualmente, el filósofo de Estagira habla de la justicia en dos sentidos, una universal, como la suma de todas las virtudes o la virtud entera reflejada en el actuar del hombre; y la justicia particular o fruto de las relaciones entre las personas –a la cual se ceñirá el presente estudio-. Sostiene entonces, que lo justo es lo legal y lo igual (salvo la existencia de una ley aparentemente injusta), y por tanto, que será injusto el trasgresor de la ley, el codicioso o desigual, y justo el que respeta la ley y la igualdad o equidad⁹.

Se debe precisar, siguiendo al jurista y filósofo mexicano, Eduardo García Máynez, que el término “ley” (nomos) utilizado por el

⁸ *Ética nicomaquea*, trad. Rafael Rutiaga, Grupo Editorial Tomo, 1ª ed., México, 2003, p. 117.

⁹ *Ib ídem*, pp. 95-99.

Estagirita se refiere más que en términos jurídicos, a cualquier tipo de normas, como la ley propiamente dicha, los convencionalismos sociales, las reglas del decoro, formas de vida, es decir, cualquier regla que implique orden¹⁰.

Ahora bien, tratándose de la justicia particular, Aristóteles discernió dos especies¹¹: una distributiva, referente a los miembros de la República, cada uno de los cuales puede recibir más o menos que los otros; y otra correctiva -restauradora, rectificadora o conmutativa-, en relación con las transacciones o conmutaciones privadas. Con lo anterior, llega el filósofo a plantear, respecto a la justicia distributiva, que la igualdad será la misma para las cosas que para las personas. Así, si las personas no son iguales, no tendrán cosas iguales. Y por lo que toca a la correctiva, se deberá tomar la diferencia del daño sufrido y tratar a las partes como iguales, atendiendo sólo a si uno cometió injusticia y otro fue objeto de ella.

Ampliando lo expuesto, Aristóteles explica respecto a la justicia distributiva que lo justo es algo proporcional y lo injusto estará fuera de proporción, en mayor o menor medida, pues dicha justicia se refiere a cosas comunes, pero de acuerdo a proporciones. En cuanto a la correctiva, señala que siempre que el daño pueda ser medido habrá una pérdida para uno, y una ganancia para el otro, entonces el medio es lo igual o justo, y por tanto, se igualará con el castigo¹².

En cuanto a lo que la justicia distributiva presupone, García Máynez,¹³ sistematizando a Aristóteles señala:

- a) la existencia de lo repartible entre los miembros de la comunidad;
- b) la instancia encargada de hacer la distribución; y
- c) el criterio que, de ser observado, determinará la rectitud del acto distributivo.

Por lo que respecta a la justicia correctiva o rectificadora, dicho autor aduce también que tiene como fin corregir lo que en las relaciones entre personas debe ser, por contrario a la igualdad, rectificado o corregido.¹⁴

¹⁰ Cfr. García Máynez, Eduardo, *Filosofía del derecho*, Porrúa, México, 15 a ed., 2005, p. 441.

¹¹ *Op cit.*, pp. 101.

¹² *Ib ídem*, pp. 102-104.

¹³ Cfr. García Máynez, Eduardo, *Filosofía del derecho*, Porrúa, México, 15 a ed., 2005, p. 441.

¹⁴ *Ib ídem*, pp. 441.

Como es de imaginarse, sólo de la simple apreciación de los conceptos y los presupuestos de cada una de las justicias que luego de veinte siglos siguen siendo consideradas, es la justicia distributiva la que siempre ha generado mayores problemas. El “principio formal de justicia”, que desde la época del Estagirita ha sido sustentado, de que si los sujetos no son iguales, no recibirán cosas iguales, y su colofón de que los iguales deben ser objeto de un trato igual y los desiguales de un trato diferente, pero proporcionado a su desigualdad; es el principal problema a dilucidar, ya que dicho principio o norma de tratamiento¹⁵ carece de contenido cierto, esto es, de parámetros de aplicación.

En efecto, el principio en mención señala que cuando haya igualdad habrá trato igual, y en caso de presentarse desigualdad, el trato deberá ser desigual, medidas las proporciones; sin embargo, no establece cuándo habrá igualdad y cuándo desigualdad, generándose así el principal problema de la justicia distributiva. Surge entonces, como lo dice García Máynez¹⁶, la necesidad de establecer un criterio comparativo para la determinación de la igualdad o desigualdad, misma que nacerá -señala dicho autor-, con referencia a los méritos de los sujetos, pues efectivamente, sin un criterio de comparación no habrá norma de tratamiento.

De igual manera, para que el criterio comparativo se active se requiere de una pauta de valoración¹⁷, es decir, encontrado el punto que servirá de base para establecer la igualdad y desigualdad de los sujetos, deberá establecerse una base axiológica que le dé contenido, y así, tener por actualizada la norma de tratamiento.

Como presupuesto de la comparación debe tenerse el punto o el respecto sobre el cual hay semejanza, pues la igualdad es con referencia a ciertas cosas. Así, la cuestión a considerar es, ¿sobre qué aspectos debe ponerse especial atención para ejecutar el criterio comparativo?, pues de la respuesta a dicha pregunta depende la determinación -como lo expresa el maestro García Máynez-, de cuáles notas son relevantes jurídicamente¹⁸, ya que no cualquier nota

¹⁵ Cfr. García Máynez, Eduardo, *Filosofía del derecho*, p. 444.

¹⁶ Cfr. *Ib ídem*, p. 444.

¹⁷ Cfr. *Ib ídem*, p. 445.

¹⁸ Cfr. *Op cit.*, p. 468.

sobre las que haya semejanzas o lo anverso será importante para la justicia distributiva, pues la atención sobre un punto irrelevante, sin duda, llevaría a una distribución injusta. Esto plantea, consecuentemente, una tarea de discernimiento que debe encontrar su fundamento en juicios de valor, los cuales pueden diferir de circunstancias referentes a la justicia, sin que ello implique que se trate de algo injusto, puesto que todo valor tiene un grado de validez según el contenido que le dé su realización. Es por ello que el autor en cita expone que:

La validez de las normas jurídicas depende, pues, de que sea posible fundarlas en el juicio de valor que atribuye un predicado axiológico positivo a la conducta cuya realización esas normas exigen, ya de un sujeto, ya de todos los de cierta clase. El problema básico de la teoría de la justicia no consiste en determinar la igualdad o la diferencia de los casos de aplicación de los diversos preceptos, sino en establecer, relativamente a situaciones concretas de la experiencia jurídica, qué consecuencias de derecho tales situaciones deben producir.¹⁹

Siguiendo con la presente conceptualización, resulta de gran relevancia hacer referencia a lo que John Finnis dice acerca de la justicia en su obra “Ley natural y derechos naturales”, pues lleva a cabo una gran operación intelectual capaz de reducir a lo práctico las manifestaciones de la justicia distributiva o “función de conducta justiciera” distributiva, como le define García Máynez²⁰, con lo cual se obtiene mayor claridad en los conceptos y en su ejecución.

Primeramente, Finnis juzga que la exigencia de justicia prevé un conjunto de exigencias de la razonabilidad práctica, que existen en razón de que las personas deben buscar realizar y respetar los bienes humanos, no simplemente en su propio beneficio, sino también con proyección a la comunidad.²¹

Luego, siguiendo también al filósofo de Estagira en cuanto a la existencia de una justicia particular, que tiene que ver en las relaciones interpersonales, Finnis propone tres elementos esenciales del concepto de justicia²²:

¹⁹ *Ib ídem*, p. 471.

²⁰ Cfr. *Ib ídem*, p. 444.

²¹ Cfr. Finnis, John, *Ley natural y derechos naturales*, Abeledo-Perrot, Argentina, 1ª ed., 2000, p. 191.

²² Cfr. *Ib ídem*, p. 191-192.

1) *Orientación hacia otro*, pues efectivamente, la actualización o surgimiento de la justicia es cuestión interpersonal, es decir, en cuanto a las relaciones entre las personas;

2) *El deber*, en cuanto a lo que le es adeudado o debido a otro, o sea, a su vez, aquello a lo que otra persona tiene derecho;

3) *Igualdad*, a la que se hará referencia con base en lo dicho por Aristóteles, esto es, la proporcionalidad –lo justo es proporción–.

Cuando se refiere a la justicia en general, como lo hace Aristóteles entendiéndola como la virtud entera, Finnis encuentra que es una voluntad práctica de promover el bien común de las personas –que es el bien de cada uno de los miembros de la comunidad–. Señala además, que la teoría de la justicia es aquella de lo que en líneas generales se requiere para lograr ese bien común.

Al tratar lo referente a las especies de justicia, habla también de una justicia distributiva, y de una justicia conmutativa. Esta última más amplia que la correctiva considerada por Aristóteles, pues no sólo se refiere a la reparación o corrección por el daño causado a otro, sino que también tiene aplicación a las conmutaciones o tratos entre personas²³, en los que no necesariamente hay un abuso o daño.

En su análisis de la justicia distributiva –especie a la que se presta más atención a propósito del presente trabajo–, encuentra que su aplicación se justifica por las dificultades que surgen en la distribución de recursos, oportunidades, beneficios y ventajas, roles y cargos, responsabilidades, impuestos y cargas, etc. A todo lo anterior, sistematizando a Aristóteles, le denomina “acervo común”.²⁴ Luego, una disposición será justa para efectos distributivos, si aporta una solución razonable a un problema de asignación respecto a un aspecto del acervo común que debe ser conferido o proporcionado a individuos particulares. Por consiguiente, el problema es el mismo que se comentó antes, ¿a quién y bajo qué condiciones se debe hacer la asignación?

Pues bien, para dar repuesta a la interrogante, Finnis sugiere una serie de criterios²⁵ principales para dar contenido a lo que con

²³ Cfr. *Ib ídem*, p. 207.

²⁴ Cfr. *Op cit.*, p. 196.

²⁵ Cfr. *Ib ídem*, p. 203.

García Máynez se denominó criterio comparativo para la norma de tratamiento o principio formal de justicia, esto es, aquellos que fundamentarán la comparación entre los sujetos y que darán como resultado la determinación de proporciones. Criterios que son los siguientes:

- *La necesidad*, referente a la realización de bienes humanos básicos;
- *La función*, es decir, la necesidad respecto de los roles y responsabilidades en la comunidad;
- *La capacidad*, no sólo de los roles en las empresas comunes, sino también de las oportunidades para el progreso individual;
- *Los méritos y los aportes*, sea que deriven del sacrificio propio o del uso meritorio del esfuerzo y la habilidad; y
- *La creación o previsión y aceptación de riesgos inevitables*.

Ahora, ante la disyuntiva de encontrar el criterio comparativo y el juicio de valor que es necesario imprimirle para que encuentre contenido la norma de tratamiento, en la opinión de Finnis, los criterios propuestos pueden ser un auxiliar de considerable importancia, sin que deba pensarse que la aplicación de uno sea excluyente de otro. Como se podrá observar, estos criterios son a lo que García Máynez hacía referencia en cuanto a la validez de las normas, que es encontrada en la emisión de juicios de valor (de contenido incluso diverso a lo que podría ser considerado como lo justo en sentido estricto) como lo son la necesidad, la función, la capacidad, etc.

En adición a lo anterior -y por ser merecedora de particular atención al presente trabajo-, por lo que atañe a la equidad o igualdad en la teoría de la justicia, si se hace referencia primeramente a Aristóteles, se encuentra que, en su opinión (con independencia de la frase del propio Estagirita que se apuntó al inicio de este apartado), éstas no son idénticas, pues expone que:

... lo equitativo, siendo efectivamente mejor que cierta justicia, es justo; y por otro lado es mejor que lo justo no porque sea de otro género. Por consiguiente, lo justo y lo equitativo son lo mismo; y siendo ambos buenos, lo equitativo es mejor.²⁶

²⁶ *Ética nicomaquea*, p. 117.

Así, cuando se refiere el filósofo griego a que lo equitativo es mejor a cierta justicia, se refiere a lo justo legal, o justicia por disposición de ley (entendida como cualquier regla de conducta, tal y como se mencionó antes). En virtud de que la ley, por ser general, puede incurrir en error, mismo que no es imputable al legislador o a la norma, sino a las circunstancias del caso o hecho concreto. Por tanto, lo equitativo es mejor que cierta justicia –la de la ley- porque es una corrección de lo justo legal, y por ello es en verdad justo.²⁷

Sobre el mismo tópico, Finnis señala que la igualdad es un elemento fundamental de la justicia, y por tanto, de la justicia distributiva, pues todos los miembros de una comunidad tienen igualmente derecho a una consideración respetuosa cuando surge el problema de la distribución.²⁸ Luego, en los problemas de justicia distributiva, la igualdad es un principio residual, pues el objeto de la justicia no es la igualdad, sino el bien común, que no es otra cosa que la realización de todos los miembros de la comunidad.

Se tiene entonces que aunque como resultado de una operación de abstracción, se puede llegar a pensar que lo equitativo o lo igual son lo mismo que lo justo -pues lo corrige en su especie de lo “justo legal”-, no son cosas idénticas.

En adición a lo anterior, resulta pertinente mencionar que Finnis, en la obra citada²⁹, expone lo que en 1518 sugirió el Cardenal Cayetano en su Comentario a la Summa Teológica de Tomás de Aquino, pues estableció, en vez de las dos formas clásicas de justicia, tres especies, como sigue:

- *Justicia legal*, que se orienta de las partes hacia el todo;
- *Justicia distributiva*, que orienta el todo hacia las partes; y
- *Justicia conmutativa*, que orienta a las partes entre sí.

Un tiempo después, la interpretación del Comentario llegó a lo siguiente: el todo es el Estado, y las partes los ciudadanos. Lo anterior encontraba su fundamento en el hecho de que al Estado le correspondía la distribución del acervo común al contar con la atribución exclusiva de crear leyes. Interpretación que, cabe añadir, cons-

²⁷ Cfr. *Ib ídem*, pp.118.

²⁸ cfr. op cit., pp. 202.

²⁹ Cfr. Op cit., pp. 213-214.

tituye un aspecto limitante para la justicia distributiva, ya que si se atendiera a lo que por ley entendía Aristóteles, se encontraría que dicha clase de justicia es responsabilidad de todo miembro de una comunidad, sin que sea falso que en muchos de los casos es el Estado el encargado de la misma, incluso de manera subsidiaria si es en aplicación de una norma.

Así entonces, luego de las consideraciones anteriores y en aplicación de las mismas, tenemos que, en tratándose de financiamiento público a los partidos políticos, al versar respecto a fondos del erario estatal, será el Estado quien tenga la atribución de operar conforme a justicia, y aplicar los criterios comparativos de la norma de tratamiento para la distribución y asignación de los mismos. Esto nos hace llegar a la conclusión de que se trata principalmente de una cuestión de justicia distributiva. De igual manera, los recursos que hayan de otorgarse a cada instituto político conformarán el acervo común, y, siguiendo el referente marcado por el artículo 41 de la Constitución Federal, para que los partidos políticos cuenten con recursos de manera “equitativa” o justa, se atenderá a proporciones –por ser ello lo justo-.

Dichas proporciones entran en juego por las diferencias que se aprecian entre cada partido político, esto es, habrá trato desigual a los desiguales; pero, ¿sobre qué aspecto se va a establecer la diferencia de las partes?. Es en este punto donde cabe aplicar los criterios propuestos por Finnis y que ya arriba se han señalado. Luego, para saber cuál debe ser el criterio pertinente en la especie, es menester que se recuerde lo que dispone la Norma Suprema en el multicitado artículo 41, fracción I, segundo párrafo:

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

Así, en una interpretación gramatical, si sencillamente se susti-

tuyera en la transcripción anterior el término “fin” por “función” se tiene que no hay distingo entre éstos, pues el precepto constitucional se refiere a la finalidad o propósito de los partidos políticos en el desempeño de sus actividades, es decir, encontramos una sinonimia, y lógicamente, la consecución de un fin o propósito es realizada a través de una función; se trata entonces de una cuestión de semántica. Sin embargo, la solución no siempre será tan sencilla como resulta de esta clase de interpretación.

Se tiene pues que la “función” de los partidos políticos es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al poder público.

Ahora, del texto del mismo precepto constitucional, se aprecia que el financiamiento público forma parte de los elementos que de manera “equitativa” –entiéndase proporcional según lo antes asentado- debe garantizar la ley a los partidos políticos para el cumplimiento de sus fines. En seguida, la norma en cita desarrolla los parámetros para establecer las proporciones sobre las cuales se habrá de distribuir o asignar el financiamiento público. Dichos parámetros, que se desarrollan con mayor precisión en la ley reglamentaria, se refieren al número de votos obtenidos por cada partido político en la elección de diputados al Congreso de la Unión inmediata anterior, donde quien mayor número de votos haya obtenido, mayor proporción del acervo común tendrá asignado -en la inteligencia de que de igual forma también se establece un mínimo, pues así opera la proporcionalidad-. Esto es, el que obtenga mayor representación en el órgano legislativo, por haber tenido un mayor acceso de los ciudadanos al poder, será quien mejor desarrolló su función, o sea, cumplió en mayor medida con el fin atribuido.

Con la medida de la votación mencionada se establecerán entonces las proporciones, es decir, será el criterio comparativo para que tenga contenido la norma de tratamiento. En otras palabras, como antes se dijo, la medida de la votación es el reflejo del cumplimiento proporcional de su función, que como criterio de aplicación para la justicia distributiva se representa en la satisfacción de la

necesidad respecto de los roles y responsabilidades en la comunidad, en este caso, la de los partidos políticos.

Se concluye entonces, respecto a la justicia distributiva en el financiamiento público a los partidos políticos, que será el criterio de la función el que sirva de comparativo para la asignación o distribución del acervo común. Y en cuanto a la equidad, se debe entender pues, en base a lo expuesto, que la misma operará en la rectificación que se haga de la norma general ante el hecho concreto, que, como se sabe, será cuestión que corresponda a los tribunales, quienes tienen la atribución de aplicar la ley a las situaciones concretas.

Ciertamente, debe precisarse también que previo a la aplicación del criterio de la función en la distribución del acervo común (recursos públicos para el financiamiento), debe emplearse también el de la necesidad. Esto en virtud de que los partidos políticos deben ser acreedores de manera previa, y por su sola constitución –al menos en materia federal-, a un financiamiento igual para todos que les permita realizar sus actividades ordinarias (artículo 49, numeral 7, inciso a), fracción V, primer guión, del Cofipe). Luego, posteriormente a la asignación que podríamos denominar “base”, cabe aplicar el criterio de la función, por el cual se establecen las proporciones.

Resulta conveniente en este punto, a manera de aclaración, mencionar que no obstante el marco conceptual descrito en este apartado, y en específico lo concerniente a la “equidad”, los tribunales federales –la Sala Superior en aplicación de criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación- han equiparado el término a su género “justicia” o de igual modo, a la “igualdad de oportunidades”. Por lo tanto, para efectos expositivos, y con el fin de no entorpecer la lectura en aclaraciones o en un cuestionamiento por el uso del término equidad, se utilizará éste como lo han delimitado las autoridades jurisdiccionales en cita, únicamente con el comentario que lo rectifique cuando se estime en verdad necesario. De cualquier modo, se consideró prudente haber expuesto el presente apartado por permitir llegar a las conclusiones personales de este trabajo, las cuales, a final de cuentas, también serán cuestionables bajo el escrutinio del lector.

Regulación vigente y posibles vulneraciones al sistema federal

Tomando en cuenta que el sistema federal bajo el cual se rige el Estado mexicano, implica una distribución de competencias de autoridad, a saber: federales o centrales y estatales o locales –sin entrar en debate respecto al municipio u otras instancias que intervengan en dicha distribución competencial-; luego, será en cada uno de dichos ámbitos donde se regule lo que constitucionalmente les corresponda, pudiendo existir coincidencia en algunas facultades, mismas que serán objeto de aplicación según la esfera competencial del Estado.

Una materia que presenta coincidencia en los ámbitos federal y estatal, como consecuencia de la regulación que debe encontrarse garantizada en cumplimiento a la fracción IV del artículo 116 constitucional -esto en materia electoral-, es lo referente al financiamiento público a los partidos políticos, ello con el fin de garantizar su sostenimiento y de realizar las actividades tendentes a obtener el voto ciudadano. Lo establecido en dicho precepto no implica un señalamiento para los estados de las bases o reglas para el financiamiento público de los partidos por parte de la federación, sino que dicha regulación fue delegada a los estados como entes autónomos, quienes tienen la atribución de hacerlo de la manera que estimen más conveniente, siempre y cuando se cumpla el principio de equidad –o igualdad de oportunidades, como cuestionablemente lo han entendido los tribunales federales-, lo que es necesario para una participación partidista en condiciones favorables para el cumplimiento de sus fines.

Como se observa entonces del contenido del antes citado artículo 41, fracción I, de la Constitución de la República, los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones estatales y municipales; sin embargo, considerando que nos encontramos dentro de un régimen o sistema federal, cuando un partido político nacional, en ejercicio de dicho derecho consagrado constitucionalmente, participe en elecciones locales, deberá estarse a la regulación electoral de la entidad de que se trate (lo contrario implicaría una vulneración al sistema bajo el cual se rige el Estado

mexicano), y por tanto, deberá recibir el mismo tratamiento que los partidos políticos estatales, en aras de preservar el principio de equidad, que se traduce en la ya comentada igualdad de oportunidades en la contienda comicial.

Ahora bien, a manera de ejemplo, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, en su artículo 27, señala que los partidos políticos recibirán en forma equitativa, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y en los términos que la ley establezca, recursos del erario público estatal para su sostenimiento, y para que cuenten durante los procesos electorales (locales) con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal; circunstancia que constituye el cumplimiento por parte del ordenamiento local a lo establecido en el artículo 116, fracción IV de la Constitución Federal.

En concordancia con lo anterior, la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en el artículo 36, señala que son derechos de los partidos políticos nacionales y estatales, entre otros: “disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento que les corresponda en los términos de la presente Ley, la cual garantizará que el financiamiento público, prevalezca sobre el de origen privado”.

Por otra parte, el artículo 38 de la legislación electoral del Estado de Chihuahua, que señala las prerrogativas de los partidos políticos durante el proceso electoral -obviamente incluidos los nacionales por disposición expresa del artículo 36 antes reseñado-, establece como tal la de participar anualmente del financiamiento público estatal para el ejercicio de sus actividades políticas en el Estado, en la forma y términos previstos en la Ley. Se observa entonces, que la legislación electoral local, al contemplar la posibilidad de que partidos políticos nacionales participen en elecciones estatales por el derecho conferido constitucionalmente para tal efecto, establece para éstos el mismo tratamiento que el correspondiente a los partidos estatales en cuanto a las prerrogativas conferidas legalmente.

En este punto, el artículo 40 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua contiene la norma reguladora para el otorgamiento de financiamiento público, y enuncia como requisitos los siguientes:

1. La vigencia de su registro al 31 de diciembre del año anterior,

y

2. Haber obtenido por lo menos el 2% de la votación estatal emitida en la elección de diputados de mayoría relativa, en el proceso local inmediato anterior.

Por su parte, el artículo 39, numeral 12, de la legislación en comento, señala que los partidos políticos que participen por primera vez en un proceso electoral recibirán financiamiento público únicamente para actividades ordinarias permanentes, ello mediante los procedimientos que también establece el artículo 40 de la ley, en el cual se precisan los mecanismos de distribución del mismo; sin embargo, no se señala en el precepto primeramente mencionado, qué procederá en año no electoral respecto a los partidos que se encuentran en la situación prevista en el mismo, así como tampoco distingue entre partidos políticos nacionales o estatales, por lo que al tenor de las normas antes referidas, en interpretación armónica, se debe entender que incluye a ambos.

En diverso sentido, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aplicable a los partidos políticos nacionales en el ámbito federal o central, señala el tratamiento a los partidos políticos de registro posterior a la última elección, al disponer en su artículo 49, párrafo 8, inciso a), que se le otorgará a cada partido político el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como en el año de la elección una cantidad adicional igual para gastos de campaña. Además, el párrafo 9 del artículo en comento, señala que las cantidades a que se hizo referencia, 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.

Como se ve, la legislación federal finca a favor de los partidos políticos de reciente creación –entiéndase de registro posterior a la última elección–, la obtención de la prerrogativa del financiamiento público aún en un año sin proceso electoral, regulando además que para el año de la elección, obtendrán una cantidad adicional igual para gastos de campaña.

Lo anterior pudiera prestarse a una interpretación dislocadora del sistema federal, pues como se ha evidenciado, el tratamiento que da la legislación del Estado de Chihuahua a los partidos de registro posterior a la última elección, citada a manera de ejemplo de lo que puede suceder en cualquiera de las entidades federativas, es distinto completamente a lo dispuesto por el Cofipe, y desde esa perspectiva, la expectativa de un derecho por parte de los partidos políticos nacionales, respecto al financiamiento público de las entidades federativas una vez que acudan a obtener su registro ante las mismas, se verá trastocado por los diversos sistemas establecidos en cada una de las legislaciones electorales de los estados.

Sin embargo, no debe entenderse que lo establecido en el Cofipe debe condicionar a las entidades federativas en el financiamiento público a los partidos nacionales, pues el ámbito local es autónomo, y como tal, cuenta con facultades suficientes para regular en su ámbito interior lo que le resulte conveniente, siempre que no vulnere lo establecido en la Constitución Federal.

Ahora bien, respecto a lo anterior surge un problema de principios que en materia electoral resulta de gran relevancia, en específico, el de equidad, entendido como igualdad de oportunidades; ello cuando se examina la situación en que eventualmente se podrían encontrar:

- partidos políticos nacionales de nueva creación o registro posterior a la última elección;
- partidos políticos nacionales que ya han participado en contiendas estatales con anterioridad;
- partidos políticos locales de reciente creación o registro posterior a la última elección; y
- partidos políticos locales con participación previa en elecciones.

En efecto, si se retoma lo establecido en la legislación electoral del Estado de Chihuahua, antes comentado, y en su aplicación a los partidos que se encuentren en las hipótesis que se mencionan, se obtendrá lo siguiente:

Tanto los partidos locales como nacionales con participación previa en elecciones estatales, se encontrarán en la misma situación

o circunstancia para el otorgamiento de financiamiento público por parte del erario público de la entidad federativa, mismo que se distribuirá conforme a las bases que para tal efecto establece el artículo 40 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua antes comentado, en las cuales se consideran las proporciones de los montos a recibir según la representatividad en el electorado con base en la última elección de diputados por mayoría relativa, esto es, en aplicación de la justicia distributiva.

En lo que toca a los partidos políticos nacionales y locales con registro posterior a la última elección, según lo dispuesto por el párrafo 12 del artículo 39 ya citado con antelación, éstos tendrán derecho a financiamiento público la primera vez que participen en comicios estatales únicamente para gastos por actividades ordinarias permanentes. No se señala sin embargo, en adición a lo antes comentado respecto a ese precepto, qué derecho pudieren llegar a tener en año no electoral, aun y cuando en la práctica la autoridad electoral administrativa de la entidad (Instituto Estatal Electoral) ha negado el financiamiento en tales circunstancias, y ha interpretado la norma en el sentido de que los partidos de registro posterior a la última elección, sólo tendrán derecho a las ministraciones de financiamiento hasta el año de proceso electoral, sin que a la fecha existan precedentes jurisdiccionales con criterios interpretativos al respecto.

Desde la panorámica planteada se observa que, aún y cuando en el Estado de Chihuahua no se ha presentado impugnación en sede jurisdiccional (Tribunal Estatal Electoral) por parte de los partidos locales o nacionales con registro posterior a la última elección por la negativa a otorgarles financiamiento público en un año en que no se verifiquen comicios, la posibilidad se encuentra latente, y podría ser al menos por dos situaciones: por la negativa a otorgar financiamiento en año no electoral para actividades permanentes ordinarias; y, tratándose de año de proceso electoral, por negárseles el derecho a financiamiento para gastos de campaña, teniendo únicamente el correspondiente para actividades permanentes, como así lo señala la norma electoral local antes apuntada.

Resulta relevante en este punto citar la jurisprudencia de la

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, referente al principio de equidad, relacionado con el derecho a la prerrogativa del financiamiento público, la que ha señalado y precisado ciertos aspectos que, en concordancia con lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal, explicitan el mencionado principio.

Dicha jurisprudencia³⁰, de clave S3ELJ 10/2000, es del rubro y texto que a continuación se transcribe:

FINANCIAMIENTO PÚBLICO LOCAL. EL DERECHO A RECIBIRLO ES DIFERENTE PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARTICIPANTES EN UNA ELECCIÓN ANTERIOR QUE NO DEMOSTRARON CIERTA FUERZA ELECTORAL, RESPECTO A LOS DE RECIENTE CREACIÓN.—El artículo 116, fracción IV, inciso f) de la Constitución General de nuestro país, garantiza que las legislaturas locales otorguen financiamiento público a los partidos políticos, sin determinar criterios concretos para el cálculo del financiamiento público total que deberá distribuirse entre ellos, como tampoco la forma de distribución, cantidad o porcentaje que deba corresponder a cada uno de ellos, confiriendo al ámbito interno de cada una, la libertad para el establecimiento de las formas y mecanismos para su otorgamiento, con la única limitante de acoger el concepto de equidad, cuyo alcance se relaciona con el de justicia, tomando en cuenta un conjunto de particularidades que individualizan la situación de las personas sujetas a ella, de modo que el concepto pugna con la idea de una igualdad o equivalencia puramente aritmética; por eso, sus efectos se han enunciado con la fórmula de la justicia distributiva, relativa al trato igual a los iguales y desigual a los desiguales. Por tanto, en el concepto de equidad, se comprende el derecho igualitario de acceso al financiamiento público de los partidos políticos, así como el otorgamiento de este beneficio en función de sus diferencias específicas, como podrían ser, su creación reciente o bien, tomando en cuenta su participación en procesos electorales anteriores, y entre estos últimos, la fuerza electoral de cada uno. En consecuencia, quienes ya participaron en una elección anterior y no cubrieron ciertos requisitos, verbigracia la obtención de un determinado porcentaje mínimo de votación, se encuentran en una situación diversa respecto de los partidos que aún no han participado en proceso comicial alguno, y, por tanto, unos y otros merecen un trato diferenciado entre sí, pues existe plena justificación

³⁰ *Compilación Oficial de Jurisprudencia 1997-2005*, Tomo de Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2ª ed., 2005, pp. 131-132.

del no financiamiento a institutos políticos que no obstante haberlo recibido para una elección anterior, no demostraron tener la fuerza suficiente para seguir gozando de tal prerrogativa, cuestión diversa a la situación de los de nueva creación que, por razones obvias, han carecido de la oportunidad de probar su grado de penetración en la sociedad.

Pues bien, la jurisprudencia en cita fue el resultado de tres Juicios de Revisión Constitucional ante la Sala Superior del Tribunal Electoral (SUP-JRC-15/2000, SUP-JRC-16/2000, SUP-JRC-21/2000) en contra de actos del Tribunal Electoral del Estado de Colima, que confirmó los acuerdos de la autoridad administrativa electoral de dicha entidad, en el sentido de no otorgar financiamiento público al Partido Alianza Social.³¹

En aquella ocasión, la negativa de la autoridad electoral colimense se sustentó en un precepto del Código Electoral del Estado (55, fracción I) que señalaba que para tener derecho a la percepción de financiamiento público, se requería que los partidos políticos hubieren participado con candidatos propios en la elección inmediata anterior para Diputados locales por el principio de mayoría relativa, cubriendo cuando menos el 50% de los distritos electorales y el 1.5% de la votación total, sin prever el supuesto de partidos nuevos o registro posterior a la última elección.

Así, dentro de las resoluciones de referencia, el Tribunal Electoral Federal llevó a cabo una relación de los preceptos constitucionales tanto federal como local, que se refieren a las prerrogativas de los partidos políticos para el cumplimiento de sus fines como entidades de interés público, entre otros, la del otorgamiento a su favor de financiamiento con recursos del erario estatal.

Luego, con base en el principio de equidad, que según lo señala Javier Patiño Camarena³² al referirse al ámbito electoral, implica un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, relacionado con la justicia conmutativa, en la que la igualdad consiste en que todos

³¹ Se observa además de la tesis transcrita, que la Sala Superior del Tribunal Electoral relaciona "por su alcance", el concepto de equidad con el de justicia; y más adelante, lo convierte a la fórmula de la justicia distributiva, circunstancia que difiere un poco con lo expuesto en el apartado correspondiente del presente trabajo, y sobre el cual se hizo la aclaración pertinente en relación con los criterios de dicho Tribunal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Aunque en efecto, dichos conceptos guardan relación.

³² Cfr. Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, México, IFE, 5ª ed., 1999, p. 341.

reciban lo mismo -al tener todos los partidos los mismos derechos, obligaciones y prerrogativas-, y la justicia distributiva, que consiste en la distribución de cosas desiguales proporcionalmente a la desigualdad de los sujetos –aplicado a los principios de distribución del financiamiento público-; se argumentó que un partido político que habiendo participado con anterioridad en proceso electoral, no hubiera cumplido los porcentajes señalados en la legislación comicial local para obtener financiamiento público, indudablemente se vería excluido de la hipótesis que le da derecho a recibir esa prerrogativa. Dicha cuestión, a juicio de la Sala Superior, era una circunstancia completamente distinta a la de aquel partido político de reciente creación, y por tanto, de reciente registro ante la autoridad, pues éste, de conformidad con el antes referido artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal, y el correlativo que lo cumple de la Constitución de Colima, tiene derecho a financiamiento para su sostenimiento y para las actividades tendentes a la obtención del sufragio, y en su caso, para demostrar su fuerza electoral en los comicios correspondientes; razón por la cual volvía inoperante la aplicación lisa y llana del precepto electoral del código de la entidad, pues debía garantizársele su participación en la vida democrática local en igualdad de condiciones a los demás partidos políticos.

Sin entrar en detalle respecto a la totalidad de la argumentación vertida en las sentencias origen de la jurisprudencia transcrita, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declaró la inaplicabilidad del precepto del Código Electoral del Estado de Colima respecto al partido de registro reciente, por contravenir lo establecido en los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, así como el 86 bis de la Constitución del Estado de Colima, al negársele al instituto político una prerrogativa enunciada en los preceptos mencionados; y al participar por vez primera en comicios locales, consecuentemente, le debía ser otorgado el financiamiento correspondiente a su sostenimiento y para las actividades tendentes a la obtención del sufragio.

No obstante lo anterior, resulta pertinente precisar en este punto los siguientes detalles:

La jurisprudencia transcrita fue emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el mes de marzo de 2000. Observando las sentencias antes referidas, se desprende que las mismas declararon la inaplicabilidad de un precepto legal estatal por ser contrario a lo establecido en la Constitución Federal, esto es, por las facultades de control constitucional que el Tribunal Electoral entendía como propias con fundamento en el artículo 99 de la Norma Suprema.

En esa época, se encontraba pendiente de resolución una contradicción de tesis denunciada por el Presidente de la Sala Superior del tribunal de referencia en noviembre de 1999 –a la que se le asignó el número 2/2000- ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contradicción que en mayo de 2002 fue declarada inexistente por el Pleno del Máximo Tribunal, ello por no haber posibilidad o atribución a favor del Tribunal Electoral para hacer declaración respecto de la constitucionalidad de leyes, y por tanto, para entrar en contradicción de tesis con las salas o el Pleno de la Corte. Lo anterior, aún sustentándose en el artículo 133 constitucional para declarar sólo la inaplicación de preceptos legales de carácter electoral, por ser la acción de inconstitucionalidad la única vía para impugnar leyes comiciales.

La contundente resolución tuvo como producto diversos criterios de jurisprudencia que vedaron por completo cualquier atribución de control constitucional para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a quien sólo se le confirió, a juicio del Pleno del Máximo Tribunal, la facultad de interpretar las leyes comiciales al amparo de la Constitución Federal. Tales criterios jurisprudenciales, sólo por evidenciar la limitación que la Corte determinó respecto a la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, son de los rubros que a continuación se transcriben³³:

CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO EXISTE VÁLIDAMENTE ENTRE UN CRITERIO SUSTENTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO

³³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; tomo XV, Junio de 2002; pp. 5, 81, 82, 83, respectivamente.

SE TRATA DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES.

LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Pues bien, ante dicha perspectiva, y de vuelta a los preceptos normativos de la legislación chihuahuense, se desprende que lo dispuesto en el artículo 39, numeral 12, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en el sentido de que los partidos políticos que participen por vez primera en un proceso electoral recibirán financiamiento público únicamente para actividades ordinarias permanentes –esto mediante los mecanismos que establece diversa norma del mismo ordenamiento-, al tenor de la jurisprudencia de la Sala Superior reproducida anteriormente, podría entenderse que conculca el principio de equidad respecto a los partidos políticos que ya hubieren participado en comicios locales, pues no da posibilidad a recibir financiamiento para gastos de campaña.

No obstante, debe hacerse notar que dicho precepto debe tener plena aplicación y vigencia, pues en vista a lo anteriormente expuesto, no existe posibilidad de impugnación en contra de los actos de autoridad que se deriven de dicha norma en cuanto a su constitucionalidad, incluso contemplando la vía de control constitucional establecido en la fracción II del artículo 105 de la Norma Máxima del país. Esto en virtud de que la acción de inconstitucionalidad, que legitima a los partidos políticos para proceder en con-

tra de leyes electorales, al igual que en los demás supuestos para impugnar normas generales, se debe ejercer dentro de los 30 días posteriores a su publicación, y la norma en cita tiene vigencia desde 1997, por decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el 18 de octubre de ese año.

Luego, la única solución se encuentra en la reforma del precepto a través de los procedimientos constitucionales a cargo del Poder Legislativo del Estado. Además, aun y cuando se trata de un problema de justicia, y en lo particular, de lo equitativo -que implicaría una corrección o rectificación de lo justo legal (en términos aristotélicos), esto es, de la regla genérica-, no se ha presentado en concreto la solicitud de tutela jurisdiccional en contra de la aplicación gramatical de la norma en cita para obtener una interpretación diversa. Sin dejar de mencionar que esa circunstancia, en caso de que se llegare a verificar, traería consigo problemas operativos de no poca magnitud, pues no se encontrarían bases normativas sobre las cuáles otorgar financiamiento para gastos de campaña al instituto político que no ha competido en comicios estatales, lo que daría como resultado una integración normativa, esto es, el órgano jurisdiccional se vería forzado a legislar.

Se observa entonces, que la contingencia de impugnaciones por la negativa a financiamiento público para gastos ordinarios en año no electoral a los partidos nacionales o locales que cuenten con registro posterior a la última elección estatal, sí puede ser materia de estudio, no así lo relativo a los gastos de campaña en año de comicios; empero, surge un punto trascendental, pues independientemente de si la legislación electoral de Chihuahua prevé únicamente el otorgamiento de financiamiento para actividades ordinarias permanentes, es de relevancia para la vida democrática de la entidad federativa, y en mayor medida en el ámbito presupuestal, el hecho de que se constituya un partido político nacional con miras a participar en las elecciones federales y, verificado lo anterior, esto es, la obtención del registro como partido político nacional, acuda ante las entidades federativas para obtener su registro ante las autoridades electorales locales y, por tanto, el financiamiento público correspondien-

te, pues el Cofipe sí otorga el derecho a dicha prerrogativa aún en año no electoral, como ya se comentó.

En esa tesitura, se puede generar una vulneración al orden federal, pues si tomamos en cuenta la posibilidad de impugnación por parte de un partido político nacional de reciente creación, a la negativa a otorgarle financiamiento público en un año en que no se celebrarán comicios -obvio que únicamente para gastos de sostenimiento-, podría generar una interpretación en última instancia, esto es, por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de ampliar el ámbito de aplicación del artículo 39. 12 antes referido, y fincar el derecho al impugnante para recibir la prerrogativa aún en año en que no se celebren elecciones, lo cual sería una intromisión en la vida autónoma de la entidad federativa.

Se concluye entonces que una interpretación en el sentido que se comenta -y que sería posible en base a la jurisprudencia que antes se transcribe-, podría conculcar el federalismo por la razón de que, siguiendo en la hipótesis de que el impugnante fuera un partido político nacional -pues la misma interpretación aplicada a un partido local no tendría la misma relevancia, como se verá-, la resolución que en su caso obtuviera favorablemente a sus pretensiones, le generaría un financiamiento doble en el caso -frecuente- de que la constitución del partido fuera con miras a participar en elecciones federales, y en el año que éstas se vayan a verificar no suceda lo propio a nivel local. Luego, es obvio que las actividades que el partido nacional desarrolle a nivel local no será con la finalidad de perseguir la representación política en la entidad, sino en la federación, y el financiamiento que en su caso reciba de las entidades federativas (que no tengan elecciones el mismo año en que se celebren las federales) no será más que otra manera de acrecentar sus arcas para participar en los comicios federales, lo cual se aprecia como dislocador del sistema federal en que vivimos, pues ningún beneficio a la vida política interna de la entidad federativa le representará otorgar el correspondiente financiamiento a que se vea obligada.

Partidos nacionales y las transferencias a sus comités locales

El tratamiento igual en términos absolutos a los partidos locales y nacionales, en base al principios de autonomía regional que implica el federalismo, no significa que se cumplimente el principio de equidad en lo tocante al financiamiento público, pues probablemente éste se ve más bien transgredido en razón de lo siguiente:

Los partidos políticos nacionales, como se desprende incluso de su sola denominación, tienen como finalidad, entre otros, difundir sus principios y postulados así como promover la vida democrática en un espectro territorial que abarca la totalidad del país. Así, si una vez cumplidos los requisitos establecidos para tal efecto, obtienen su registro ante la autoridad electoral administrativa, tendrán derecho a la obtención de financiamiento público, según lo dispone el Cofipe en su artículo 49.

Con el ánimo de crear presencia en la población los partidos políticos nacionales buscan proyectarse en el mayor grado posible, lo que conlleva a buscar representatividad en todo el territorio del país, hecho que se logra estableciendo comités locales en las entidades federativas o municipios, a través de la distribución del financiamiento público recibido del erario público federal, para llevar a cabo las acciones concretas que sean acordes a la normatividad legal e interna del partido.

Lo anterior trae a colación la sentencia dictada en el Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-305/2003³⁴, en la cual se analizó la facultad que tienen los partidos políticos para hacer transferencias de recursos económicos entre su comité nacional y estatales, y los límites que en su caso pudieran o debieran tener en relación con el financiamiento público que llegare a corresponderles en el ámbito local, así como su repercusión en cuanto al principio de equidad.

En dicho asunto se determinó, por mayoría de cuatro votos, que los partidos políticos nacionales tenían derecho a llevar a cabo las transferencias de recursos que fueran de su conveniencia, sin

³⁴ SUP-JRC-305/2003, promovido el 15 de agosto de 2003 por el Partido Acción Nacional, en contra de actos del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila, resuelto por la ponencia de el magistrado Leonel Castillo González; el 11 de noviembre de 2003.

que deba existir norma local que contraríe o limite dicha facultad; sin embargo, los argumentos vertidos son un tanto discutibles. Muestra de ello lo es el voto concurrente emitido por el Magistrado Orozco Enríquez, y el que en contra emitió el Magistrado Eloy Fuentes Cerda, quien estimó que era inequitativo el permitir a los partidos políticos nacionales la distribución indiscriminada de fondos a los comités estatales, pues repercutía en perjuicio de los partidos políticos de los estados. Además, como se ha expuesto con anterioridad, se conculca el principio federal de autonomía regional, pues la permisibilidad que el orden central otorga a los institutos políticos de naturaleza nacional en el tema que se analiza, aún en su actuación dentro del ámbito local, -donde deben estarse a las leyes locales-, y por lo tanto, donde se supone debe existir un tratamiento igual al de los partidos políticos de carácter estatal, se ve transgredido por parte de los partidos nacionales, generando una desproporción manifiesta en virtud de los montos económicos adicionales que las transferencias de los comités centrales o nacionales realizan a los de los estados.

En síntesis, por parte de las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales reciben un tratamiento igual al aplicado a los estatales; sin embargo, dichos partidos no conducen su actuación con los recursos que cuentan para su desempeño a nivel local, sino que además echan mano de mayores recursos, provenientes del financiamiento público del erario central o federal.

Pues bien, en concordancia con lo anterior, se plantea el siguiente panorama: un partido político nacional de reciente creación que obtiene su registro ante autoridad estatal en año no electoral y, si así lo establece la legislación local, tendrá derecho a financiamiento público para su actuación dentro de la entidad; además, por ser partido político nacional, obtiene financiamiento del erario federal, y por tanto, su comité estatal recibirá fondos de dichos recursos, de donde se desprende que tendrá, en su actuación dentro de la entidad federativa, una doble fuente de recursos económicos públicos.

Por otra parte, un partido político estatal de reciente creación o registro ante la autoridad local, con fines de participar en la vida democrática de una entidad federativa, tendrá derecho a recibir re-

cursos del erario público estatal según las bases que señale su legislación atinente, y será esa su única entrada económica del erario estatal para cumplir con sus fines y difundir sus postulados y programas.

Se encuentra entonces una disparidad entre los dos institutos políticos en lo que al aspecto económico corresponde, pues se observa que siendo los dos de reciente creación -uno nacional y otro estatal-, el desenvolvimiento de ambos dentro de la entidad federativa no se regirá en las mismas circunstancias, pues cuando uno por ser nacional obtiene los recursos del financiamiento local y la transferencia de fondos de su comité nacional, el otro sólo tendrá derecho al correspondiente al estado.

Dicha circunstancia, sin duda alguna, tendrá repercusiones dentro de la vida democrática del ámbito estatal o local de que se trate, pues siguiendo en el supuesto de un año en que no se celebren comicios dentro de la entidad, ambos partidos buscarán crear rai-gambre en la población para la época en que sí se celebren; sin embargo, el partido político nacional, teniendo más recursos por ser de diversas fuentes, estará en posibilidad de realizar más actividades de difusión, o bien, de mayor proyección de su surgimiento a la vida política y democrática. Circunstancia que crea una situación de ventaja respecto del partido político estatal, y por lo mismo, una violación al principio de equidad, pues no es posible hablar de igualdad de oportunidades ante ese estado de cosas.

Cuestión diferente resulta la de los partidos políticos nacionales con registro anterior a la última elección estatal, y que según las bases establecidas en la mayoría de las legislaciones locales, tienen derecho al financiamiento público estatal por cumplir los requisitos en ellas establecidas, donde señalan el de contar con registro vigente al año anterior, así como la obtención de determinado porcentaje de votación en los últimos comicios, pues precisamente es la demostración de contar con cierta preferencia de los electores de la entidad lo que genera la operatividad de la justicia distributiva en el otorgamiento proporcional del financiamiento público tanto a los partidos nacionales como locales en lo sucesivo. Ello, a fin de

que se encuentren en posibilidad de cumplir con las actividades a éstos conferidos constitucionalmente, cumplimentándose así el principio de equidad. Sin embargo, la misma suerte corre en la especie lo relativo a las ministraciones o transferencias de los comités nacionales a los locales en año de elección local, pues la desproporción se presentará igual frente a los partidos estatales.

De cualquier manera, al recibir un instituto político nacional financiamiento público de los dos ámbitos que conforman la federación -al margen de la aportación de información a la autoridad electoral sobre el uso que se dio a los recursos del erario-, es inconcuso que será siempre difícil determinar hasta qué punto un partido político nacional actuó como tal, o bien, como local, esto en cuanto al uso de sus recursos obtenidos del erario. En tal virtud, el carácter permisivo de la legislación federal en cuanto a las transferencias de los comités nacionales a los locales, por principios de justicia debe ser acotado para el caso de que se verifiquen comicios en el ámbito estatal y un partido nacional pretenda participar en ellos.

Se trata entonces de un problema de justicia distributiva, pues aun y cuando las bases de asignación de los recursos públicos hayan sido respetadas en los niveles federal y local, y así las proporciones darían un resultado aparentemente justo; el uso de los recursos federales por medio de transferencias de los comités nacionales a los locales, representan la entrada en juego de fondos no contemplados en la legislación -es decir, un acervo común distinto-, y por tanto, quebrantan la distribución y proporciones establecidas para ser magnificadas en perjuicio de quienes no se encuentran en esa posibilidad, es decir, de los partidos políticos locales.

Así pues, se observa que los problemas que surgen respecto al tema del financiamiento público muestran lo inacabado de las legislaciones tanto federal como locales, pues es necesario una mayor regulación con la finalidad de alcanzar el tan citado principio de equidad en materia electoral, el cual debe entenderse, según lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia en las ejecutorias emitidas en las acciones de inconstitucionalidad 5/98 y 11/98, respectivamente, en los siguientes términos:

La equidad en materia electoral, para la obtención de recursos y demás elementos para el sostenimiento y la realización de los fines de los partidos políticos, estriba en el derecho igualitario consignado en la ley para que todos puedan alcanzar esos beneficios, y no por el hecho de que, cuantitativamente hablando y por sus circunstancias particulares, un partido pueda o deba recibir más o menos cantidad de esos elementos o recursos.

La equidad en materia electoral, tratándose de financiamiento público a los partidos, estriba en el derecho igualitario consignado en la ley para que todos puedan alcanzar esos beneficios, atendiendo a las circunstancias propias para cada partido, de tal manera que cada uno perciba lo que proporcionalmente le corresponda acorde con su grado de representatividad.

De acuerdo a lo anterior, debe entenderse también que el tratamiento equitativo –o justo, según los autores citados en diverso apartado- se debe dar entre todos aquellos entes que se encuentren en igualdad de circunstancias. Lo que no riñe con el hecho de que dentro de las legislaciones locales, como en el caso de la respectiva al estado de Chihuahua, se implanten reglas en el sentido que anteriormente se expuso, esto es, de otorgar financiamiento público a los partidos políticos de registro reciente sólo hasta el primer año en que participen en comicios locales, para que sea después de los resultados electorales, y dependiendo del porcentaje de votación recibida para fijar la proporción, cuando se sitúen en las mismas circunstancias que los demás partidos políticos, caso en el cual se satisface mayormente el principio de equidad, entendido como de justicia distributiva.

En relación con lo anterior, es deseable también efectuar reformas en el sentido de que los partidos estatales de reciente creación, y que no han participado en comicios electorales, sí tengan la posibilidad (sobre la base del criterio de necesidad) de recibir recursos del erario un año antes del proceso electoral, bajo el argumento de que tengan la oportunidad de darse a conocer dentro de la ciudadanía, para así poder competir –aunque sea en alguna medida- con los partidos nacionales, que, como ya se dijo, cuentan con las partidas o transferencias que en su caso haga el comité nacional a los estatales o locales.

En este punto resulta igual de trascendente citar el hecho de que la permisibilidad del Cofipe en cuanto a las transferencias que pueden hacer los comités nacionales de los partidos a los locales, sí resulta violatoria del principio de equidad, como lo hizo ver el Magistrado Fuentes Cerda en el voto particular que emitió en el juicio a que se hizo referencia con antelación, y en ese caso, las restricciones que en su caso establezcan las legislaciones locales deben operar en sus términos, pues dentro de la vida estatal, los partidos políticos deben someterse a las reglas locales.

Así, aun y cuando podría señalarse dentro de la codificación electoral federal, que dichas transferencias se ajustarán a lo que en su caso establezcan las legislaciones de los estados, se presentaría el riesgo de caer en interpretaciones jurisdiccionales por la Sala Superior que den lugar a situaciones de lo más variadas dada la pluralidad de legislaciones y, como consecuencia, de estimaciones de lo justo. Por lo que se antoja más conveniente una norma genérica a nivel federal que fije parámetros y acotamientos a los partidos políticos en cuanto al uso del financiamiento público federal en las entidades federativas, pues son recursos de un nivel de la federación que no debe interferir en el otro.

Otra cuestión

Ahora, surge una cuestión adicional, que resulta de lo preceptuado en los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, en el sentido de que los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones estatales y municipales; y, las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral deben garantizar que los partidos políticos reciban en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten, durante los procesos electorales, con apoyos para sus actividades tendentes a la obtención del sufragio universal.

Pues bien, la situación es la siguiente: en materia electoral siempre se ha interpretado que los Estados deben proporcionar a los partidos políticos los elementos mínimos para su funcionamiento y la obtención del voto ciudadano; no obstante, ello nace de lo esta-

blecido en los dos preceptos constitucionales reseñados, de donde se desprende el derecho de los partidos políticos nacionales a participar en las elecciones estatales y municipales, y que los estados en sus constituciones garantizarán el financiamiento a dichos institutos políticos; pero el artículo 116 se refiere únicamente a las bases de la vida política de las entidades federativas, por lo que podría interpretarse de manera restrictiva, que al referirse únicamente a su vida interior, el hecho de que se mencione el financiamiento público de los partidos políticos es aplicable a los de carácter estatal y no nacional, sin que lo anterior sea inequitativo, pues como se mencionó previamente, el financiamiento público que recibe un partido político nacional por parte de la autoridad electoral federal, es precisamente para que se encuentre en posibilidad de difundir sus programas o postulados, así como fomentar la vida democrática, en la totalidad del territorio que conforma la federación, y entonces, el financiamiento a que se refiere el artículo 116 de la Ley Suprema debiera entenderse únicamente a los partidos estatales.

Es obvio que la anterior interpretación no será fácilmente aceptada, considerando los intereses partidistas en la realidad nacional; sin embargo, una circunstancia que sí puede atenderse, y que fomentaría el principio de justicia en la vida democrática de los estados, es el hecho de que se suprima el financiamiento público para gastos permanentes de los partidos políticos nacionales en las entidades, y sólo asignárseles el financiamiento correspondiente a actividades tendentes a obtener el sufragio en comicios locales, por ser éste un gasto fuera de lo ordinario para los partidos políticos nacionales, como se deduce del artículo 41 de nuestra Constitución Federal. O bien, de continuar el financiamiento público para año no electoral a los partidos en cita -lo cual así será seguramente-, podría delimitarse legalmente qué actividades corresponden al desempeño de los partidos políticos nacionales en el ámbito local, a semejanza de un partido estatal, y tener un mejor parámetro para verificar si se cumplimenta el principio de equidad en cuanto al uso del financiamiento recibido, que como finalidad primordial tiene el de generar igualdad de oportunidades.

Así, con el establecimiento de mayores parámetros respecto a la situación particular de cada partido político, todos tendrían los mismos derechos, y en atención a sus circunstancias especiales, esto es, por tratarse de un partido nacional –que cuenta con financiamiento público federal-, local, porcentajes de votación obtenidos en la última elección, partidos de registro reciente, etc., operaría la proporcionalidad de los montos a percibir.

Resulta claro entonces que la regulación del financiamiento de los partidos políticos, con una base estrictamente fincada en el principio de justicia (o de equidad, como lo han delimitado los tribunales federales), deviene en una tarea de suma dificultad, pues la realidad política y legislativa que rigen en la actualidad, en opinión de José Woldenberg, citado por Jorge Alcocer,³⁵ “tiende a apuntalar el sistema de partidos, porque obliga a las organizaciones regionales a sumar esfuerzos a los partidos políticos nacionales. No obstante, no debe perderse de vista que se trata de una disposición artificial, que tiende a construir partidos nacionales con pies de barro, y que impide la expresión de la pluralidad real que existe en el país con sus múltiples sellos regionales”.

³⁵ *Op. cit.*, pp. 91-92.

BIBLIOGRAFÍA:

ALCOCER, Jorge V., Dinero y partidos, Nuevo Horizonte Editores, México, 1. ed., 1993.

DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José, Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política, UNAM, México, 1a. ed., 2002.

Ética nicomaquea, trad. Rafael Rutiaga, Grupo Editorial Tomo, 1a. ed., México, 2003.

FINNIS, John, Ley natural y derechos naturales, Abeledo-Perrot, Argentina, 1a. ed., 2000.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, Derecho constitucional mexicano y comparado, Porrúa, México, 1a. ed., 1999.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Filosofía del derecho, Porrúa, México, 15a. ed., 2005.

PATIÑO CAMARENA, Javier, Nuevo derecho electoral mexicano, IFE, México, 5a. ed., 1999.

Compilación oficial de Jurisprudencia 1997-2005, Tomo de Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2a. ed., 2005.

Relevancia y actualidad en la contienda, WOLDENBERG K., José, Dinero y contienda político-electoral, CARRILLO, Manuel y otros, coordinadores, FCE, México, 1a. ed. 2003.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, junio de 2002.

LEGISLACIÓN

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

Ley Electoral del Estado de Chihuahua.