



UNIVERSIDAD DEL INSTITUTO TEPEYAC DE
CUAUTITLÁN, S.C.

LICENCIATURA EN DERECHO

INC. UNAM 8851-09

LA NECESIDAD DE CREAR UN COMITÉ DE
RESPONSABILIDAD DURANTE EL
PROCEDIMIENTO DE LIQUIDACIÓN DE BIENES
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

LEONILA CRUZ CORTÉS

ASESOR:

LIC. ROBERTO ROSALES GARCÍA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar tengo que agradecer a Dios por haberme permitido crecer y contar con el apoyo de mi familia, por darme la fuerza y el coraje para alcanzar mis metas, por guiarme día a día y por permitirme el día de hoy alcanzar uno de mis más grandes sueños.

Gracias a mis padres María Guadalupe Cortés y Sidronio Cruz, por su ejemplo, por su dedicación, su amor y su paciencia, sin su apoyo no hubiera sido posible alcanzar esta meta. Por supuesto quiero agradecer a mis hermanas Clementina y María del Sol quienes han estado conmigo los momentos más importantes de mi vida, sin su apoyo el logro de este fin hubiese sido muy difícil de alcanzar.

A mi amiga Sandra quien me ha enseñado con su ejemplo de fortaleza y dedicación, la lección más importante de mi vida, luchar contra la adversidad y vencer obstáculos por muy difíciles que estos sean, gracias por tu apoyo y comprensión, pero sobre todo gracias por tu amistad.

Gracias a mi amiga Graciela Primero por tu amistad sincera e infinita, por tu apoyo en aquellos momentos difíciles y por compartir tus invaluable conocimientos que contribuyeron a realizar este proyecto.

A mis compañeros y amigos de clase Gloria, Rosalba, María, Flor e Ibiss, de quienes recibí apoyo incondicional cuando más los necesite y

nunca se negaron a brindarme su ayuda. Sin ustedes, la Universidad no hubiera sido lo mismo, mil gracias.

*A mis amigos Jorge Luís, César, Claudia, Rosita, Rubén, José Luís de los cuales he recibido su apoyo incondicional, cariño y comprensión.
Mil gracias.*

La dedicación y esfuerzos que hemos puesto en el alcance de esta meta no hubiesen sido posibles sin la valiosa colaboración de mis profesores Lic. Urbano Canizales, Lic. Roberto Rosales y Lic. Claudia Yeverino quienes desinteresadamente ayudaron a que este sueño se realizara brindándonos de su tiempo y talento en el momento preciso.

Gracias a la UNAM y principalmente a la Universidad del Instituto Tepeyac, por darnos el privilegio de ser orgullosamente universitarios.

Leonila Cruz Cortés

ÍNDICE

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	i
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO PRIMERO	
LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA DEMOCRACIA	1
1.1 Origen de los partidos políticos.....	2
1.2 Funciones de los partidos políticos.....	6
1.3 Partidos Políticos en México.....	14
1.4 Retos actuales de los partidos en México.....	30
1.5 Financiamiento a los partidos políticos.....	31
CAPÍTULO SEGUNDO	
INSTITUCIONES ELECTORALES	35
2.1 Naturaleza jurídica.....	40
2.2 Personalidad Jurídica.....	42
2.3 Organismo Público.....	46
2.4 El Instituto como Autoridad.....	48
2.5 Estructura e integración.....	49
2.6 Órganos Centrales del IFE.....	53
2.7 Órganos Técnicos y de Vigilancia del IFE.....	56
CAPÍTULO TERCERO	
LEY DE CONCURSOS MERCANTILES Y EL PROCEDIMIENTO DE LIQUIDACIÓN DE BIENES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	65
3.1 La quiebra como institución de orden público.....	66
3.2 Ley de concursos mercantiles.....	78

3.3 Etapas del concurso mercantil.....	83
3.4. Inicio y duración de la etapa de conciliación.....	86
3.5 Reglamento que establece la liquidación de bienes de los partidos políticos.....	91
3.6 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.....	95
3.7 Providencias Precautorias.....	106

CAPÍTULO CUARTO

REFORMA AL ARTÍCULO 24 DEL CÓDIGO FEDERAL DE

INSTITUCIONES Y PROCDIMIENTOS ELECTORALES Y ADICIÓN DE

UN ARTÍCULO 24-A..... 110

4.1 Propuesta de reforma al artículo 24 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.....	114
---	-----

4.2 Garantía requerida durante el procedimiento de liquidación de bienes.....	118
---	-----

CONCLUSIONES.....	121
--------------------------	------------

ANEXO A.....	124
---------------------	------------

ANEXO B.....	127
---------------------	------------

ANEXO C.....	129
---------------------	------------

GLOSARIO.....	130
----------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	132
--------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

Existe una urgente necesidad de adquirir conciencia sobre el papel que juegan los partidos políticos en nuestro sistema democrático. Ya que estos organismos son imprescindibles para nuestra democracia. Es decir la democracia implica la pluralidad de intereses e ideologías existentes en una sociedad el cual debe contar con un marco constitucional más amplio que determine la forma en que van a ocupar los puestos de gobierno y legislativos por medio de candidatos que recaben el mayor apoyo ciudadano a través del voto.

El objetivo primordial de los partidos nace al expresar, organizar y representar al pueblo o a los ciudadanos, transformándose en un eslabón indispensable del proceso democrático representativo.

Sin embargo, la sociedad misma no parece estar muy conforme con sus actividades políticas. En efecto, para el ciudadano los partidos políticos tienen la calidad de negocios familiares los cuales al final del proceso electoral únicamente buscan satisfacer intereses personales o particulares.

Los partidos políticos son resultado de un sistema de gobierno democrático, el cual trae implícito la pluralidad de corrientes políticas e ideológicas que coexisten en una sociedad, deben y pueden expresarse intentando ganar adhesión de la voluntad ciudadana mayoritaria, la cual es la fuente legítima para ocupar los puestos de gobierno y legislativos.

Las reformas electorales permitieron abordar el tema del financiamiento público otorgado a los partidos políticos el cual trato de introducir una mayor confianza entre los actores políticos y del uso para normalizar y estabilizar la competencia partidista.

Básicamente el propósito en materia electoral se refirió a la controversia en materia de justicia electoral, el cual refería a la contribución de los presuntos integrantes de las Cámaras del Congreso para calificar la elección de sus miembros.

Al respecto, el trascendental sistema de autocalificación había figurado en las leyes fundamentales de nuestro sistema jurídico mexicano; el cual mantenía el argumento fundamental de independencia, autonomía y soberanía de las instituciones legislativas.

Sin embargo, los Colegios Electorales no resultaban las instancias idóneas en términos del control de la legalidad y certificación de la validez de la elección ya que desde 1929 hasta 1988 podemos observar que todos los presidentes salieron de las filas del mismo partido; así como los gobernadores, senadores y los diputados.

De esta forma, se da origen al Instituto Federal Electoral a partir de la reforma constitucional de 1996 lo convierte en un órgano constitucional autónomo; la explicación de su origen como se ha expuesto en capítulos anteriores obedeció a razones históricas y muy particulares: provocando una enorme desconfianza a los ministerios del interior de la organización y en la calificación de las elecciones así como una carencia de prácticas democráticas que permitieran confiar en las instituciones establecidas.

La contribución de nuestro órgano electoral en el último proceso electoral ha dejado a un lado la estabilidad política de México así como condiciones de apertura y democratización, no exentos de problemas o de cuestionamientos.

Es necesario crear conciencia más allá de un marco jurídico deben los integrantes o dirigentes de los partidos visualizar que más que autonomía e independencia; lo

que exige nuestro sistema de gobierno democrático son factores políticos y culturales para poder crear un sistema de partidos responsables y democráticos.

El Consejo General determinó la necesidad de crear un mecanismo que permitiera recuperar el financiamiento público de manera líquida a través del procedimiento de liquidación a partir de aquellos partidos políticos que perdieron las elecciones en el 2003.

Sin embargo, este procedimiento no prevé que los recursos públicos vuelvan de manera integra o parcial que forman parte del financiamiento público otorgado a cada uno de los partidos a manos del erario público.

Por lo tanto, con las reformas propuestas con anterioridad se recuperaría la desgastada imagen y la pobre credibilidad que actualmente carecen los Partidos Políticos y el Instituto Federal Electoral. Se tendría la certeza que la salida de ingresos del erario público no terminaría en manos de particulares sino que regresaría al lugar de origen.

Además, sería una forma de limitar a que futuros gobernantes logren obtener beneficios particulares o para las instituciones políticas a las que pertenecen.

La realidad es que nuestro sistema electoral así como el órgano encargado de regular sus actividades están muy lejos de dar certeza y legitimidad a las elecciones futuras.

Lo anterior, plantea cambios diversos en la interrelación de los poderes del Estado, así como en los modos en la hechura de las políticas públicas, de mayor presión hacia el logro de acuerdos y pactos fundamentales entre los actores políticos y sociales relevantes, sin los cuales se producen crisis político-económicas de ingobernabilidad en el sistema político.

De lo anterior se deduce la importancia del sistema de partidos y del sistema electoral en México, así como de las leyes y reglamentos que regulan el registro y la pérdida del mismo para efectos de esta tesis nos centraremos en el *Reglamento de liquidación de bienes de los partidos políticos*. Reconociendo de manera implícita que el reglamento es el mecanismo jurídico que permite pagar a todos los acreedores del partido político así como la forma en que pueden volver de manera líquida todos los bienes adquiridos por los partidos políticos. Sin embargo, es necesario exigir una garantía a cada uno de los personajes políticos de cada partido político. De acuerdo al análisis y exposición de cada uno de los siguientes temas que trataremos a lo largo del presente trabajo de investigación, presentare una breve explicación de las circunstancias que me motivaron a desarrollar el rubro de los Partidos Políticos y el financiamiento público otorgado para poder participar en las elecciones federales así como el Reglamento de liquidación de bienes de aquellos partidos políticos que perdieron el registro por no reunir el 2% de las votaciones a nivel nacional.

Así, las fuentes claves para la elaboración de la presente investigación fueron, por un lado el análisis histórico de los partidos políticos hasta la actualidad así como el papel que juegan en nuestra sociedad, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y por el otro el Reglamento de Liquidación de Bienes de los partidos políticos.

Para ello, el trabajo esta dividido en tres capítulos, en los que se refleja la importancia y aportación que una adecuada instrumentación del Reglamento de liquidación de bienes de los partidos políticos, puede significar para legitimar y legalizar el sistema de partidos en México.

En el primer capítulo se aborda en términos muy generales el tema de los partidos políticos en nuestro país, es decir, qué son, cuáles son sus funciones, cuál es su importancia y qué futuro tienen en nuestro país.

En el segundo capítulo, se presenta una breve revisión de las instituciones electorales, así como de su regulación, en este sentido se realiza una breve reseña histórica del Instituto Federal Electoral, así como su funcionamiento e importancia dentro del entramado político nacional.

El tercer capítulo, consiste en un análisis descriptivo de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos y su evolución de manera breve y sintetizada hasta que surge la necesidad de realizar una serie de reformas denominándola Ley de Concursos Mercantiles así como las disposiciones en materia concursal que dan pauta a crear un procedimiento de Liquidación de Bienes de los partidos políticos, que pierdan o les sea cancelado su registro ante el Instituto Federal Electoral.

En el cuarto capítulo, se presenta una propuesta basada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales(COFIPE) el cual regula los requisitos esenciales de una asociación política para poder solicitar su registro como partido político y el procedimiento que permite la liquidación de bienes, dicha propuesta tiene como origen la creación de un Comité de Responsabilidad el cual va a garantizar que sus integrantes van a responder por el mal uso o aplicación del financiamiento público por medio de una serie de requisitos en los ordenamientos legales señalados con antelación, esperando que esta aportación sea de utilidad y sirva de apoyo para mejorar la puesta en práctica del mencionado reglamento y con ello lograr a la postre mayor transparencia, legitimidad y confianza hacia los partidos políticos y a las instituciones electorales en nuestro país.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Nuestra Carta Magna, máximo ordenamiento jurídico en el país, prevé en su artículo 41 fracción I, que los partidos políticos son entidades de interés público, mismos que tienen como fin promover la participación de la ciudadanía en el sistema democrático, a través del sufragio universal, libre, secreto y directo. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con los medios de comunicación y el financiamiento público para que puedan llevar a cabo sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del sufragio universal durante las contiendas electorales.

Así mismo, nos indica que la organización de las elecciones federales estará a cargo de un organismo autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tiene como objetivo central dar certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad al proceso electoral. Sin embargo, las autoridades electorales han considerado necesario crear de manera conjunta un ordenamiento en materia electoral, que regule la participación de partidos políticos en la vida política. Así, nace a la vida jurídica el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ordenamiento que establece específicamente los requisitos para obtener el registro definitivo como partido político nacional, adquiriendo derechos y obligaciones frente a los ciudadanos y las autoridades electorales.

Derivado de que el COFIPE, en el TÍTULO SEGUNDO, que regula la constitución, registro, derechos y obligaciones de los partidos políticos, el cual en su CAPÍTULO PRIMERO Del procedimiento de registro definitivo. Artículo 24, no exige una garantía como requisito indispensable para poder otorgar el registro a cualquier asociación nacional política para que a su vez pueda obtener el registro como partido político nacional y tener derecho a obtener financiamiento público.

La ausencia de una garantía, la cual consideramos requisito indispensable para el transparente funcionamiento de los partidos políticos, puesto que presenta una problemática, dada la facilidad que tendrían algunas asociaciones que pretendan hacer un uso particular de los recursos públicos, al obtener su registro definitivo y con ello acceder al financiamiento público otorgado por el IFE.

Es necesario recordar que el origen principal de los partidos políticos en nuestro sistema democrático radica en ofrecer una pluralidad de opciones e ideas a la ciudadanía. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que los partidos políticos se han alejado de los fines y objetivos por los cuales fueron creados transformándose en agencia de colocaciones para familiares o amigos y por ende haciendo un uso inadecuado de los recursos públicos, ocasionando con ello que los ciudadanos estén cada vez menos interesados en los asuntos públicos.

Es importante señalar que los partidos de reciente ingreso reciben un financiamiento mucho menor que los partidos grandes, sin embargo sabemos que nuestro país padece muchas carencias, que la pobreza y la pobreza extrema llega cada vez más a mas mexicanos, por ello se considera necesario que dadas las circunstancias del país, no podemos ni debemos mal gastar recursos en partidos que no son una opción real de representación ciudadana, más aún sería prioritario destinar dichos recursos a rubros que por años han padecido la escasez de recursos tal es el caso del sector salud y la educación, pilares fundamentales para el desarrollo del país.

Ante esta situación, el Consejo General dio un primer paso al aprobar el procedimiento de liquidación de bienes para los partidos políticos que pierdan o que les sea cancelado su registro; si embargo, aún se siguen permitiendo irregularidades como el registro de domicilios fiscales falsos, la aplicación de recursos en bienes personales, la presentación de dictamen que no coincide con la entrega del financiamiento público entregado, que los responsables ante las

autoridades electorales decidan huir entre otras actitudes que provocan falta de ética y licitud.

Por ello es urgente y necesario reformar el artículo mencionado con antelación, así como realizar una adición de dicho requisito (garantía) en el procedimiento de liquidación de registro de una asociación política nacional a un partido político, con la finalidad de otorgar certeza y seguridad en la correcta aplicación y destino final del financiamiento público

HIPÓTESIS

Al realizar una reforma en el COFIPE específicamente en su TÍTULO SEGUNDO, De la constitución, registro, derechos y obligaciones. CAPÍTULO PRIMERO Del procedimiento de registro definitivo. Artículo 24. Exigiendo primordialmente una garantía para poder obtener el registro definitivo, señalando quienes deben otorgarla; en qué momento; cuándo se presenta y como se hace efectiva; las autoridades encargadas de determinar el monto de la garantía; así como la forma de recuperarla. Básicamente el objetivo de presentar una garantía de forma individual por cada uno de los integrantes del Comité de responsabilidad dará la pauta para crear un mejor ordenamiento jurídico en materia electoral el cual brindará certeza y seguridad en el buen uso y aplicación del financiamiento público.

OBJETIVO GENERAL

La experiencia en años recientes en el sistema de partidos ha demostrado que estos se han alejado del objetivo primario para el que fueron creados, es decir, entidades de interés público con vistas a representar intereses de grandes sectores de la sociedad, sin embargo, actualmente la gran mayoría de los partidos políticos se han transformado en entidades de interés particular con vistas a ocupar puestos públicos en beneficio de unos cuantos. Por ello, el objetivo

central de esta tesis es proponer la creación de mecanismos que garanticen que los recursos públicos que se destinan al financiamiento de los partidos políticos se utilicen de manera eficaz, eficiente y transparente y den certeza sobre su aplicación y destino en beneficio de los ciudadanos.

De ahí que la propuesta central de esta tesis sea la presentación, por parte de los partidos políticos que soliciten su registro, de una garantía ante el Consejo General, el cual será la autoridad facultada para determinar la cantidad que le corresponderá presentar a cada partido político.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

La garantía requerida a los partidos que soliciten su registro deberá ser otorgada por el representante legal del partido registrado ante el IFE, a través del comité ejecutivo nacional, así como por el consejo de administración del financiamiento público, los cuales estarán obligados a formar un comité de responsabilidad, dando con ello certeza y seguridad en el uso y aplicación de los recursos públicos.

Así mismo, se hace necesario proponer reformar el artículo 24 del COFIPE, incluso lo anterior dará a pauta a la adición de requisitos que permitan una verdadera regulación jurídica en materia electoral.

Estas reformas y adiciones permitirán alcanzar los siguientes objetivos:

Primero: Otorgar credibilidad, legalidad y legitimidad a los partidos políticos ya existentes, así como a los que soliciten su registro.

Segundo: Tener la seguridad y certeza que el Estado de Derecho busca el bienestar colectivo, a través de la elección de representantes populares por medio de elecciones limpias y transparentes.

Tercero: Brindar confianza a los ciudadanos demostrando un uso transparente de los recursos públicos, logrando con ello aumentar su interés por los asuntos públicos, sobre todo en momentos electorales, disminuyendo con ello los altos índices de abstencionismos que han caracterizado los últimos años.

Cuarto: Tener la certeza y seguridad del manejo del financiamiento público otorgado a los partidos políticos, es decir, que este sea utilizado en beneficio de los ciudadanos en general y no de particulares.

Quinto: Crear un sistema electoral moderno que se adapte a las nuevas condiciones y características que presenta el actual sistema democrático en nuestro país.

Capítulo Primero

Los partidos políticos y la democracia

La democracia ha sufrido a través del tiempo constantes cambios y evoluciones. En la actualidad encontramos conceptos como democracia sustantiva, democracia formal, democracia real, democracia económica o democracia social, por mencionar unos cuantos. Sin embargo, y para efectos de esta tesis nos abocaremos únicamente al concepto de democracia representativa, el cual, por sus características se apega al tema que trataremos posteriormente. Se considera democracia representativa a la delegación del gobierno, a unos cuantos ciudadanos elegidos por el resto. Sin embargo, no encontramos formas puras de democracia, pues las instituciones de la democracia directa se expresan, en los momentos culminantes de las democracias representativas: las elecciones. La democracia directa consiste en formas de participación política que se realizan con el voto directo y universal, pero que no consisten en seleccionar a los miembros, de los órganos democrático-representativos sea el legislativo o el ejecutivo.¹

Durante sus inicios en la sociedad griega, la elección de líderes se realizaba partiendo de la premisa de que todos los votantes tenían el mismo valor. En el caso de Atenas, si bien es cierto que los ciudadanos tenían el mismo derecho a votar o ser electos, la sociedad se basaba en la institución de la esclavitud, es decir, los hombres libres votaban y tenían los mismos derechos, de acuerdo con la concepción de la democracia, pero los esclavos carecían de este derecho. Ambos ejemplos nos muestran que a pesar de haber sido sociedades altamente avanzadas, no tenían una democracia perfecta.

Sin embargo, la aspiración de muchos pueblos en las diversas épocas ha sido perfeccionar el sistema de gobierno para que sea justo, iguale a los componentes

¹THIBAUT, Bernhard. Instituciones de la Democracia Directa. En: “Tratado de Derecho Electoral de América Latina”. Dieter Nolhen, Sonia Picado y Daniel Zovatto, compiladores. 1era Edición, Fondo de Cultura Económica, México 1998. Pág. 66

de la sociedad y permita métodos democráticos en la selección de los representantes de la sociedad.

Por ello, en la selección de los representantes de la sociedad, el voto del pueblo es parte fundamental para entender la democracia, y en las naciones contemporáneas, de gran extensión territorial y con un gran número de habitantes, se han creado diversos mecanismos para la elección de líderes y funcionarios, así como organizaciones políticas que propongan e impulsen candidatos a puestos de elección popular.

Para acceder a una vida democrática es imprescindible desarrollar los canales adecuados que organicen y articulen las voces que expresen los deseos y demandas de los grandes grupos sociales, los cuales deben ser asimilados y orientados hacia la solución de conflictos, es decir, la política en nuestra era se explicaría con grandes dificultades si no se hace a través de los partidos políticos.

Con base en lo anterior, el objetivo del presente apartado será explicar qué son los partidos políticos, cuáles son sus tareas en una democracia, cuál ha sido su evolución histórica, por qué son tan importantes en la vida política moderna, cómo son reconocidos jurídicamente, cómo se clasifican y cuál es su futuro.

1.1 Origen de los partidos políticos

Es difícil hablar de democracia en los tiempos que corren sin considerar a los partidos políticos, pues ellos son los principales articuladores y aglutinadores de los intereses sociales. Para precisar su origen podemos distinguir dos acepciones. Una concepción amplia de partido nos dice que éste es cualquier grupo de personas unidas por un mismo interés, y en tal sentido el origen de los partidos se remonta a los comienzos de la sociedad políticamente organizada.

Si, en cambio, admitimos la expresión partido político en su concepción restringida, que lo define como una agrupación con ánimo de permanencia temporal, que media entre los grupos de la sociedad y el Estado y participa en la

lucha por el poder político y en la formación de la voluntad política del pueblo, principalmente a través de los procesos electorales, entonces encontraremos su origen en un pasado más reciente.

En esta acepción, por tanto, el origen de los partidos políticos tiene que ver con el perfeccionamiento de los mecanismos de la democracia representativa, principalmente con la legislación parlamentaria o electoral.

Una de las opiniones con mayor aceptación en la teoría afirma que los partidos modernos tuvieron su origen remoto en el siglo XVII, evolucionaron durante el XVIII y se organizan, en el pleno sentido del término, a partir del XIX y, concretamente, después de las sucesivas reformas electorales y parlamentarias iniciadas en Gran Bretaña en 1832. Los partidos modernos, aunque son producto de la peculiar relación de los grupos políticos con el parlamento, fueron condicionados por los procesos de formación de los Estados nacionales y por los de modernización, que ocurrieron en el mundo occidental durante los siglos XVIII y XIX.

Los partidos políticos son el resultado de la quiebra de la sociedad tradicional o feudal y su paso a la sociedad industrial. El mundo burgués, posterior a las revoluciones en Inglaterra y Francia, requería de formas de organización política que sustituyeran a las estamentarias o corporativas por nuevos modos de organización, dependientes de grupos políticos organizados en el parlamento, con reglas claras para la circulación de la clase política. Estas reglas serían de carácter electoral y tendrían un sentido distinto al llamado mandato directo (y en ocasiones vitalicio) de los representantes respecto de sus representados; tal mandato quedó sustituido por el representativo, con el cual el diputado ya no es considerado representante exclusivo de su distrito, sino de toda la nación, y deja de estar obligado a seguir ciegamente el mandato imperativo de sus electores.

Los partidos fueron y son los articuladores de la relación entre la sociedad civil y el Estado, aunque su estatus siempre ha estado en discusión por las críticas que desde la antigüedad lanzan contra ellos sus detractores. Los partidos permiten

que se expresen tanto intereses nacionales como particulares pero, al existir en pluralidad, impiden que los intereses particulares dominen por entero los nacionales. Su función es por tanto ambigua, pero indispensable en una sociedad plural en la que los distintos grupos e intereses requieren de participación y representación. Lo condenable siempre es el partido único, que generaliza artificialmente intereses particulares. Por el contrario, los partidos políticos en plural y en condiciones de una lucha política en igualdad de oportunidades son los mejores catalizadores, propiciadores y garantes de la democracia.

Una de las primeras definiciones de partidos políticos se debe a Edmund Burke, quien en 1770 escribió: "Un partido es un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo. Los fines requieren medios, y los partidos son los medios adecuados para permitir a esos hombres poner en ejecución sus planes comunes, con todo el poder y toda la autoridad del Estado".²

Por su parte, Max Weber define a los partidos como "una asociación dirigida a un fin deliberado, ya sea objetivo, como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales; o personales, es decir, tendiente a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y secuaces; o tendiente a todos estos conjuntamente".³

Para Weber, los partidos políticos solamente pueden existir cuando las comunidades han alcanzado ya un grado de organización o socialización de alta complejidad. En este sentido, surge un aparato que mantiene ordenada a la sociedad y permite a los partidos influir en ésta y participar en la conducción del mismo aparato.

²BURKE, Edmund. Selección de escritos políticos No. 9. En: *The Philosophy of Edmund Burke*, Michigan. The University of Michigan Press, Ann Arbor Paperbacks, 1977. Pág. 148.

³WEBER, Max. Sobre la burocratización, en *Eco*, No.22, Bogotá, Abril de 1980. Pág. 604-609. Trad. de Gonzalo Cataño.

Por esta vía llega a una definición de partido mucho más amplia: "Llamamos partidos a las formas de *socialización* que, descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas). Pueden ser formas de socialización efímeras o de cierta duración y aparecer como asociaciones de toda clase y forma: séquitos carismáticos, servidumbres tradicionales y adeptos racionales (racionales con arreglo a fines, racionales con arreglo a valores), según una concepción del mundo".⁴

Otros teóricos, entre ellos Maurice Duverger, sostienen " se llama igualmente partidos a las facciones que dividían a las repúblicas antiguas, a los clanes que se agrupaban alrededor de un *condotiero* en la Italia del Renacimiento, a los clubes donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias, a los comités que preparaban las elecciones censitarias de las monarquías constitucionales, a los grupos de conspiradores –a menudo terroristas- que querían hacerse del poder mediante un golpe, o a las asociaciones de intelectuales o profesionistas... Pero en un sentido moderno partido es un cuerpo organizado, permanente, estructurado y estable, con disciplina interna y con una organización institucional propia".⁵

Por otra parte, Angelo Panebianco dice que "la formación de partidos políticos es un proceso histórico, consustancial a la modernización social y política: es un fenómeno organizativo relativamente nuevo, gracias al cual se cristalizan de manera estable, permanente y ordenada los intereses de las clases, de los grupos o de las élites... gracias a ellos, en la segunda mitad del siglo XX, la democracia ha podido durar".⁶

⁴ Ibidem. Pág. 609

⁵ DUVERGER, Maurice. Los partidos políticos. Fondo de Cultura Económica, México 1957. Pág.17

⁶ PANEBIANCO, Angelo. Modelos de partido. Alianza Universidad, Madrid 1995, Pág. 18

Robert Michels primer autor de gran difusión en esta materia considera que en el inicio de la formación partidista "La organización es el único medio para llevar adelante la voluntad colectiva, por estar basada en el principio del menor esfuerzo, es decir, sobre la máxima economía posible de energía, la organización es el arma de los débiles en su lucha contra los fuertes".⁷

1.2 Funciones de los partidos políticos

Para comprender la dinámica de los partidos y su acción dentro de la sociedad, Michels explica que el proceso iniciado por la diferenciación de funciones en un partido, llega a sus últimas consecuencias cuando sus líderes se separan de la masa y adquieren un complejo de cualidades específicas. En principio, se trata de líderes espontáneos, cuyas funciones son accesorias o gratuitas. Sin embargo, rápidamente se convierten en líderes profesionales, estables e inamovibles. Así, el partido empieza su crecimiento, con espíritu de lucha y participación, basado en dos fuerzas impulsoras: los bienes colectivos y los bienes selectivos.

Los ideales, la ideología y las tácticas comunes que identifican a los miembros de un partido y los hacen parte estructural de él, constituyen los bienes colectivos. Para Michels, "los bienes selectivos son aquellos que no pueden distribuirse equitativamente entre todos los miembros del partido, como los puestos de conducción y las candidaturas a cargos de elección popular. Ambos bienes actúan en sentido inverso: en tanto los bienes colectivos unen, los bienes selectivos son elementos disgregantes, factor de luchas internas y estratificación en el partido, que incluso generan una oligarquía".⁸

Conforme una interpretación clásica acerca de la existencia de los partidos políticos, diremos que su función es integrar a la representación popular para dar

⁷MICHELS, Robert. Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna. Ed. Amorrortu. México 1969, 2 vols.

⁸Ibidem. Pág. 16

cuerpo al gobierno conforme a identidades propias de sus miembros⁹ entre sí, que les permita coincidir en una idea genérica acerca de la sociedad, el Estado y el gobierno.

Sin embargo, desde la aparición de la lucha política como forma recíproca de estabilidad y avance, los partidos políticos asumen su plano de existencia como catalizadores de grupos intermedios e interesados primordialmente en promover o promoverse para la obtención del control del gobierno o del Estado, principio básico que los encamina a la obtención del poder.

En una definición muy próxima a esta visión organicista de lo que es un partido político, es posible encontrar distinciones entre sus fines máximos y sus fines mínimos. Los primeros tendrán que ver con la definición y justificación que los partidos hacen de sus operaciones políticas y sociales, es decir, su propuesta ideológica, los segundos se relacionan con cuestiones menos formales y más pragmáticas ya que se enfocan a la función de mantener el poder o de las formas de alcanzarlo.

De acuerdo a esta apreciación, los partidos se encuentran frente a un gran dilema, ya que deben resolver la representación popular ligada al sufragio como derecho sustantivo y como base legitimadora y al mismo tiempo están obligados a resolver los conflictos de poder en su interior y hacia el exterior de sus filas.¹⁰

Por ello, se hace necesaria la institucionalización de los partidos, la cual surge de dos procesos básicos: 1) el desarrollo de intereses en el mantenimiento de la organización y 2) el desarrollo y la difusión de lealtades organizativas. Conforme el partido evoluciona, se perfila un cuerpo más orgánico cuya institucionalidad

⁹ Es posible encontrar estas expresiones en el Derecho Constitucional Contemporáneo. Sobre este particular ver CÁRDENAS GARCÍA, Jaime. Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos. Fondo de Cultura Económica. Pág. 81-158

¹⁰ Duverger tipifica a los partidos como partidos directos y partidos indirectos. A los primeros se afilian los individuos los segundos se constituyen por organizaciones. Actualmente en México todos los partidos son directos; no obstante, el PRI conserva aún la organización sectorial heredada del PNR-PRM, que se constituyó como partido indirecto.

organizativa corresponde a su nivel de autonomía al ambiente y al grado de sistematización e interdependencia entre sus distintas partes.

Por sistematización debemos entender la coherencia estructural interna de la organización. La consecuencia de un bajo nivel de sistematización es generalmente una fuerte heterogeneidad organizativa; las subunidades se diferencian entre sí en cuanto extraen sus recursos de sectores distintos al entorno. Por el contrario, un elevado nivel de sistematización da lugar a una mayor homogeneidad entre las subunidades.

Una organización es dependiente cuando los recursos indispensables para su funcionamiento son controlados desde el exterior, al ser poco autónoma, el control que ejerce sobre su entorno es muy escaso, acabando por adaptarse a él en lugar de adaptarlo así misma.

La forma y las características de institucionalización dan un perfil muy diferente de los distintos partidos políticos, una institución débil, por ejemplo, permite que la coalición dominante sea cuestionada y subdividida en tendencias.

Por otra parte, una institucionalización fuerte implica la concentración del control sobre la incertidumbre y sobre la distribución de los incentivos organizativos. Cuanto más institucionalizado está un partido, menos organizados serán los grupos internos y viceversa.

En un partido fuertemente institucionalizado el reclutamiento de militantes suele tener un desarrollo centrípeto: al existir un centro fuerte y una coalición dominante unida, que monopoliza las zonas de incertidumbre y la distribución de los incentivos, la única vía de ascenso es la aceptación del centro.

En síntesis, mayor institucionalización significa mayor autonomía con al ambiente; cuanto más institucionalizado está el partido, la participación en su seno es más profesional.

En cuanto a la relación de los partidos, con la sociedad podemos decir que éstos son colectividades con las mismas características de la sociedad a la que pertenecen, pero con cualidades adicionales, por ser una comunidad que es a la vez una organización y una institución. No se trata de una comunidad que signifique sólo una parte de la sociedad como podría ser en el caso de una región geográfica o un grupo específico, es una comunidad que se ha seleccionado a sí misma para compartir bienes colectivos; es decir, en tanto institución y organización sus miembros han aceptado una estratificación tácita.

En los partidos, como lo explica Michels, el grupo conductor inicial se convierte en clase dirigente. Una vez diferenciado este grupo, se estratifica el partido en dirigentes, cuadros, militantes y quizá, simpatizantes.

Los directivos y los cuadros realizan las actividades de organización, desarrollo, labor didáctica de propagar la ideología o los bienes colectivos, detección de las inconformidades de la ciudadanía y creación de las plataformas políticas y las estrategias electorales. Los militantes participan del trabajo de partido, pero no en la creación de políticas; promueven y difunden los bienes colectivos y apoyan la consecución de ciertos objetivos de los cuadros o de los dirigentes para promover los bienes selectivos.

Los simpatizantes cobran cada vez mayor importancia en los partidos políticos modernos, ya que si sólo emitieran su voto los afiliados al partido, los votos serían insuficientes y las preferencias no partidistas, casi incuantificables. Por ello, los partidos políticos buscan atraer la simpatía de la ciudadanía hacia sus posiciones, puntos de vista, prácticas, costumbres, líderes y dirigentes.

Integrar un partido de masas es sólo una aspiración de los partidos modernos, sin embargo, se trata más bien de ampliar su base a distintos sectores y estratos sociales en diversas regiones. Los simpatizantes son, en este sentido, la población flotante de los procesos electorales, ya que no establecen lealtades permanentes.

La evolución de los partidos está en función de lo que Robert Michels denomina la sustitución de fines, esto es, que un partido a lo largo de su historia cambie sus fines sociales, políticos o económicos, para adecuarse a las circunstancias del momento.

Cada partido establece su propio paradigma, que debe ser revisado constantemente en relación con su realidad. Los partidos políticos deben ser entendidos, básicamente, como instituciones que median entre los grupos, sean económicos, sociales o políticos y el Estado. Luchan por el poder, pero ante todo deben luchar por conformar la voluntad política del pueblo. Por tal razón, cuando las sociedades cambian, cuando el mundo se transforma, es difícil que un partido pueda subsistir si no se adapta al entorno, porque es un hecho comprobado por la historia que las actitudes cambian con las circunstancias y que éstas modifican las lealtades.

Una de las principales demandas de los partidos políticos desde el siglo pasado hasta la segunda guerra mundial, fue su reconocimiento constitucional. Un reconocimiento rechazado entonces por la mayoría de los gobiernos Europeos, porque consideraban que así se validarían constitucionalmente las fracciones.

Ésta fue una de las polémicas más enconadas y fecundas en el proceso de definición del papel de los partidos en las sociedades. En esta etapa fue de gran importancia el trabajo de Hans Kelsen, quien consideraba que la democracia moderna debía apoyarse en los partidos políticos para fortalecer el sistema democrático, ya que éstos eran, en cierta forma, la garantía de la polémica abierta, de llevar la discusión no solamente a los parlamentos sino a los electores y de hacer sentir su presencia en los gobiernos para racionalizar el poder.

Por su parte, Otto Kirchheimer afirma que los cambios logrados con la participación de los partidos son prueba de su gran valor en la constitución del Estado político. Considera que son cuatro las principales contribuciones de los partidos políticos: 1) han sido vehículos de incorporación del medio existente a individuos o grupos, para cambiar o destruir este orden-integración y solución; 2)

han intentado determinar preferencias de acción política y mover a otras fuerzas del juego político para que los favorezcan; 3) han designado titulares en los cargos públicos y los han presentado ante todo el público para su confirmación; y 4) han cumplido la llamada función de expresión de los partidos.¹¹

Una función más de los partidos que es necesario tomar en cuenta, es la de conciliación, especialmente dentro de los poderes legislativos, ya que sin ninguna función mediadora se podría llegar a la parálisis política. Esto es una constante, porque muchos de los acuerdos parlamentarios son los que permiten la continuidad del sistema político.¹²

El papel central de los partidos políticos en la formación del Estado fue evidente hasta después de la segunda guerra mundial. Destruídos los Estados nacionales fue necesario habilitar a los partidos para reactivar la vida política de estas naciones, bajo el antecedente de la constitución de Weimar que ya reconocía a los partidos políticos. De esta manera, se procuró que las constituciones otorgaran reconocimiento jurídico a estas organizaciones presentes en la práctica política. Incluso los partidos políticos dieron vida a las mismas constituciones desde las cámaras.

De esta forma se empezaron a delinear los partidos políticos modernos, a través de conceptos que en principio sólo retomarían las constituciones italiana, francesa, portuguesa y española. En ellas se habló por primera vez del desarrollo de un proceso democrático y de la cooperación que los partidos pueden brindar con la formación de la voluntad política del pueblo.

¹¹ En nuestro país, los partidos han intentado determinar preferencias de acción política y mover a otras fuerzas del juego político a su aceptación. Tal vez la pobreza de nuestro sistema de partidos se deba a que éstos sólo se limitan a cumplir las funciones teóricas que señala Kirchheimer: los de oposición, por falta de recursos; el PRI, por su rigidez interna y su sumisión al gobierno. Ésta es la razón de la lenta evolución de México como un Estado de partidos.

¹² Así se observó en los trabajos para las reformas políticas que originaron el COFIPE, cuando se negoció el voto del PAN para tener, junta con el PRI, los dos tercios de la votación requerida para reformas constitucionales.

La aparición formal de los partidos y del sistema de representación proporcional les otorgó estatus al ser reconocidos por el derecho constitucional por encima de las tendencias individuales, ya que los electores no votan por personas sino por plataformas partidistas, que derivaron en la obtención de ciertos derechos, pero también de obligaciones. Los partidos tienen derecho a prerrogativas del Estado, particularmente de ayuda financiera para gastos electorales y, eventualmente, para gastos de organización, así como para propaganda en los medios de comunicación. **(VER ANEXO A, PÁG.124)**

De esta manera, como concepto, el sistema de partidos significa el punto más evolucionado de la democracia. No obstante, en los hechos un avanzado sistema de partidos como el mexicano no ha implicado un sistema democrático, aunque efectivamente ha contribuido en su construcción.

El pueblo amorfo sólo puede manifestar su voluntad si se somete a un proceso organizativo formal, a través de la legislación electoral y material, por la acción de los partidos.

En este sentido las funciones de los partidos deben ser básicamente cinco:

1. Movilizar a las masas para su participación e integración con un proceso democrático.
2. Transformar las orientaciones y actitudes generales de ciertos sectores de la sociedad en propuestas de acción política nacional; convertir las necesidades expresadas o latentes y los deseos, más o menos vagos y difusos, de los diferentes grupos de la población, en pretensiones precisas y coherentes a satisfacer por los poderes públicos.
3. Definidas y seleccionadas las demandas de los electores, integrarlas y sistematizarlas en programas coherentes de acción que señalen prioridades e interrelaciones entre ellas.

4. Realizar una labor educativa que incremente el nivel de la cultura política de la sociedad, pues para que el elector pueda ejercer con una mínima racionalidad su derecho de sufragio, es necesario que disponga de cierta información sobre los problemas nacionales.

5. Ofrecer a los electores su potencial organizativo, su capacidad para articular una pluralidad de recursos personales y materiales en la construcción de sus objetivos, que pueden cumplirse en la medida de los resultados electorales.

Ahora bien, en la conformación de los partidos se pueden identificar, por lo menos, tres etapas.

La primera se caracteriza por una falta total de organización interna. Todavía no pueden definirse como partidos sino como grupos con ideas e intereses determinados, que luchan políticamente y, en ocasiones, identifican a uno de sus miembros como jefe o conductor. Tal es el caso de las primeras asambleas y parlamentos, en los que el líder se constituía en el jefe de una estructura incipiente.

Una segunda etapa se conforma con grupos rudimentarios vinculados a las ideas de soberanía popular, democracia representativa y sistema constitucional. Este tipo de organizaciones aparece a fines del siglo XVIII y empiezan a estructurarse como partidos de notables o comités, en los que se reconoce la participación del pueblo en la gestión del poder político. Como en Inglaterra, que se polarizó en dos partidos los Whigs y los Tories, ambos formados por integrantes de la aristocracia.

Dichos partidos surgieron a raíz del *Reform Act* de 1832, que amplió la votación no sólo a la aristocracia sino también a los sectores industriales y comerciales del país, a fin de que los destinos de la sociedad inglesa se manejaran desde el parlamento.

En la última fase, el partido aparece ya como una organización compleja, especializada y masiva, cuyo objetivo central es el triunfo en los comicios. De ahí

la formación de dos tipos de organización: el partido de aparato o maquinaria electoral y el partido electoral de masas, que surge de movimientos populares de masas, los cuales al triunfar cambian el sistema político, previa destrucción del régimen antiguo. Existen varios ejemplos, entre ellos el del Partido Comunista Chino, al finalizar su guerra civil, y el del movimiento constitucionalista de la revolución mexicana. Estos partidos de masas lo fueron sólo por un breve tiempo, ya que al entrar en una organización de partido debieron transformarse en partidos de cuadros.

1.3 Partidos políticos en México

En México, estas tres fases también estuvieron presentes en la conformación de nuestros partidos políticos¹³, cuya historia ha sido muy compleja y, en ocasiones, un tanto misteriosa. Como lo apuntamos antes, los primeros partidos políticos, los de notables, aparecieron ligados a las sociedades secretas, lo cual presuponía ya una cierta organización, aunque incipiente.

En 1808, al fallar el primer intento de la aristocracia criolla para formar un parlamento, congreso o carta donde estuvieran representados sus intereses y los de la alta burocracia peninsular, se hizo un segundo intento de convocatoria apoyado por la fuerza de las armas, al fracasar nuevamente, la actividad partidista se detuvo y pasó a la clandestinidad.

Cuando en 1810 estalla el movimiento armado de independencia, se forman dos clases de partidos políticos: el de los insurgentes, que reúne a la pequeña burguesía y baja burocracia civil, eclesiástica y militar, e identifica su organización partidista con la del naciente Estado nacional, así como con las fuerzas armadas en que se apoya; y el de los notables, que respaldaba moral, política y financieramente al movimiento armado de la independencia, aunque dividido en varios grupos clandestinos; entre ellos, dos de gran importancia por su influencia social y su permanencia (de 1810 a 1815): los guadalupes y los serpentones.

¹³La organización de los partidos políticos se encuentra reglamentada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Libro Segundo. Título Primero. Artículos 22 y 23.

Los integrantes de estas organizaciones nunca fueron conocidos a ciencia cierta, sin embargo, algunos fueron identificados por partidarios de la independencia y por autoridades españolas, y luego procesados. Estos fueron los casos de los marqueses: de Rayas, José María Lafragua, de San Miguel, de Guardiola; y los condes de Santiago, de Regla, de Medina, y muchos más, que fueron descubiertos en la conspiración de 1811, en la ciudad de México.

La siguiente evolución fue originada por la pugna entre conservadores y liberales. Unos deseaban mantener las estructuras de la colonia, con fuerte apoyo de la iglesia, los otros buscaban consumir la independencia, crear sus propias instituciones y desplazar a la iglesia, fueron éstos los que mantuvieron un estrecho vínculo con las logias masónicas.

Ya en este siglo, los partidos políticos en México sufrieron cambios sustanciales. A continuación proponemos una pequeña taxonomía que nos permita entender la relación entre los procesos político-sociales y la evolución orgánica de los propios partidos, esta clasificación nos permitirá retomar movimientos políticos y corrientes que conformarían familias de partidos, de acuerdo con sus orígenes y circunstancias propias.

Del movimiento revolucionario y el constitucionalismo de 1917 surgió una *corriente central*, que se manifestó inicialmente en pequeños partidos obreros, agrarios, cooperativistas y electorales, casi todos de carácter regional, los cuales experimentaron una importante transformación cualitativa al consolidarse como primera familia en el Partido Nacional Revolucionario en 1929.

A iniciativa de Plutarco Elías Calles y de los caudillos ya unificados, se pactó el compromiso político de retener el poder, para llevar a la práctica el modelo postulado por la revolución. El PNR aglutinó a los caudillos y se constituyó, en sus inicios, en un partido indirecto de organizaciones obreras y agrarias regionales, en él, los militares mantuvieron la primacía, pues eran los autores centrales y conservaban el poder real de las armas.

Posteriormente, en 1938 el Partido de la Revolución Mexicana se organizó formalmente con cuatro sectores bien definidos: obrero, campesino, popular y militar, este último aún mantenía la preponderancia, pero su influencia empezaba a ceder ante el empuje de los otros sectores. Su transformación orgánica fue acorde con los momentos que vivía el país.

En 1945, se transformó el Partido en Revolucionario Institucional, se levantó la bandera del civilismo al eliminarse el sector militar y se aceptó el modelo de partido directo; es decir, aunque persistió la presencia de las organizaciones, los individuos también pudieron afiliarse, a diferencia del PNR y el PRM, que afiliaban organizaciones, si un individuo deseaba adherirse al partido debía ingresar primero a una de sus organizaciones.

No obstante, la convergencia de gran diversidad de grupos en el partido hegemónico, surgieron otros partidos políticos de diferentes tendencias, poco antes del establecimiento del PNR, José Vasconcelos se separó y se opuso a dicha corriente, encabezando a una facción importante de ella.

Esta ruptura produjo las condiciones que, con el tiempo, llevaron a Manuel Gómez Morín a la creación en 1939 del Partido Acción Nacional (PAN), como una vertiente más de la corriente central. Vasconcelos, intelectual con un sentido muy claro del nacionalismo mexicano, retomó los conceptos democratizadores de Madero y se enfrentó al pragmatismo del PNR que a toda costa requería mantener en el poder al grupo de la revolución triunfante.

Vasconcelos buscaba establecer un nuevo modelo de país, que reflejara la constitución de 1917. El vasconcelismo fue el primer cisma dentro del movimiento revolucionario, a causa de la falta de democracia interna en el partido y en las elecciones constitucionales.

Durante décadas Acción Nacional tuvo que jugar un papel gremial y testimonial, pero su persistencia y perseverancia en la lucha electoral lo convertirían en una organización fuerte, nacional, en uno de lo más poderosos partidos opositores.

El bipartidismo, tan de moda en esta época, ya había sido postulado por Francisco I. Madero, bajo la modalidad de alternancia en el poder de grupos radicalmente opuestos dentro del mismo movimiento político antirreeleccionista. En todo caso, al bifurcarse la corriente central empezó la diferenciación entre los grupos Calles-Cárdenas y Vasconcelos-Gómez Morín, que se resolvió con la creación del PNR-PRM y del PAN, respectivamente.

En el periodo en el que surge el PNR se observó también la aparición y desaparición de una serie de organizaciones políticas que sólo emergían con el propósito de apoyar a ciertos personajes políticos de la época, en su intención por contender en las elecciones federales. Entre los más significativos podemos mencionar al Partido Nacional Antirreeleccionista (PNA) y Frente Nacional Renovador (FNR) en 1929; al Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN) en 1940; al Partido Demócrata Mexicano (PDM) en 1946; y a la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano (FPPM) en 1952.

No obstante, dichos institutos políticos al depender de la figura del candidato corrían la misma suerte que él, una vez derrotado en las urnas, desaparecían al término del proceso electoral.

El proceso que instrumentó el Estado mexicano para evitar dicha situación fue variado, encaminándose hacia la reforma gradual de la ley electoral. Dichas reformas tuvieron como propósito, entre otras cosas, inhibir las fracturas al interior de la elite gobernante, ya que la mayor oposición al partido oficial y a su candidato provinieron de la misma clase política; así como al temor de la aparición de fuerzas políticas provenientes de la sociedad, es decir, prever y, en su caso, controlar desde su origen a toda organización que, a juicio del gobierno, fuese potencialmente amenazadora para el *status quo* de la época.

La primera de estas reformas se dio en enero de 1946 y consistió en una reglamentación más rigurosa para la obtención del registro legal como partido político. Así, por ejemplo, la ley electoral de ese año incrementó el número de afiliados que debería sustentar la organización política que pretendiera obtener su

registro como partido político. De tal suerte que de cien afiliados que hasta ese entonces se solicitaba pasó a 30 mil miembros en el país (con un mínimo de 1,000 en al menos las dos terceras partes de las entidades), señalando, además, que para su constitución debía celebrar una asamblea en presencia de un notario o funcionario, el cual debía comprobar la identidad de las personas que se afiliaban y su residencia, dando fe de que había por lo menos el número mínimo exigido por la ley; asimismo, formular una declaración de principios y un programa de gobierno.¹⁴

En 1949, nuevamente, se reformó la ley en este rubro para exigir asambleas parciales en, cuando menos, las dos terceras partes de las entidades federativas; así como exigir que los estatutos, programa de acción y declaración de principios fueran aprobados en asambleas parciales.

Esta reglamentación enmarcó el proceso electoral federal de 1952. El contexto que rodeó a dichas elecciones, así como sus resultados, motivó una reforma más a la ley electoral. En esa ocasión nuevamente se incrementó el número de afiliados para pasar de 30 mil a 75 mil afiliados con un mínimo de 2,500 militantes en por lo menos las dos terceras partes de la república mexicana.

Como se observa, se incrementó considerablemente este apartado a tal punto que resultó un obstáculo muy difícil de sortear por las organizaciones políticas, por lo que durante las dos décadas siguientes sólo existieron cuatro partidos en el ámbito electoral: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Popular Socialista (PPS) y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

Pese a la existencia de estos partidos políticos, es indudable que la ideología, los mecanismos y las leyes asociadas a su funcionamiento permitieron que el PRI, durante más de 70 años abarcara casi todo: instituciones y fuerzas políticas, grupos empresariales, organizaciones de la clase media y organizaciones

¹⁴ Véase GARCÍA OROZCO, Antonio. Legislación electoral mexicana, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1978. Pág. 335-338

campesinas, pasando por corrientes diversas y hasta encontradas provenientes del cardenismo, del nacionalismo revolucionario o de los segmentos afines a una modernización capitalista o de mercado.

Dentro de esta enorme coalición, suma de intereses y proyectos, se procesa entonces lo fundamental, es decir, quién gobierna en todos los niveles (federal, estatal y municipal) y quién asume los cargos del poder legislativo y judicial. Este era el modo de operar del régimen de partido hegemónico (PRI), con el Presidente en el vértice de la pirámide.

La segunda familia tiene su origen en la posrevolución o, si se prefiere, en la contrarrevolución que significó la guerra cristera. Después del enfrentamiento armado en el que habían participado como ejército, los cristeros se convirtieron en grupo político y luego en el Partido Sinarquista, con ideas propias pero apegados siempre a la iglesia católica y a una filosofía conservadora. Su ámbito de acción fue principalmente el Bajío, aunque su influencia se extendió al occidente hasta Sinaloa, convirtiéndose así en una fuerza política cuya clientela era el estrato más tradicional de la región: la burguesía rural. El Partido Demócrata Mexicano es descendiente de esta corriente política.

La tercera familia la conforma el Partido Comunista Mexicano, el cual desde su inicio trató de convertir a la revolución mexicana en la versión nacional del movimiento comunista mundial. Surgió al calor de la idea de la revolución permanente del Partido Comunista de la Unión Soviética, que pretendía revoluciones similares a la suya en todos los países.

Esta influencia externa y los sucesos de la posguerra colocaron al PCM en la clandestinidad durante un largo periodo, sin embargo, en sus últimas etapas canceló la influencia externa y, con las modificaciones a la legislación electoral, incursionó en los canales de la legalidad, convirtiéndose en el Partido Socialista Unificado de México y luego en el Partido Mexicano Socialista.

La cuarta familia de partidos puede considerarse una familia síntesis, constituida por el Partido de la Revolución Democrática, la cual nace como resultado de una ruptura en la corriente central, pero también de una fusión posterior entre los disidentes de dicha corriente con los miembros de la tercera familia. Esta fusión de individuos, procedimientos y conceptos tiene su antecedente en el Frente Democrático Nacional que se integró en 1988, no obstante, con la crisis del bloque socialista, este partido síntesis ha tenido que correr sus planteamientos hacia el centro del espectro ideológico.

La quinta familia la conforman los partidos que tienen su origen en la eclosión social de 1968. Éstos tomaron de la izquierda algunas de sus ideas fundamentales, pero trataron de mantener cierta autonomía que les permitiera ser interlocutores del gobierno. De hecho, esta ha sido su función principal aunque en algunos momentos se han alejado de este rol, como en 1988, cuando formaron parte del Frente Democrático Nacional.

Los partidos de esta quinta familia son: el Partido Socialista de los Trabajadores, fundado por Graco Ramírez y Rafael Aguilar Talamantes, que posteriormente se convirtió en el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y en 1988 formó parte del Frente Democrático Nacional; una vez pasadas las elecciones se separó del FDN para mantener su propia identidad. El Partido Revolucionario de Los Trabajadores, que parte de un movimiento de reivindicación de los derechos humanos y mantiene también una posición autónoma. Y el Partido del Trabajo, formado por el llamado grupo independiente de la LIV legislatura del Congreso de la Unión. Con excepción del Partido del Trabajo, estos partidos perdieron su registro por no alcanzar la votación mínima de 1.5%.

Estos partidos surgen en un momento crítico para el país, es decir, cuando México se hizo más complejo, más diverso, plural, por ello un solo partido, una sola coalición, es decir, el partido hegemónico¹⁵, ya no podía representar ni conciliar

¹⁵ Era hegemónico porque poseía un control centralizado de las instituciones del Estado, y su gobierno contaba con amplias bases de consenso, de aceptación consciente en el cuerpo de la sociedad mexicana.

todos los intereses y proyectos de un país que se modernizaba de forma acelerada.

El año de 1968 es un referente histórico, una advertencia acerca de una primer llamada masiva y con gran energía del reclamo democrático en México. No obstante, ni la protesta masiva, ni sus dirigentes hablaron jamás del sistema de partidos, de competencia electoral, de equilibrio de poderes ni de elecciones transparentes. El movimiento estudiantil de entonces reclamaba lo más elemental: condiciones primarias, básicas de la vida civil, las condiciones mínimas para practicar las libertades políticas.

Posteriormente y como una enorme ironía histórica, las elecciones presidenciales de 1976 fueron ganadas en solitario por el único candidato que fue registrado: José López Portillo, del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El Partido Acción Nacional (PAN) no estuvo en condiciones de presentar alternativa pues había sido sacudido por una fuerte crisis interna y el Partido Comunista Mexicano (PCM) permanecía artificialmente excluido de la contienda legal.

Para subsanar dicha situación se llevó a cabo una amplia reforma política que tuvo como uno de sus productos más sobresalientes una nueva ley electoral denominada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE). Dicha ley significó un avance considerable en materia electoral, pues renovó estructuras y procedimientos; además de ampliar derechos y obligaciones de las instituciones y actores participantes del proceso electoral.

El mayor acierto consistió en el establecimiento de mecanismos para darle cabida a organizaciones políticas que no participaban del juego político-electoral. La LFOPPE modificó, entre otras cosas, la reglamentación del registro, funcionamiento, derechos y prerrogativas de los partidos; así de acuerdo a esa nueva ley electoral se establecieron dos rutas para obtener el reconocimiento legal como partido: *a)* Registro definitivo, y *b)* Registro condicionado. Bajo esta última

figura varias organizaciones accedieron al ámbito partidista legal. **(VER ANEXO A, PÁG. 125)**

La LFOPPE señalaba, en su artículo 32, que para obtener el registro condicionado al resultado de las elecciones, el solicitante debería acreditar que contaba con una declaración de principios, programa de acción y estatutos; que representaba una corriente de opinión "expresión de la ideología política característica de alguna de las fuerzas sociales que componen la colectividad nacional";¹⁶ y haber realizado un actividad política permanente durante los cuatros años anteriores a la solicitud de registro (demostrada mediante reuniones, congresos, asambleas u otros actos políticos o bien, haber funcionado como asociación política nacional, un año antes de la convocatoria).

Por otro lado, estableció que el partido político con registro condicionado al resultado de las elecciones obtendría el registro definitivo cuando hubiere logrado por lo menos el 1.5% de los sufragios, del total, en alguna de las votaciones de la elección para la que se le otorgó el registro condicionado. Y añadió que el hecho de que un partido político no obtuviera el registro definitivo no tenía efecto en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones según el principio de mayoría relativa.¹⁷

De igual forma, la LFOPPE impulsó la figura de asociación política nacional bajo el argumentó de complementar el sistema de partidos, discutir ideas y difundir ideologías; y las definió como "formas de agrupación política, susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos, que contribuyan al

¹⁶ Artículo 32 de la LFOPPE. Para comprobar este punto, la ley señalaba que "Para tal efecto servirán como documentos probatorios, las publicaciones periódicas, manifiestos, folletos u otros elementos de similar naturaleza".

¹⁷ Artículo 34 de la LFOPPE. Asimismo, la ley electoral (artículo 68) señaló que perdería su registro quien no obtuviera en tres elecciones consecutivas el 1.5% de la votación nacional. Este artículo se reformó en enero de 1982 para establecer que perdería su registro quien no obtuviera el 1.5% en una sola elección. Posteriormente, en la reforma electoral de 1996, se estableció el porcentaje en 2%, y quien no lo consiguiera no podría participar en el proceso electoral siguiente.

desarrollo de una opinión política mejor informada y con mayor densidad ideológica".¹⁸

La ley electoral estableció que para obtener el registro como asociación política nacional se debería acreditar ante la Comisión Federal Electoral los siguientes requisitos: contar con un mínimo de 5,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional; además de tener delegaciones en cuando menos diez entidades federativas; igualmente, comprobar haber efectuado actividades políticas continuas durante los dos años anteriores a la fecha de la solicitud de registro y demostrar que, "como sustentantes de una ideología definida", constituían centros de difusión de la misma; finalmente, disponer de documentos en donde se contemplaran los lineamientos ideológicos y las normas para su vida interna; así como una denominación distinta a cualquier otra asociación o partido.¹⁹

Así mismo, se estableció que las asociaciones políticas sólo podrían participar en los procesos electorales federales mediante convenios de incorporación con un partido político.

En el marco de esa nueva ley se legalizaron algunos partidos que estaban proscritos de la arena electoral como el Partido Comunista Mexicano (PCM) y surgieron otros nuevos como el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST).²⁰ Asimismo, cuatro organizaciones solicitaron y obtuvieron su registro como asociaciones políticas nacionales: Unidad

¹⁸ Artículo 51 de la LFOPPE

¹⁹ Artículo 53 de la LFOPPE.

²⁰ Estos partidos obtuvieron su registro condicionado en la sesión de la Comisión Federal Electoral de 3 de mayo de 1978. Cabe señalar que en las actas de las sesiones de la comisión se menciona que las organizaciones Partido del Pueblo Mexicano y Partido Obrero Agrario Mexicano presentaron su solicitud, ante ese organismo electoral, para obtener su registro como partidos políticos con el carácter de definitivo. Sin embargo, según se deduce de la lectura de las actas (9 de marzo de 1978) éstos no continuaron con el proceso de registro. Véase, Reforma Política, Gaceta de la Comisión Federal Electoral, Secretaría de Gobernación, México 1979.

Izquierda Comunista; Movimiento por el Partido Revolucionario de los Trabajadores; Unificación y Progreso; y Acción Comunitaria.²¹

De ese modo, a los cuatro partidos que existían antes de la reforma política (PRI, PAN, PPS y PARM) para las elecciones de 1979, se sumaron tres institutos políticos nacionales legalizados por la autoridad electoral. Lo que ya constituía un cambio en sí, es decir, la presencia de siete opciones con un número igual de ofertas políticas modificaron el ambiente tradicional de los comicios federales de esa época.

El problema radicaba en el entramado legal, pues este no reflejaba la política real, y los diversos grupos y movimientos disidentes o inconformes, no tenían expresión nacional, no guardaban coherencia ni coordinación, es decir, no existían verdaderos partidos políticos nacionales.

Por ello, la debilidad de la vida electoral, radicaba en gran parte en la ausencia de partidos y organizaciones nacionales capaces de representar una alternativa y un desafío real al partido gobernante.

Como apunta Carlos Pereyra “el síntoma principal de la hegemonía del PRI reside en la inexistencia de partidos políticos nacionales que hayan crecido al margen del grueso tronco de la Revolución mexicana”.²²

Ese modo de funcionar del partido hegemónico tenía además como parte indispensable para su cabal cumplimiento un sistema electoral no competitivo, en donde las reglas electorales jugaron un papel importante en la manutención del *status quo*, esto es, eran un complemento necesario para salvaguardar la operación interna de la coalición gobernante. El control gubernamental de los comicios; la clausura a la entrada del sistema de partidos; la falta de canales adecuados para la representación de las oposiciones; su indefensión legal y la ausencia de apoyo, financiamiento y prerrogativas a los partidos políticos distintos

²¹ Sesión de la Comisión Federal Electoral de 26 de noviembre de 1978.

²² PEREYRA, Carlos. “La tarea mexicana de los años setenta”. En: Sobre la democracia, Ed. Cal y arena, México 1990. Pág. 132.

al PRI, todas era piezas necesarias para el funcionamiento general de la maquinaria del partido hegemónico. Sin embargo esa realidad empezó a cambiar drásticamente en 1977.

Sin embargo este cambio necesitaba partidos políticos en el sentido moderno, es decir, organizaciones típicas de la política en el siglo XX, con cinco características.²³

1. Rígida distinción entre los miembros del partido (militantes y adherentes) y sus electores.
2. Disciplina interna como elemento fundamental de funcionamiento del partido hacia el interior y de la relación con el exterior.
3. La naturaleza individual de la adhesión al partido, del que son miembros los particulares aisladamente considerados y no como parte de otras organizaciones.
4. La existencia de un aparato organizativo (material y humano) estable, formado por funcionarios de partido y dotado de una estructura de medios materiales, y
5. La posesión de un programa propio y la concurrencia sistemática a las elecciones.

Para Angelo Panebianco “ aunque la idea de partido viene de muy lejos, antes incluso de la revolución francesa, el proceso de su conformación electoral, burocrática, profesional, es relativamente reciente... por sus características, el proceso merece estudiarse como un periodo histórico especial...”²⁴

Como se menciono antes, para México ese *periodo histórico especial* tuvo lugar a partir de 1977. La necesidad de organización de grandes grupos disidentes o inconformes estaba ahí; faltaba que las instituciones y las reglas permitieran su desarrollo, para lo cual, cuatro medidas dieron el impulso inicial:

²³UGO RESCIGNO, Giuseppe. Alcune considerazioni su rapporto partitistato-cittadini, citado por Blanco, Valdés Roberto. “Los partidos políticos”. Ed. Tecnos. Temas clave de la Constitución española. Madrid, 1997.

²⁴PANEBIANCO, Angelo. Op. Cit. Pág. 17

- La creación de los diputados de representación proporcional.²⁵
- Registro condicionado.
- Financiamiento público y prerrogativas a los partidos.²⁶
- Asistencia automática de los partidos con registro nacional a las elecciones locales y municipales.

En 1991 apareció una sexta familia, coyuntural, con el surgimiento del Partido Ecologista Mexicano, que representa una posición de moda en todo el mundo. Los partidos verdes tienen presencia en Europa y se han incorporado a algunos parlamentos. En América Latina, en países como Brasil, han logrado representación en la cámara de diputados. Sin embargo en México, después de su efervescente nacimiento, casi ha desaparecido.

Los Partidos Políticos de México se dividen según el espectro político tradicional en Derecha, Centro e Izquierda, existiendo en cada uno de estos apartados uno de los tres grandes partidos, aunque algunos han fluctuado entre la derecha y el centro según la etapa histórica de la que estemos hablando. También los podemos dividir según su historia y su importancia política en tres sectores, que serían los tres grandes partidos históricos, que se disputan las preferencias electorales y que los tres ocupan gubernaturas estatales. Los partidos medianos, de más reciente formación, y con presencia en el Congreso de la Unión y en gobiernos municipales, y finalmente los partidos pequeños de reciente formación.

Los tres grandes partidos y su ideología son, según el orden de su registro oficial:

²⁵ La reforma de 1977 modificó por completo un órgano vital del Estado, el Congreso de la Unión. Incrementó sustancialmente su tamaño e introdujo la crucial *representación proporcional* que, como se sabe, constituye una de las principales vías para el desarrollo de los partidos electorales modernos. A partir de entonces el vigor, la extensión y la importancia de los partidos no ha hecho más que crecer. Su presencia ha modificado todo: el clima público, las reglas electorales, la forma en que se ejerce el gobierno, la composición de los órganos de Estado, es decir, la forma de operar de la política mexicana. Pero la más importante de estas transformaciones se halla en otra parte: la decisión central, la decisión de quién gobierna, ha sido trasladada para colocarse en manos de los ciudadanos a través del voto. La existencia de partidos, su mediación ha hecho posible esa gran transformación.

²⁶ 1978 es el primer año en que la ley otorga financiamiento a los partidos políticos. Al principio la Secretaría de Gobernación tenía plena discrecionalidad para otorgar el financiamiento, la ley obligaba a otorgar recursos pero no había disposiciones que indicaran ni el monto ni la forma de distribución.

- Partido Acción Nacional (PAN): De derecha e ideología democrátacristiana, fue fundado en 1939, es el actual partido en el Gobierno al que pertenece el presidente Vicente Fox, ganó por primera vez las elecciones presidenciales en 2000.
- Partido Revolucionario Institucional (PRI): Oficialmente de centro-izquierda, pero que a lo largo de su historia ha fluctuado entre la izquierda, el centro e incluso la derecha durante tiempos recientes, generalmente se le considera de centro, fue fundado en 1929 con el nombre de *Partido Nacional Revolucionario* es la organización política surgida de la Revolución Mexicana, ocupó la Presidencia de la República de forma ininterrumpida desde 1929 hasta 2000.
- Partido de la Revolución Democrática (PRD): Es el principal partido que aglutina a la mayoría de las fuerzas de izquierda mexicana, aunque por lo regular se le considera socialdemócrata es difícil de definir, pues en su seno conviven corrientes desde centro-izquierda hasta izquierda revolucionaria y antiguos comunistas, fue fundado en 1989 con la fusión de una corrientes proveniente del PRI y varios partidos de la izquierda histórica mexicana.

Estos tres grandes partidos son los que lideran las preferencias electorales de México.

Los partidos siguientes se han aliado con alguno de los tres grandes partidos, estos son:

- Partido del Trabajo (PT): De ideología de izquierda, fue fundado en 1991 con la fusión de varias organizaciones de lucha social y urbana en los estados de la república, en diferentes elecciones se ha aliado con el PRI o con el PRD.

- Convergencia: Se define como un partido socialdemócrata, fue fundado en 1997 por antiguos miembros del PRI y del PAN, en las elecciones federales se ha aliado al PRD.
- Partido Verde Ecologista de México (PVEM): Se declara a sí mismo un partido cuya lucha es la preservación de la ecología en las políticas públicas, sin embargo diversos escándalos lo han perjudicado y desprestigiado como tal, en 2000 se alió con el PAN y en 2006 con el PRI.

Aunque tienen un peso electoral menos y reducido número de legisladores, estos partidos han cobrado gran importancia porque son los que permiten formar mayorías legislativas a los tres partidos mayoritarios, que por si solos no alcanzan mayoría en el poder legislativo, el voto de estos pequeños partidos inclina la balanza a un lado o al otro.

Finalmente se encuentra dos partidos de reciente creación, cuyo registro fue otorgado en 2005 y que por primera vez participarán en las elecciones, por lo mismo no cuentan con ningún cargo de elección popular:

- Partido Nueva Alianza (PANAL): Se define como un partido alejado de los estándares de la política común y por lo tanto no se configura dentro de la derecha o izquierda, señala como su principal lucha la educación, fue fundado a través del apoyo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
- Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC): Se declara un partido socialdemócrata de izquierda moderna, a modelo de las izquierdas europeas, diversos conflictos internos lo tienen al borde de la división.

La potencia de los partidos ha crecido a tal punto que hoy podemos hablar de un sistema partidista en el que convergen millones de votantes. Es decir, hablamos de un Estado de partidos, para comprobarlo no hay más que mirar sus roles actuales:

1. Son agentes privilegiados del proceso electoral y de la composición del Congreso (nadie salvo los partidos políticos registrados, tienen el derecho de competir por los puestos de representación).
2. Son maquinarias bien dotadas para realizar esta competencia (con amplio financiamiento público que la ley les otorga, por los espacios que reciben en los medios masivos de comunicación, por las excepciones fiscales de que son sujetos, por la amplia gama de leyes e instituciones que protegen sus derechos, etc.)
3. Son los actores de las propuestas o de las modificaciones legales de todo orden, de la orientación y activación del debate político en las cámaras.
4. Son los protagonistas de la puesta en marcha de verdaderos equilibrios entre los poderes, es decir, son los actores que operan la aspiración constitucional de control y equilibrio entre los poderes de la unión.
5. El poder de los partidos políticos se extiende asimismo desde el centro del gobierno hacia los municipios, los congresos locales y la gubernaturas, se expande y arraiga en todo el universo institucional legislativo y ejecutivo.

Como se ve, los partidos han dejado de ser organismos indefensos y han alcanzado un elevado rango legal y gubernativo, por lo que la sociedad debería contar ya con organismos que expresen el pluralismo político real, y que tengan como función la doble tarea de concurrir a formar y manifestar la voluntad popular, y que encauzan la participación política dentro del Estado y de la ley.

Con base en lo anterior podemos afirmar que los partidos políticos, son los actores básicos en el ejercicio de la democracia, y por ello, elementos insustituibles para explicar la naturaleza de los Estados modernos. “Los partidos son actores quizá irremplazables del escenario político. En las democracias desempeñan importantísimas tareas, se ha dicho no sin razón que el Estado moderno es un Estado de partidos por el lugar central que ocupan no sólo en la integración de los

órganos de representación y de gobierno, sino también por sus funciones de intermediación entre el Estado y la sociedad civil".²⁷

1.4 Retos actuales de los partidos en México

Los profundos cambios sociales, económicos, tecnológicos y políticos que se viven en las postrimerías del siglo XX han transformado a los partidos políticos. Los partidos de masas *ideologizados* se han vuelto partidos de corte más pragmático, en búsqueda permanente -casi todos ellos- del llamado centro político. Los modelos racionales de política han provocado en muchas sociedades un menor interés por los temas políticos, y quienes se interesan por la participación lo hacen sobre temas concretos e identificables. Al no existir ya las grandes ideologías que buscaban explicarlo todo, la política y los partidos han perdido capacidad de atracción, y ello hace a algunos pensar que los partidos pudiesen ser desplazados por los movimientos sociales.

Las consideraciones anteriores, junto con los antiguos problemas de los partidos, han hecho que sus críticos presenten un cuadro alarmante, dando a entender que asistimos a los últimos momentos de esas organizaciones. Sin embargo, si prescindimos de los partidos para organizar la vida política.

Sin embargo, en las actuales circunstancias no contamos con organizaciones de reemplazo que continúen realizando las funciones de los partidos. Probablemente algunos de ellos sean obsoletos, pero sin partidos que organicen y estructuren en alguna medida la competencia por el poder en todos los niveles del gobierno, la democracia, especialmente en las grandes sociedades urbanas, será imposible.

Por ello, los partidos tienen que cambiar de estrategia de acuerdo con las pautas que presenta la nueva sociedad tecnológica e informática; su apuesta está en fomentar alianzas con los movimientos sociales, ser capaces de avanzar en las propuestas de estas organizaciones y mejorar sus mecanismos de democracia

²⁷CÁRDENAS GARCÍA, Jaime. Partidos Políticos y Democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. Pág. 9.

interna. En especial, el cuidado debe residir en la renovación constante de sus élites dirigentes y en mantener frente a la sociedad una gran transparencia en sus líneas políticas y en el uso de sus recursos.

1.5 Financiamiento a los partidos políticos

Una parte importante en el proceso de funcionamiento de los partidos radica en la obtención de recursos para su cabal funcionamiento, es decir, los partidos requieren de financiamiento, necesitan fondos para sus actividades ordinarias y para la realización de las campañas políticas.

Anteriormente, en la época del sufragio censatario, cuando los partidos se hallaban escasamente articulados y no tenían actividades permanentes, no necesitaban de grandes recursos para operar. Generalmente, era el propio candidato o un grupo de notables quienes lo apoyaban y corrían con los gastos de la campaña. Con la aparición de los partidos de masas a finales del siglo XIX y de los partidos contemporáneos, los gastos, ordinarios y para campañas, han crecido enormemente, haciendo imposible que los candidatos hagan las erogaciones de su propio bolsillo.

Los partidos modernos no recurren para su propaganda a métodos tradicionales, sino que hacen uso de los medios masivos de comunicación, cuyas tarifas suelen ser muy elevadas. Además, tienen gastos ordinarios derivados de sus funciones: capacitar cuadros, penetrar en la sociedad, divulgar sus documentos básicos, apoyar a sus representantes en el poder legislativo o en el gobierno, etcétera, todo lo cual demanda recursos económicos. **(VER ANEXO A, PÁG.126)**

Los fondos de los partidos provienen generalmente de dos vías: financiamiento privado y financiamiento público. El privado deriva de los recursos de los particulares, militantes o simpatizantes, y reviste varias formas: cuotas de los afiliados, donativos, préstamos y créditos, y administración de empresas propias, principalmente de carácter editorial. El financiamiento público puede ser directo, como las subvenciones que el Estado otorga a los partidos, generalmente en

proporción a su cuota electoral, e indirecto, como la cesión de tiempo en los medios públicos de comunicación, la exención de impuestos y las franquicias telegráficas y postales.

Sin embargo, uno de los problemas más preocupantes en el Estado de partidos es el uso inadecuado que en ocasiones se da a los recursos. La desconfianza se alimenta por la frecuencia de las infracciones y porque ocurren en casi todo el mundo, incluso en las democracias más consolidadas, así como por el manejo publicitario de tales hechos. La gravedad del asunto se manifiesta en el cuestionamiento de las tareas de los partidos y, a veces -que es lo más preocupante-, en una actitud de duda o desilusión sobre las democracias representativas, sin que se proponga otro tipo de régimen alternativo y superior.

Con base en el tema del financiamiento a los partidos políticos, se ha desatado en México una fuerte polémica sobre la necesidad de regular mejor el sistema de partidos.

Muchas opiniones señalan que nuestros partidos resultan demasiado onerosos , y que de hecho algunas organizaciones han sido creadas en beneficio exclusivo de dirigentes irresponsables que hacen grandes negocios a costa del erario público, en este sentido no han faltado las opiniones de quienes demanden hacer aún más difíciles las condiciones que la ley electoral establece para el registro de nuevos partidos, así como recortar el subsidio público.

Aunque hay que reconocer que algunas de las críticas a nuestro actual sistema de partidos tienen muy justificados elementos, imposible cerrar los ojos ante los intolerables negocios familiares que representan para sus dueños algunas organizaciones políticas, que carecen de fuerza política y representatividad.

Es necesario terminar con los incentivos perversos que permiten la existencia de partidos a manera de negocio. Del oneroso financiamiento que se le da a los partidos, de la llegada de algunos al Congreso, sin contar con una verdadera representación, de la distorsión a la representación real que se produce al

amplificarse artificialmente. Hasta ahora un solo partido pequeño ha logrado crecer, el partido verde ecologista, los demás o padecen desnutrición o reducen su estatura, pero tienen a su favor las normas que les permiten seguir en el juego político-electoral.

Los partidos pequeños²⁸ en general son producto de un sistema electoral de representación proporcional y permiten que las minorías ideológicas y políticas tengan representación en el Congreso. Si no se tuviera ese sistema de representación proporcional, solamente los partidos más grandes tendrían representación en el Congreso y muchas corrientes ideológicas minoritarias, pero significativas podrían quedar fuera totalmente de la representación. En este sentido hay más pluralidad y se fortalece la democracia.²⁹

El problema no es que haya partidos chicos sino el financiamiento que se les da lo que está mal en nuestra legislación es la normatividad. De ahí que el objetivo de esta tesis sea proponer mejoras al reglamento aprobado en el 2003 y que establece que los partidos políticos que pierdan su registro deberán regresar los bienes que hayan adquirido.

Por ello es necesario que los dirigentes de los partidos informen tanto a sus afiliados como a sus votantes, sobre el origen y destino de los recursos. Igualmente, hay que explicar al público que sin dinero no puede haber partidos, elecciones ni campañas para llegar al poder, y que es responsabilidad de los ciudadanos contribuir en este rubro al proceso democrático.

²⁸ También llamados partidos satélite, por ser partidos pequeños que giran alrededor de los partidos grandes y que son absorbidos por estos, en periodos electorales. En: La Crónica de Hoy. Domingo 28 de diciembre de 2003.

²⁹ A lo largo de la historia en México han existido varios partidos políticos que han desaparecido básicamente porque han perdido su registro legal al no obtener el mínimo de votos requeridos para conservarlo o porque se han fusionado con otros y dieron origen a nuevos, sin embargo varios tuvieron una importancia relativa en el desarrollo político del país, algunos de estos partidos son los siguientes: Fuerza ciudadana, Democracia Social, México Posible, Partido Alianza Social, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido del Centro Democrático, Partido Comunista Mexicano, Partido Demócrata Mexicano, Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Partido Liberal Mexicano, Partido Mexicano Socialista, Partido Mexicano de los Trabajadores, Partido Popular Socialista, Partido Revolucionario de los Trabajadores, Partido Revolucionario de la Unificación Nacional, Partido Social demócrata, Partido Socialista de los Trabajadores, Partido Socialista Unificado de México y Partido de la Sociedad Nacionalista.

La legislación de partidos, electoral y de financiamiento, ha establecido mecanismos para obligar a la transparencia, al reparto equitativo del financiamiento público y al funcionamiento de instancias de control y fiscalización de los recursos. Sin embargo, en la mayoría de los casos la legislación ha resultado insuficiente, principalmente porque la demanda de transparencia sobre el origen, monto y destino de los recursos no tiene la correspondencia debida en los órganos de control y supervisión.

La tarea es, crear y fortalecer el sistema de partidos, así como las instituciones que las respaldan, es decir, El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ambos elementos, debido a su importancia serán abordados con mayor amplitud en el siguiente capítulo.

Al mismo tiempo, se debe fomentar en todos los partidos una labor de liderazgo responsable y en alto grado pedagógica frente a la ciudadanía. El cometido y el papel histórico de los partidos en los procesos de transición a la democracia son tal vez la mejor justificación para su existencia, pero al tratarse de funciones tan elevadas siempre se corre el riesgo de no estar a la altura de las circunstancias.

Capítulo segundo

Instituciones Electorales

No obstante, que el propósito de los Estados democráticos sea estimular la consolidación y el fortalecimiento de partidos de oposición, a través de un organismo público que tenga autonomía financiera, jurídica y administrativa. La permanencia de un partido hegemónico (PRI) en nuestro país durante más de 70 años, el cual además organizó y llevó a cabo las elecciones provocó la desconfianza y la preocupación de todos los partidos y los ciudadanos quienes en los hechos no eran lo que decidían la elección de sus representantes.

Por ello, por primera vez, en 1987, se trató de regular jurídicamente las controversias en materia electoral a través del Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), organismo especializado en controversias electorales. Su creación no iba en contra del principio de autocalificación o validación de una elección por parte del propio Congreso, erigido en Colegio Electoral, el cual se estableció a partir de la Constitución de 1824.

La aparición de instancias jurisdiccionales en el campo electoral se anunció en un primer momento en ocasión de la reforma política de 1977, que por primera vez desde finales de los años cuarenta abrió el sistema de partidos a nuevas fuerzas políticas. La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos electorales (LOPPE) planteó que los partidos políticos podrían interponer un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia dentro de los tres días siguientes al Colegio Electoral; sin embargo, la resolución de la Corte sólo era orientadora, de ninguna manera obligatoria.³¹

Por ello con la reforma de 1987 se crea la Comisión Federal Electoral, la cual se integraba básicamente por un presidente que era el Secretario de Gobernación, un

³¹ PATIÑO, Javier. Los principios de autocalificación y legalidad en el proceso de calificación de las elecciones en México. Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral, vol. II, núm. 3, 1993.

secretario técnico, el director del Registro Nacional de Electores, un notario y representantes de los partidos políticos a través de la votación obtenida. Sin embargo, el partido gobernante conservaba la rectoría de las elecciones.

Sin embargo, los resultados electorales de 1988 cambiaron el cuadro de la contienda electoral de los partidos políticos en nuestro país, las cifras oficiales en ese año dan cuenta de esa modificación que además fueron duramente impugnadas.

En la votación para diputados del periodo electoral de 1988 sirvió para inyectar votos a partidos que hasta esa fecha no habían logrado sobrepasar una votación marginal. De esta manera, los resultados electorales de 1988 modificaron sustancialmente el peso específico de los partidos políticos.

El periodo electoral de 1988 acercó al país hacia un eventual sistema de partidos más competitivo. En cuestión de meses se produjo una recomposición de las fuerzas políticas.

En el periodo 1989-1990 se realizaron reformas en las disposiciones legales en materia electoral y en particular, se afinaron las normas en torno a los partidos políticos. En materia constitucional, la reforma de 1989 impulsada por el PRI y el PAN refrendó en materia de partidos políticos las disposiciones anteriores.

La reforma electoral de 1989-1990 no modificó sustancialmente otros aspectos de la normatividad electoral, no introdujo cambios de fondo en materia de partidos políticos, salvo la recuperación del registro condicionado y una reglamentación más estricta de las coaliciones colocando candados a las candidaturas comunes.

Sin embargo, se adiciono una especie de corresponsabilidad partidista en la organización de los comicios, ya que la nueva redacción del artículo 41 señaló que: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se

ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos” los partidos además, según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realizarán labores de vigilancia en el proceso de preparación electoral.

Pese a esta reestructuración partidista, el partido gobernante aún conservaba el poder de organizar y llevar a cabo las elecciones, muestra de ello, son los comicios del 6 de julio de 1988, en donde se presentan una serie de irregularidades, como la no publicación del lugar en el que se instalarían algunas casillas, la tinta no era indeleble y el padrón electoral estaba incompleto. Después se detuvo la información a cargo del mecanismo auxiliar instalado por la Secretaría de Gobernación esta información se envió vía telefónica y se transmitía a los representantes de los partidos.

No obstante esta serie de irregularidades, la Secretaría de Gobernación aseguró que dicha falla no afectaría la información en sí, ya que los resultados de cada casilla eran expuestos en el exterior de éstas y los partidos políticos tenían representantes en todos los Estados.³²

De esta forma el PRI anunció su victoria sin que la Comisión Federal Electoral hubiese dado resultados oficiales. La comisión desaparece en 1990, con el propósito de crear un nuevo organismo con representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo y una estructura novedosa: el Instituto Federal Electoral.

Así mismo, la Cámara de Diputados aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) el 15 de julio de 1990. De esta manera, las nuevas disposiciones reglamentarias regulaban las bases para la organización y funcionamiento del Tribunal Federal Electoral, así como las nulidades, los medios de impugnación y las sanciones administrativas.

³²BARTLETT DÍAZ, Manuel. Un testigo de la jornada electoral de 1988. En Derecho y legislación electoral: 30 años después de 1968. Ed. Porrúa, México 1999 Pág. 247.

Las instituciones electorales en México, así como las leyes que les dan origen y las rigen, surgen por la necesidad política e histórica de depositar en manos de una autoridad independiente de los partidos políticos y del gobierno el desarrollo de los procesos electorales. Ante el mandato constitucional el Instituto Federal Electoral tiene en sus manos la vanguardia en el camino de la construcción de la democracia, veracidad, calidad, equidad, claridad, confianza, transparencia en relación a los procesos políticos-electorales, su desarrollo y efectos posibles.

Así, las reformas del 6 de abril de 1990 son el origen del Instituto Electoral Federal reconocido como un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio; así como los lineamientos de un sistema de impugnación electoral y la creación de un Tribunal Electoral autónomo.

En nuestro país el Instituto Federal Electoral es reconocido como un organismo de vital importancia para la vida democrática de nuestro sistema mexicano, al ser el promotor en el desarrollo de la democracia, específicamente al vigilar la concreción de la voluntad ciudadana a través del sufragio.

Las elecciones constituyen el mecanismo de fiscalización más importante, ya que representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo, por ello cuanto más transparente sea el proceso, mayor será la legitimación democrática del poder. De ahí, la importancia de contar con instituciones electorales independientes del poder y de los partidos políticos, que reglamenten la vida electoral y que sean reconocidas y acatadas por los distintos actores políticos, es decir, que sean las reglas convertidas en prácticas sociales y que constituyan por ello el referente principal de las relaciones y el comportamiento electorales.

En sociedades con democracias incipientes, como el caso de México, caracterizada por una política excluyente o elitista, favorecedora del partido hegemónico surge la necesidad de crear mecanismos e instituciones que permitan a los ciudadanos velar por la transparencia de la gestión pública y en algunas

esferas del quehacer público. De ahí la importancia de mecanismos de vigilancia, control y rendición de cuentas, es decir, mecanismos protectores de la democracia.

La existencia de dos autoridades electorales en México (Instituto Federal Electoral IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación TEPJF) se explica como respuesta a la desconfianza que generaban los órganos electorales y al hecho de que los conflictos y litigios poselectorales se resolvieran en instancias gubernamentales, es decir, que fueran un asunto político.

Por un lado el Instituto Federal Electoral fue dotado de autonomía política al dejar fuera de su dirección al Secretario de Gobernación y al despojar a los partidos políticos del derecho a voto dentro del Consejo General, por otro lado, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se erigió en instancia calificada para determinar la adecuada interpretación de la ley, así como para vigilar el apego a la Constitución y a la ley de todos los actos, y decisiones de la autoridad administrativa, dando cause a las impugnaciones de los diversos actores políticos y resolviendo de manera definitiva e inatacable sobre controversias.

Mientras los partidos políticos mantuvieron el derecho a voto en el órgano de dirección del IFE, la imparcialidad se forjaba en los equilibrios entre las diferentes fuerzas políticas ahí presentes. En cambio, con la ciudadanización de los órganos de dirección del IFE, que significó que sólo los consejeros electorales tuvieran derechos a voto, la imparcialidad se alcanzaba por la independencia, que estaría reforzada por la profesionalización de sus cuadros ejecutivos y técnicos. Así, la parte directiva y colegiada del Consejo General vigila y supervisa permanentemente la parte operativa, en tanto ambas están sujetas en todo momento al escrutinio de los partidos políticos, y cuando estos así lo solicitan, a la ratificación o rectificación de sus actos por parte del Tribunal Electoral.

El hecho de que el objetivo último de las instituciones electorales sea inyectar confianza en los procesos electorales, ha determinado no sólo la naturaleza y funciones del IFE y el Tribunal Electoral, sino del conjunto de candados de seguridad previstos en cada una de las fases del proceso electoral.

Por su parte y siguiendo este orden de ideas, para el jurista Manuel Barquín Álvarez, “La creación del Instituto Federal Electoral (IFE), representa un hito en la evolución de los órganos electorales, ya que desde 1946, no se había introducido una reforma tan radical en la organización electoral”.³³

Con gran acierto agrega el profesor Barquín Álvarez que “el IFE es el órgano principal para la organización de estructura y función, de los comicios federales, de cuyo funcionamiento en la práctica dependen en gran medida no sólo la operación del proceso electoral, sino también la imagen que el ciudadano perciba de éste en cuanto a su credibilidad, imparcialidad y eficacia”.³⁴

2.1 Naturaleza Jurídica

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), siguiendo los lineamientos establecidos en el artículo 41 de la Carta Magna, ha definido en su texto al Instituto Federal Electoral como “un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios” (artículo 70, párrafo I); esta característica no es nueva en la legislación electoral mexicana, pues el abrogado Código Federal Electoral de 1986 ya determinaba a “ la Comisión Federal Electoral como el organismo autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral” (artículo 164).

³³ BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel. “El Instituto Federal Electoral, organización y funciones” En Derecho y Legislación Electoral. Problemas y Proyectos, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 1993, Pág. 109.

³⁴ Ibidem. Pág. 109-110

Así mismo, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, ya había citado a la Comisión Federal la naturaleza jurídica de “organismo autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica propia” (artículo 77).

Sin embargo, el aludido precepto tampoco tuvo gran trascendencia, porque no hizo sino reiterar literalmente en su parte correlativa, el texto del artículo 42 de la Ley Electoral de 1972, la cual por primera vez, anuncia una definición legal y otorga la referida naturaleza jurídica al supremo organismo electoral federal.

La auténtica reforma legislativa se realizó en 1990 y elevó a nivel constitucional dicha naturaleza jurídica, con la adición hecha al artículo 41 de la Carta Magna; después el hecho de haber abandonado el sistema plural de organismos electorales, en ocasiones dispersos y generalmente no vinculados entre sí, para unificarlos en el Instituto Federal Electoral, actualmente único organismo público de carácter materialmente administrativo, mediante el cual el Estado realiza en forma integral, la función electoral.

De esta manera, en el Derecho Electoral Federal Mexicano vigente se realizan las etapas de preparación, desarrollo, vigilancia y calificación de los diversos procedimientos para elegir Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, otorgando únicamente la última etapa de calificación de la elección de Presidente de la República a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyas resoluciones son definitivas e inapelables (artículo 99, párrafo cuarto, fracción II párrafo segundo de la Constitución Federal).

En términos de la reforma constitucional de agosto de 1996, actualmente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión sólo compete la facultad de “expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente electo que hubiere hecho el Tribunal (artículo 74, frac. I de la Constitución Federal).

De igual forma, resultó de gran innovación por parte del Legislador Constitucional Permanente de 1990, la incorporación de las mesas directivas de casilla al tenor de la Carta Magna, considerándolas parte integrante del Instituto Federal Electoral (artículo 1 párrafo octavo). Y elevar al texto de la Constitución Federal, la naturaleza del Instituto, al disponer que este “organismo público será autoridad” en materia electoral. Esta disposición se reiteró en el ordenamiento reglamentario al expresar que “el Instituto Federal Electoral, es depositario de la autoridad electoral” (artículo 68).

En conclusión los preceptos constitucionales y legales consultados determinan en forma indubitable, que el Instituto Federal Electoral tienen personalidad jurídica propia. **(VER ANEXO B, PÁG. 127)**

2.2 Personalidad Jurídica

De acuerdo al artículo 25 del vigente Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal, tienen esta naturaleza, además de los entes de derecho público, privado y social que enumera específicamente en sus fracciones I y III a VII “las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley” mencionadas, específicamente en la fracción II.

En esta última categoría queda incluido el Instituto Federal Electoral en virtud de que es una persona de derecho público, no sólo reconocida sino creada por una disposición constitucional expresa, con naturaleza jurídica de organismo público caracterizado por su autonomía, permanencia e independiente (artículos 41, base III, párrafos primero y segundo de la Constitución Federal; 68 y 70, párrafo I del Código).

Es indispensable constatar si el Instituto, intrínsecamente es o no auténtico centro de imputación normativa; si en aplicación puntual del criterio material, es titular de

derechos y deberes, es decir, si efectivamente tiene o no la naturaleza de sujeto de derecho, con personalidad jurídica propia.

Para resolver adecuadamente la cuestión planteada, es necesario tener presente que conforme a derecho, toda persona debe reunir requisitos fundamentales e inalterables por regla, es decir, que constituyen elementos *sine qua non* de la aludida naturaleza jurídica, agrupadas bajo el rubro común: atributos de la personalidad.

Los atributos de la personalidad de las personas físicas, individuales, reales o humanas son: nombre, capacidad de goce, estado civil o de familia, domicilio, patrimonio y nacionalidad o estado político; y para las personas colectivas o morales son: razón o denominación social, capacidad jurídica de goce y de ejercicio, domicilio, patrimonio y nacionalidad. Los atributos de la personalidad que caracterizan a las personas colectivas, corresponden a la naturaleza del Instituto Federal Electoral, como se verá a continuación.

Denominación: es la palabra o conjunto de palabras que identifican individualmente a las personas colectivas. Cumpliendo determinados requisitos, establecidos conforme a derecho, la denominación puede ser atribuida en forma libre por la persona legalmente facultada para ello.

Capacidad jurídica: es la aptitud para ser titular de derechos y deberes, así como para ejercerlos y cumplirlos por sí mismo; se divide en capacidad de goce y de ejercicio. La primera es la que tiene categoría de atributo de la personalidad y que por ende, existe en todas las personas y consiste en la aptitud jurídica para ser titular de derechos y deberes. La capacidad de ejercicio, en cambio la tienen únicamente las personas individuales que han alcanzado la mayoría de edad y que no encuentran en alguna hipótesis de incapacidad, según lo previsto en los artículos 22, 23, 24, 450, 646 y 647 del precitado Código Civil.

Las personas colectivas desde su origen tienen capacidad de goce y de ejercicio, delimitada sólo por su objeto social, de manera que no pueden hacer sino aquello que está orientado en forma mediata o inmediata, a su consecución en los términos del artículo 26 del Código Civil en consulta.

Domicilio: es el ámbito territorial que el derecho toma para ubicar a una persona individual o colectiva para el ejercicio de sus derechos o el cumplimiento de sus deberes, independientemente de que el lugar sea determinado de manera voluntaria por el interesado o impuesto por el ordenamiento jurídico.

Patrimonio: es el conjunto de derechos y deberes susceptibles de valoración pecuniaria así como de naturaleza extrapecuniaria o moral, constitutivo de una universidad jurídica cuya titularidad corresponde a una persona en particular.

Nacionalidad: es el vínculo jurídico que establece el derecho de un Estado para considerar a una persona como parte de su población. En el caso de las personas colectivas su nacionalidad se determina por la del ordenamiento jurídico conforme al cual se constituyen y organizan (artículos 25 fracción VII, 2736 y 2737 del aludido Código Civil).³⁵

Después de un análisis minucioso, se desprende que sí reúne los atributos de la personalidad ya mencionados, toda vez que tiene denominación atribuida por el Poder Constituyente Permanente en el numeral 41 de la Carta Magna en su párrafo primero de la base III, reiterada por el legislador ordinario en los numerales 68 y 70 del Código de la materia, que se refieren expresamente al Instituto Federal Electoral.

El párrafo primero del artículo 41 de nuestra Carta Magna hace alusión a su capacidad jurídica, la cual establece que está delimitada por la ejecución de la

³⁵GALVÁN RIVERA, Flavio. Derecho Procesal Electoral Mexicano. Ed. Mc. GRAN-HILL, México, D.F. 1997 Pág. 21.

función estatal consistente en preparar, realizar y calificar las elecciones agregando dicha base en su párrafo último que determina:

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señala la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de Diputados y Senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

Como sucede por lo general con los entes de Derecho Público denominados organismos descentralizados, el atributo de la personalidad en comento no es sino el ámbito de competencia constitucional y legalmente otorgado al Instituto.

De esta manera, el párrafo del numeral 71 del Código en materia electoral establece que “el Instituto tiene su domicilio en el Distrito Federal”. Además, en los artículos 98 y 108, ambos en su párrafo segundo, el legislador ordinario previó que la sede o domicilio de las delegaciones y de las subdelegaciones del Instituto son respectivamente, la capital de cada estado y el Distrito Federal en su caso, así como la cabecera de cada uno de los trescientos distritos electorales uninominales en que se divide el territorio nacional para la elección de diputados federales de mayoría relativa (artículos 52 y 53 constitucionales).

Respecto al atributo denominado patrimonio cabe señalar que el párrafo segundo del numeral 70 del Código referido dispone expresamente que “ se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el presupuesto de egresos de la

Federación, así como los ingresos que reciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones de este Código”.

De la nacionalidad del Instituto aun cuando no hay disposición jurídica que la determine, de una sistemática interpretación de las normas constitucionales y legales aplicables, así como de su naturaleza intrínseca y de sus fines, se infiere que es mexicana; a lo que se le adiciona el párrafo tercero del artículo 70 el cual indica:

El Instituto se regirá para su organización, funcionamiento y control por las disposiciones constitucionales relativas y las de este Código. Este numeral indica que es una persona colectiva o moral creada por el sistema normativo para la consecución de un fin jurídico-político específico y lícito, que no es transitorio sino permanente de ahí la característica que le atribuye el párrafo I del artículo 70 del Código de la materia.

Podemos concluir que el Instituto Federal Electoral, además de ser un centro de imputación normativa, es un ente capaz de ser titular de derechos y deberes por disposiciones jurídicas que permiten reunir los atributos de personalidad; por tanto, sí es una persona de derecho e interés público, creado para un fin específico: el cumplimiento de la función estatal de organizar, desarrollar y calificar las elecciones para la renovación periódica de los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, salvo la calificación de la elección para Presidente de la República.

2.3 Organismo Público

Del artículo 41 de la Constitución Federal y 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se desprende con antelación, que el Instituto Federal Electoral es “un organismo público autónomo, de carácter permanente,

independiente con personalidad jurídica y patrimonio propios” mediante el cual el Estado lleva a cabo la función de organizar, realizar y calificar elecciones”.

En el ámbito del derecho se establece la existencia de un ente con personalidad jurídica y patrimonio propios sujetos de derecho público y con ello de patrimonios destinados a fines específicos consistentes en la realización de determinadas funciones propias del Estado. Por ello, el organismo creado no se desliga en ningún momento del interés público y por lo tanto, de la vigilancia y control del Poder Estatal.”

La diferencia entre órgano del Estado y organismo descentralizado, radica en que en el primero constituye parte de un todo y generalmente carece de personalidad jurídica distinta, y el organismo siempre goza de este atributo y por la misma razón de la titularidad de un patrimonio propio, pero fundamentalmente de capacidad jurídica independiente, la que constituye su característica esencial.

Ha precisado de manera acertada el fundador de la Escuela de Viena, que “el Estado sólo obra a través de sus órganos” los cuales son susceptibles de clasificarse sistemáticamente en autoridades y órganos auxiliares carentes de autoridad; éstos a su vez pueden ser únicamente de preparación o consultoría, o bien estar caracterizados por realizar ambas funciones.³⁶

Hasta aquí podemos concluir que el organismo público es un sujeto de derecho -persona- que se caracteriza por su autonomía orgánica y financiera, establecida en el ordenamiento jurídico que le da origen, concediéndole con ello potestad de decisión limitada al ámbito de competencia que le es asignada por los dispositivos jurídicos que lo regulan; en consecuencia, el Estado tiene el deber jurídico de respetar la esfera de autonomía con la cual por su voluntad soberana está investido el organismo público legalmente creado, que se caracteriza

³⁶KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. 4ª. Reimp. 2ª. Ed, Facultad de Derecho. UNAM, México, 1988. Pág. 232.

fundamentalmente por ser persona con todos los atributos de la personalidad ya enunciados.

En materia electoral federal, por su naturaleza y características el Poder Público en general tiene facultades de vigilancia y control sobre la actuación del Instituto, así como de la designación de algunos integrantes de sus diversos órganos.

Es necesario precisar en estricto sentido jurídico, que el Instituto no es un órgano del Estado porque el artículo 41 base III, párrafo primero de la Carta Magna especifica que se constituye de manera tripartita, con representantes del Poder Legislativo, de los partidos políticos nacionales y de la ciudadanía en general, circunstancias que dan una integración y naturaleza diferente a la que distingue a los órganos del Estado e incluso a los organismos públicos descentralizados que forman parte de la administración pública, es decir, del Poder Ejecutivo Federal.

Para finalizar, el Instituto es un organismo público independiente de los tres poderes –Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía (artículos 41 y 49 de la Constitución) y que ha sido creado expresamente para cumplir una función propia del Estado, regida por el interés público, con la finalidad específica de aplicar el derecho en la organización, realización y calificación de las elecciones necesarias para la renovación de los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación.

2.4 El Instituto como Autoridad

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela define a la autoridad como “aquel órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución cuyo desempeño conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas dadas dentro del Estado o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa”.

La Carta Magna y el COFIPE expresamente disponen que el Instituto es autoridad electoral, puesto goza de *imperium*, puede tomar decisiones y las puede ejecutar incluso contra la voluntad de los sujetos de Derecho Electoral: ciudadanos, partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas, así como candidatos a cargos de elección popular, sin necesitar el agotamiento previo de un procedimiento jurisdiccional.

2.5 Estructura e Integración

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independientemente de sus decisiones y funcionamiento profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y ocho consejeros electorales y concurrirán con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral.

Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales, y las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos.

Como podemos observar la conformación tripartita del Instituto Federal Electoral se integra esencialmente con representantes de la ciudadanía en general, así como de los partidos políticos nacionales y del Poder Ejecutivo Federal; y se advierte su estructura, conformada por órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, esta estructura administrativa que en los decretos del 13 de mayo de

1994 y 19 de noviembre de 1996 publicados en el Diario Oficial de la Federación el 18 y 22 de los respectivos mes y año, a través de los cuales el Poder Legislativo reformó, derogó y adicionó diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para adecuarlos a las reformas del artículo 41 constitucional publicados oficialmente el 19 de abril de 1994 y el 22 de agosto de 1996; subsistiendo la original tríada orgánica ya mencionada. Del precepto constitucional y de la ley reglamentaria, se concluye que el Instituto se constituye en forma estricta de tres órganos: unos de dirección, ejecución y técnicos los otros y de vigilancia.

El artículo 69, párrafo 3, *in fine*, del Código dispone que la desconcentración será la base de la organización administrativa del Instituto Federal Electoral.

Los órganos de dirección se definen como aquellos que tienen por objeto primordial fijar los lineamientos o directrices de actuación del Instituto, así como emitir las resoluciones esenciales a los diversos ámbitos de su competencia. Los órganos de dirección del Instituto, respetando su estructura jerárquica son: el Consejo General, los consejos locales y los distritales, siendo el primero el órgano superior (artículos 73, 105 y 116).

Algunos doctrinarios también consideran dentro de esta estructura a las mesas directivas de casilla ya que tienen como función principal recibir la votación, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio durante la jornada electoral, así como realizar el escrutinio y cómputo de las elecciones, garantizando su autenticidad (artículo 118).

Los órganos ejecutivos y técnicos son de carácter permanente y están encargados de realizar actividades administrativas, amén de las técnicas atribuidas al Instituto, para el adecuado desarrollo integral de los correspondientes procedimientos electorales, desde su preparación hasta su calificación. Se encuentran en esta categoría la Presidencia del Consejo General, la Junta

General Ejecutiva, considerada legalmente como el órgano operativo superior, así como la Secretaría Ejecutiva y las juntas locales y distritales ejecutivas(artículos 71.1, 85, 86, 87, 100 y 110).

En último lugar dentro de la estructura orgánica del Instituto están los órganos de vigilancia que tiene a su cargo coadyuvar en todo lo relacionado al servicio inherente al Registro Federal de Electores, lo que significa que no son auténticos órganos de autoridad, sino únicamente órganos auxiliares, cuyas facultades de actuación está perfectamente delimitadas por la finalidad específica de supervisión (artículo 92.2, 101.2 y 111.2).

Básicamente el principio rector o eje central sobre el cual descansa la organización administrativa del Instituto Federal Electoral son sus órganos, que se clasifican en centrales y desconcentrados, éstos a su vez se dividen en estatales, distritales y municipales e incluso seccionales, lo cual le permite laborar en todo el territorio nacional.

Se clasifican como órganos centrales al Consejo General del Instituto, a la Presidencia del Consejo General, a la Junta General Ejecutiva y a la Secretaría Ejecutiva (artículo 72.1), además tiene esta naturaleza jurídica la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores (artículo 92.2), aun cuando no haya texto expreso que así lo disponga.

No obstante, la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva son órganos centrales del Instituto, en sentido material no son auténticos órganos, sino sólo parte de un todo, aludido al Consejo General y de la Junta General Ejecutiva (artículo 87. 1).

Los órganos desconcentrados a nivel estatal se denominan delegaciones y están integrados por la junta local ejecutiva, el vocal ejecutivo y el consejo local, cuya

sede es el Distrito Federal y la correspondiente capital de cada una de las entidades federativas (artículos 71.1, inciso a y 98).

En el Distrito y en todos los estados de la Federación existe una comisión local de vigilancia del Registro Federal de Electores, a la que son aplicables los comentarios expresados en relación con la comisión nacional (artículo 101.2).

Lo referente al vocal ejecutivo está enunciado en el artículo 98 en cita, que establece que no es un verdadero órgano independiente, sino forma parte de un todo, que es la junta ejecutiva local a la cual preside (artículos 92.2 y 101.1 inciso a).

A nivel distrital existe como órgano desconcentrado, una subdelegación del Instituto ubicada en cada uno de los 300 ámbitos electorales uninominales en que se divide el territorio nacional para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa (artículos 52 y 53 de la Constitución y 71.1, inciso b del Código).

La subdelegación cuenta con una junta distrital ejecutiva, un vocal ejecutivo y un consejo distrital; su sede es la cabecera de cada uno de los mencionados distritos electorales federales uninominales (artículo 108).

El objetivo principal de la creación de los órganos electorales radica en posibilitar y fomentar la participación inmediata y directa de los ciudadanos, asociaciones, agrupaciones y partidos políticos, en la vida democrática del país. Además se adicionan los procedimientos electorales federales en los respectivos ordenamientos jurídicos que se han considerado de interés público.

Respecto al financiamiento público que será uno de los temas de gran relevancia y para efectos de esta tesis cabe señalar que con la creación de los órganos electorales autónomos se amplió, y además del que recibían por actividad electoral, ahora reciben por actividades generales como entidades de interés público y por subrogación del estado de las contribuciones que los legisladores

habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos y por actividades específicas como entidades de interés público.

Las autoridades electorales regulan dos actividades: las permanentes, que corresponden a las actividades realizadas durante la época de receso de los procesos electorales federales, la mayoría a cargo de profesionistas conocedores de la materia electoral; y las actividades electorales temporales que se abren y clausuran el mismo día de la elección, a través del proceso electoral federal, las Juntas están integradas por ciudadanos que han sido preparados por profesionistas conocedores de materia electoral, pero de extracción ciudadana, encargados de administrar y dirigir el proceso electoral; además son jerárquicamente superiores a las Juntas, ya que tiene la facultad de supervisar a los Consejos.

El COFIPE pretende que se les permita a los ciudadanos participar en el proceso electoral, mientras tanto el funcionamiento de los organismos permanentes queda a cargo de profesionales en materia electoral.

2.6 Órganos Centrales del IFE

1. El Consejo General
2. La Presidencia
3. La Junta General Ejecutiva
4. La Secretaría Ejecutiva
5. Direcciones Ejecutivas

El Consejo General. Esta conformado por un consejero presidente, ocho consejeros electorales, que permanecen siete años en su puesto. Los Consejeros del Poder Legislativo (uno por cada grupo parlamentario con afiliación de partido

en alguna de las Cámaras), representantes de los partidos políticos³⁷ y el secretario ejecutivo. Sólo el consejero presidente y los consejeros electorales tienen derecho a voz y voto. Los demás integrantes sólo tienen derecho a voz.

El consejero presidente y los consejeros electorales de acuerdo al artículo 41 constitucional, fracción III se eligen por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente a propuesta de los grupos parlamentarios.

El Consejo General de acuerdo al numeral 78 y 79 fracción I del COFIPE sesiona de manera ordinaria cada tres meses, en dichas sesiones deberá estar presente la mayoría de sus integrantes y primordialmente el consejero presidente.

Los consejeros electorales son ciudadanos nombrados por la Cámara de Diputados; no califican para el cargo en caso de tener relaciones a nivel directivo con partidos políticos o cargos de alto nivel en los Poderes Ejecutivos Federales y en las entidades federativas. El objetivo básico es que participen los ciudadanos, aunque, una vez nombrados por la Cámara de Diputados, se convertirán en funcionarios públicos.

Entre las principales facultades del Consejo General podemos señalar: la designación del Secretario ejecutivo, directores ejecutivos del Instituto, los presidentes de los Consejos Locales y del Consejos Distritales, además a los consejeros electorales de los Consejos Locales durante el proceso electoral.

También tienen facultades de vigilancia de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales, incluyendo el otorgamiento de su registro y el resolver sobre convenios de fusión, frentes y coaliciones de éstos; aprobar la división del territorio nacional en distritos electorales uninominales, aprobar el modelo de credencial

³⁷ El TRIFE ha resuelto que estos no tienen capacidad para representar a sus partidos políticos para interponer medios de impugnación.

para votar con fotografía; los topes máximos de gastos de campaña, efectuar el cómputo total de la elección de Senadores y Diputados electos según el principio de representación proporcional; resolver recursos de revisión; el presupuesto del IFE, conoce de infracciones e impone sanciones; fijar las políticas y programas generales del IFE entre otras.³⁸

Presidencia. El objetivo básico de la presidencia del Consejo General es convocar y conducir las sesiones del Consejo, vigilar el cumplimiento de sus acuerdos y establecer los vínculos requeridos con autoridades federales, estatales y municipales.

Asimismo, tiene facultades para proponer el nombramiento de secretario ejecutivo y de los directores ejecutivos del IFE; propone cada año el anteproyecto de presupuesto del IFE; recibe la solicitud de registro de candidatos a la Presidencia de la República, Senadores y Diputados por el principio de representación proporcional y someterlas al Consejo; presidir la Junta General Ejecutiva; dar a conocer los resultados de la estadística electoral, entre otras.

La Junta General Ejecutiva. Esta conformada por el presidente del Consejo General, el secretario ejecutivo y cada uno de los directores ejecutivos de las seis Direcciones Ejecutivas del IFE.

Se reúne mínimo una vez al año para determinar procedimientos administrativos, supervisar el cumplimiento de programas relativos al Registro Federal de Electores; proponen políticas y programas generales; supervisan a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas; evalúan el desempeño del Servicio Profesional Electoral; supervisan programas de capacitación electoral y educación cívica; proponen establecimiento de oficinas municipales, resuelven

³⁸ El TRIFE ha señalado que su capacidad para revisar el ejercicio de las facultades discrecionales del Consejo General, se circunscribe a verificar que la actuación de la autoridad no se traduzca en una arbitrariedad, sino que se de con Fundamentación y motivación y que sus acuerdos deban cumplir los requisitos de legalidad. Art. 82.COFIPE.

medios de impugnación, integran expedientes relativos a faltas administrativas; imponen sanciones, etc.

La Secretaría Ejecutiva. El secretario dura siete años en el cargo, representa legalmente al Instituto Federal Electoral con amplias facultades de sustitución y de actos de dominio. Labora como secretario del Consejo General (con voz y sin voto) y cumple con los acuerdos del Consejo.

Además debe de orientar y coordinar las acciones de las Direcciones Ejecutivas, de las Juntas Locales Ejecutivas y de las Juntas Distritales Ejecutivas, nombra integrantes de las Juntas y del Servicio Profesional Electoral del IFE. Elabora mecanismos de difusión inmediata de resultados preliminares de elecciones; actúa como secretario de la Junta General Ejecutiva, elabora cada año el anteproyecto de presupuesto del IFE, ejerce partidas presupuestales, entre otras facultades.

Cuenta con un director ejecutivo cada una de las direcciones ejecutivas, el cual es nombrado por el Consejo General.

1. Dirección Ejecutiva del Registro Federal Electoral
2. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas, Partidos Políticos.
3. Dirección Ejecutiva de Organización Electoral
4. Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral
5. Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica
6. Dirección Ejecutiva de Administración

2.7 Órganos Técnicos y de Vigilancia del IFE

El IFE crea comités técnicos especiales dentro de los órganos técnicos con la finalidad de llevar a cabo actividades o programas específicos. El cuerpo de técnicos parte del Servicio Profesional Electoral y de diversos grupos de técnicos

que desarrollan actividades relacionadas con el Registro Federal de Electores, la Comisión de Radiodifusión y otras.

Los órganos de vigilancia del IFE son reconocidos como comisiones de vigilancia, dentro de las cuales se incluyen a la Comisión Nacional de Vigilancia, las Comisiones Locales de Vigilancia y la Comisión de Radiodifusión.

Las Comisiones de vigilancia se integran por el director ejecutivo del Registro Federal de Electores o, en su defecto, los vocales representantes de las Juntas Locales o Distritales Ejecutivas, quienes fungen como presidentes de cada una de ellas; un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales; y un secretario designado por el Presidente, miembro del Servicio Profesional Electoral (con facultades en el área registral). Así mismo, la Comisión Nacional de Vigilancia, debe contar con un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática.

Las Juntas Locales Ejecutivas son órganos permanentes del IFE, los Consejos Locales funcionan exclusivamente durante el proceso federal electoral. De esta manera, la Junta Local Ejecutiva y el Consejo Local operan conjuntamente. Es necesario señalar que durante el proceso electoral es facultad de los Consejos Locales supervisar las actividades que realicen las Juntas Locales Ejecutivas.

El IFE cuenta con 32 delegaciones: una en el Distrito Federal y las restantes en cada entidad federativa que, a su vez, tienen su sede en el Distrito Federal y en cada una de las capitales de las entidades federativas, cada una de estas delegaciones se integra por la Junta Local Ejecutiva y durante el proceso electoral, por el Consejo Local.

Las Juntas Locales Ejecutivas sesionan una vez al mes, son presididas por el vocal ejecutivo y se integran invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral, de la siguiente manera:

- Vocal Ejecutivo
- Vocal de Organización Electoral
- Vocal de Registro Federal de Electores
- Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica
- Vocal secretario

Las Juntas Locales Ejecutivas tienen la finalidad de supervisar y evaluar los programas a cargo de las vocalías y de los órganos distritales, dentro de su territorio, así como sustanciar y resolver los medios de impugnación, fuera del tiempo de los procesos electorales, contra los actos o resoluciones de los órganos distritales. Están obligados a realizar un informe mensual al secretario ejecutivo del IFE respecto al desarrollo de sus actividades.

En cada entidad federativa se integra una Comisión Local de Vigilancia, con el propósito de colaborar con los trabajos relativos al Padrón Electoral, como parte de la Comisión Nacional de Vigilancia -la última presidida por el director ejecutivo del Registro Federal de Electores- y la participación de los partidos políticos nacionales.

El Consejo Local funciona durante el proceso electoral, sesionan a más tardar el 31 de octubre del año anterior al de la elección ordinaria y hasta la conclusión del proceso; durante el cual sesionan por lo menos una vez al mes. Se integra por:

- Un Consejero Presidente
- Seis consejeros electorales
- Representantes de los partidos políticos nacionales
- El vocal de Organización Electoral
- El vocal del Registro Federal de Electores
- El vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica
- El Secretario

Los Consejos Locales están facultados para vigilar a los Consejos Distritales que se instalen en la entidad federativa durante el proceso electoral y designar en el mes de diciembre del año anterior a la elección, por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integren a los Consejos Distritales; así como vigilar la observancia de la ley electoral y los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales.

También tienen atribuciones para resolver los medios de impugnación que les competan, registrar fórmulas de candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa y efectuar su cómputo total y declaración de validez de la elección, que incluye el cómputo de Senadores por el principio de representación proporcional. Además la facultad de supervisar las actividades que realicen las Juntas Locales Ejecutivas y recabar, de los Consejos Distritales, las actas de cómputo de la votación de diputados por el principio de representación proporcional y llevar a cabo los cálculos correspondientes.

Las Juntas Distritales se caracterizan por ser órganos permanentes del Instituto Federal Electoral. Y los Consejos Distritales realizan únicamente sus actividades durante el transcurso del proceso federal electoral; durante el cual ambas instituciones electorales trabajan en conjunto. Los Consejos Distritales tienen la facultad de supervisar las actividades que realicen las Juntas Locales Ejecutivas en el transcurso del periodo electoral.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales determina que en la cabecera de cada uno de los 300 distritos electorales habrá una Junta Distrital Ejecutiva, además del vocal ejecutivo, Art. 108. Las Juntas Distritales sesionan una vez al mes, las preside el vocal ejecutivo y se integran por funcionarios del Servicio Profesional Electoral (Art.109).

- Vocal ejecutivo
- Vocal de Organización Electoral

- Vocal del Registro Federal de Electores
- Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica
- Vocal secretario

Las Juntas Distritales Ejecutivas tienen como objetivo primordial supervisar y evaluar los programas a cargo de las Vocalías, proponer al Consejo Distrital el número y ubicación de las casillas, la capacitación de aquellos ciudadanos que integraran las mesas directivas y entregar al Consejo Distrital las propuestas de los ciudadanos que desempeñaran el cargo como asistentes electorales.

Nuestro ordenamiento legal indica que es atribución del vocal ejecutivo presidir el Consejo Distrital durante el proceso electoral, además prevé que los Consejeros Distritales se integren, por un consejero presidente designado por el Consejo General del IFE.

Podemos observar que estamos frente a una contradicción que se resuelve por la facultad otorgada al Consejo General al poder designar a los funcionarios que participaran como presidentes de los Consejos Locales y Distritales, que además fungirán como vocales ejecutivos de las juntas correspondientes. Además corresponde al Secretario Ejecutivo del IFE nombrar a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral (Art.89).

Cada Distrito Electoral tiene una Comisión Distrital de Vigilancia, con el objetivo de apoyar en las actividades relacionadas al Padrón Electoral (Art. 111).

El Consejo Distrital realiza sus funciones durante el proceso electoral, iniciando sus sesiones a más tardar el 31 de diciembre del año anterior al de la elección ordinaria y hasta que concluye el proceso, en el que realizan una sesión una vez al mes (Art. 115, I y II). Se integra por:

- Un consejero presidente
- Seis consejeros electorales
- Representantes de los partidos políticos nacionales
- El vocal de Organización Electoral
- El vocal del Registro Federal de Electores
- El vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica
- El secretario

Los Consejos Distritales determinan el número y ubicación de las casillas, insacular a los funcionarios de casilla, registrar fórmulas de candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa y registrar los nombramientos de representantes de partidos políticos; así como acreditar a los observadores electorales, expedir la identificación de los representantes de los partidos, efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de Diputados y Senadores por ambos principios y de Presidente de la República; así como en general, vigilar la observancia de la ley electoral y los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales. Destaca básicamente su facultad de supervisar las actividades que realicen las Juntas Distritales Ejecutivas (Art.116).

Las mesas directivas de casilla son el medio más inmediato que existe entre las autoridades electorales con los ciudadanos. Es la unidad electoral encargada de recopilar la votación y hacer el primer escrutinio y cómputo de la misma. De ella depende que exista un buen orden y gobierno. Así como la credibilidad de la ciudadanía en unas elecciones limpias y auténticas.

Cada uno de los 300 distritos electorales uninominales del país se divide en secciones electorales que se integran por 50 ciudadanos electorales como mínimo y 1500 como máximo (Art. 155). **(VER ANEXO C, PÁG.129)**

Por cada 750 electores o fracción se instala una casilla, cuyo fin es recibir la votación de los ciudadanos residentes en la sección electoral; sin embargo,

pueden instalarse casillas extraordinarias cuando las condiciones geográficas lo exijan (Art.192).

Un sistema electoral fuerte contribuye al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; asegurar el ejercicio de sus derechos y obligaciones electorales; vigilar en cada contienda electoral por la autenticidad y efectividad del sufragio; además coadyuva en la promoción y difusión de la cultura cívica democrática.

El hecho de que el objetivo último de las instituciones electorales sea inyectar confianza en los procesos electorales, ha determinado no sólo la naturaleza y funciones del IFE y el Tribunal Electoral, sino del conjunto de candados de seguridad previstos en cada una de las fases del proceso electoral.

Así, los partidos políticos vigilan desde la conformación del padrón electoral, su actualización y su traducción en credenciales con fotografía y la lista nominal también con fotografía, pasando por la delimitación de los distritos electorales, la producción de todos los materiales que se utilizan en la elección, la aplicación de los mecanismos para sortear a los electores que deberán ser capacitados como funcionarios de mesa directiva de casilla, hasta la recepción, escrutinio y cómputo de los votos y calificación de la elección.³⁹

Tanto la estructura permanente del IFE, como los elementos de seguridad que requieren las credenciales de elector hasta los diversos materiales electorales, la forma como se constituyen las mesas directivas de casillas y lo que sea necesario para el actual funcionamiento del Instituto electoral explican el elevado costo de los procesos electorales en México.

³⁹La reforma constitucional de 1996 estableció que el cómputo final y la calificación de la elección presidencial es competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Artículo 99, párrafo II de la Constitución Política.

El costo de los gastos de operación del Instituto se coloca entre los más elevados del mundo sin embargo es necesario esta inversión ya que la democracia cuesta. Aquí lo importante sería enseñar una nueva cultura electoral a través de los medios masivos de comunicación que el costo por cada elector cuesta y que el florecimiento de un pluralismo de partidos tiene como finalidad crear nuevas opciones al elector, desafortunadamente la veracidad de sus propuestas se ven afectadas por causa de aquellos partidos que únicamente buscan intereses particulares y no el bienestar económico, político y social de todo el país.

Una vez que el padrón electoral y la organización de los comicios dejaron de ser el centro de las controversias y que se incorporaron a la ley electoral disposiciones suficientes para asegurar condiciones equitativas de competencia entre partidos y candidatos, con el fin de impedir inequidades como las ocurridas las elecciones de 1994.⁴⁰

Es necesario destacar que han desaparecido los temas referidos a la composición y facultades de las autoridades electorales o la forma de realizar elecciones constitucionales. Esto permite comentar que la estructura de las instituciones electorales ha dejado de ser tema de controversia, en virtud de que ya reúne los requisitos indispensables para considerar los comicios confiables.

Sin embargo, existen lagunas en torno al reglamento de liquidación de bienes de los partidos que perdieron su registro el 6 de julio del 2003 en especial el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) los cuales regularmente pasan a ser propiedad privada, aunque hayan sido adquiridos con el financiamiento proveniente del erario.

De ahí que uno más de los retos de las instituciones electorales en México sea garantizar en la medida de lo posible condiciones de equidad para partidos

⁴⁰El informe de los consejeros ciudadanos sobre fiscalización de los gastos de campaña de 1994 reveló que el PRI había gastado 80.3% del total erogado por los ocho partidos contendientes. Gaceta Electoral del Instituto Federal Electoral, 1995, núm. 16, Nueva Época.

grandes y pequeños e impedir que unos cuantos lucren con recursos provenientes del erario público, por ello en el siguiente capítulo no abocaremos a analizar el reglamento de liquidación de bienes de los partidos, el cual debido a su relativamente nueva creación adolece de irregularidades, por lo que propondremos algunas medidas que coadyuven a su cabal funcionamiento.

Capítulo tercero

Ley de concursos mercantiles y el procedimiento de liquidación de bienes de los partidos políticos

La quiebra es la institución que se encarga de liquidar todas las deudas a causa una actividad como comerciante. A la persona física o moral, que en un momento determinado no pueda solventar económicamente sus deudas y manifieste su insolvencia se le denomina concurso mercantil. Por lo tanto, la insolvencia es una situación económica que pueden sufrir los comerciantes y la consecuencia es la quiebra.

La Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos señalaba que la quiebra es un estado jurídico que sólo se presenta cuando así lo determina el juez competente a través de una sentencia. Por ello, es incorrecto expresar que un comerciante moroso e irresponsable está en quiebra pues se vuelve insolvente.

Una de las consecuencias que tenía la citada ley, y que tiene mayor impacto es la separación del comerciante de su actividad, es decir, separarlo incluso de la administración de su negocio, así como la prohibición de seguir ejerciendo actos de comercio en otra actividad o sector.

A diferencia de la suspensión de pagos, y frente a problemas de solvencia económica, el comerciante tiene la oportunidad de solicitar a sus acreedores una prórroga general, consistente en la espera por parte de los acreedores hasta que la empresa vuelva a encauzar y normalizar sus actividades. Así, la suspensión de pagos se vuelve el último recurso u oportunidad para el comerciante de recuperar su empresa y pagar a cada uno de sus acreedores.

3.1 La quiebra como institución de orden público

En materia mercantil el derecho de quiebra es de interés público y explicaré someramente el por qué de esta situación.

Todas las empresas públicas o privadas, determinadas en un régimen de persona física o moral, realizan una actividad específica en cualquier sociedad. A través de la intermediación, las empresas pueden llevar productos básicos a cualquier parte del mundo, sin necesidad de que el consumidor tenga la necesidad de desplazarse; asimismo, ofrecen empleos contribuyendo con ello en el combate al desempleo, el cual es uno de los grandes problemas que aquejan a nuestro país. Además nuestro régimen tributario prefiere que una empresa continúe realizando sus actividades de comercio para que pueda recaudar recursos.

Un elemento adicional, es la libertad de competencia, la cual permite y obliga a las empresas de todos los rubros a actualizarse e innovarse en el uso de nuevas tecnologías, beneficiando con ello directamente a la población consumidora, pues su abanico de opciones se amplía, permitiendo un equilibrio entre oferta y demanda. Asimismo, las empresas en cualquier lugar juegan un papel muy importante en la acumulación del ahorro y la riqueza ya que en teoría en su conjunto representan la posibilidad de que un país disponga de un poder económico uniforme.

Por ello y con base en lo antes expuesto podemos decir que la quiebra no sólo se refleja en el comerciante y en las personas que estén laborando en la empresa; sino en la sociedad en su conjunto, por la disminución en las posibilidades de satisfacción, el incremento en el desempleo, la menor recaudación tributaria, el desequilibrio entre oferta y demanda, todo ello reflejado en una decrecimiento económico a nivel interno y externo.

Por esta razón, y con el objetivo de resolver esta problemática los legisladores concordaron en ofrecer a los comerciantes la oportunidad de recuperar sus empresas a través de la negociación de su deuda con los acreedores. Esta posibilidad es denominada suspensión de pagos.

La declaración de quiebra

Para terminar esta etapa primero se debe declarar o notificar al juez los hechos que pueden constituir en un comerciante el estado de quiebra, para que el juez dé la orden a través de una sentencia la cual contiene la resolución del mismo que declara que efectivamente un comerciante está quebrado.

La Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos señala los hechos que pueden dar lugar a la quiebra de un comerciante y la forma de ser anulados, por ejemplo, si el comerciante prueba que puede solventar económicamente sus obligaciones líquidas y vencidas con su capital disponible, el juez tendrá la obligación de deliberar si procede o no la quiebra.

La Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos considera que el juez es un órgano de la quiebra y equívocamente podría pensarse que el juez es una de las partes de este juicio, sin embargo, esta disposición es absolutamente imposible, debido a que en ningún proceso puede concebirse que el juez tenga esta característica y además sea parte.

Barrera Graf, opina que el interés que mueve al juez en el juicio de la quiebra, no es el mismo que mueve a los acreedores o al síndico, sino el que corresponde al poder al que pertenece (Poder Judicial), es decir, la aplicación del derecho a las

situaciones que se le planteen de acuerdo con el principio de jurisdicción que se concede a los actores en los juicios mercantiles.⁴¹

En la ley de quiebras y suspensión de pagos el juez tiene facultades de supervisar y organizar todos los intereses que surgen o podrían existir durante la quiebra. De esta forma el juez cuenta con atribuciones de carácter administrativo más que judicial, mismas que se ven justificadas por las características que implica el interés público.

Cervantes Ahumada opina que las atribuciones transcritas pudieran resumirse de la siguiente manera: “todas aquéllas que siendo necesarias, no sobrepasen la competencia judicial del juez y sea necesario ejercer para obtener una adecuada dirección, vigilancia y gestión, tanto de la masa quebrada, como del procedimiento e instrumentaciones propiamente dichos”.⁴²

Finalmente podemos concluir que el juez en la etapa de quiebra respecto a su competencia se definirá a elección del actor o aplicando el criterio de territorio. Además, legalmente cuenta con facultades para tomar decisiones que considere adecuadas para ejercer una buena organización de la quiebra y su procedimiento.

Tipos de acreedores

Cuando el número de acreedores pasará de mil o cuando fuese imposible determinar la cuantía de sus créditos, únicamente se presentará el último balance de situación, el número aproximado de aquéllos, el nombre y domicilio de los conocidos y el importe total de créditos.

Uno de los requisitos de la quiebra es que los acreedores sean más de uno, es decir, que existan varios acreedores interesados o afectados por la situación de

⁴¹ DÁVALOS MEJÍA, Carlos, Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras. Harla México, 1984. Pág. 537.

⁴² Ibidem. Pág. 538

incumplimiento a causa de la insolvencia económica del comerciante. La Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos denomina como junta de acreedores a la totalidad de los acreedores reconocidos ante el mismo deudor.

En la práctica se realizaban dos juntas de acreedores, con el objetivo de reunirlos, en un primer momento, para que acudan aquéllas personas que se presumía tenían derecho a que se les reconociera su crédito, para finalmente determinar quiénes serán los acreedores de la quiebra. En la segunda junta sólo podrán asistir las personas cuyos créditos fueron reconocidos en la primera junta, convirtiéndose, de esta forma en el filtro de los créditos de la quiebra.

Son tres las funciones de la junta de acreedores:

1. El nombramiento de la intervención definitiva.
2. La asistencia física a la graduación y prelación del crédito de que se trate.
3. La aprobación, modificación o reprobación del convenio preventivo o estintivo de la quiebra.

La sentencia reconoce los créditos que cumplen con los requisitos y desecha los demás. Así mismo, gradúa y clasifica la prioridad con que debe pagarse, estratificando a los acreedores del quebrado de la siguiente manera:

- Acreedores singularmente privilegiados.
- Acreedores hipotecarios.
- Acreedores con privilegio especial.
- Acreedores comunes por operaciones mercantiles.
- Acreedores comunes por derecho civil.

Los créditos fiscales tienen una prelación y grado que no fija la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, sino la ley que organice el impuesto de que se trate y que generalmente varía cada año.

Órganos de la quiebra

La intervención: Su papel es representar los intereses de los acreedores en la vigilancia de la actuación del síndico, para ello se nombraba uno, tres o cinco interventores (a fin de evitar problemas de empate) a consideración del juez, según la cuantía e importancia de la quiebra, los que constituirán la intervención de la misma. Para poder participar como interventor es necesario ser acreedor de la masa, a excepción de que el juez desconozca a quienes puedan ser los acreedores del quebrado, en cuyo caso se nombrará provisionalmente a los interventores que considere prudente, hasta que los acreedores hagan el nombramiento definitivo.

A causa de las dificultades que implica la reunión de los acreedores para votar por los interventores y el desacuerdo de estos en el ejercicio de la vigilancia el juez se vio obligado a realizar la vigilancia de los derechos de los acreedores en beneficio de todo el grupo.

El síndico: Auxilia la administración de justicia que le otorga la propia ley, el síndico, como órgano de la quiebra, no puede ser designado por los acreedores interesados, el único autorizado para ello es el juez. Durante la quiebra el síndico es quien se encarga de la conservación y venta de los bienes que forman la masa quebrada, para que con su producto se pague a todos los acreedores.

El síndico legalmente esta facultado con derechos y obligaciones para llevar acabo la conservación y administración de los bienes de quiebra como:

- Tomar posesión de la empresa y de los demás bienes del quebrado.
- Redactar el inventario de la empresa y de los demás bienes.
- Formular el balance, si el quebrado no lo hubiese presentado; y en caso contrario, rectificarlo o darle su visto bueno.

- Recibir y examinar los libros, papeles y documentos de la empresa y asentar en los primeros, la correspondiente nota de Vo. Bo.
- Depositar el dinero recogido en la empresa o con ocasión de pagos al quebrado, salvo en los casos que la ley excluya de modo expreso.
- Cuando la ley no determine un plazo para el cumplimiento de las obligaciones que incumben al síndico, el juez lo fijará, la demora en el cumplimiento de este precepto, además de obligar al síndico al pago de los intereses que la masa hubiere debido percibir, será causa de remoción.
- Rendir al juez, antes de que se celebre la junta de acreedores a que se refiere la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos (Art. 15, IV) un detallado informe (de acuerdo con lo que logre recordar el quebrado si se hubiere presentado) acerca de las causas que motivaron la quiebra, circunstancias particulares del funcionamiento de la empresa, estado de sus libros, época a la que se retrotrae la quiebra, gastos personales y familiares del quebrado, responsabilidad de éste y todos los datos que juzgue oportunos.
- Establecer una lista provisional de los acreedores privilegiados y ordinarios que se vayan presentando.
- Proponer al personal que considere necesario en interés de la quiebra.
- Llevar la contabilidad de la quiebra, con los requisitos que establece el código de comercio.
- Presentar a la junta de acreedores la proposición de un convenio, previa aprobación judicial (Art.48, I, Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos).
- Ejercitar y continuar con todos los derechos y acciones que correspondan al deudor, con relación a sus bienes; y a la masa de acreedores contra el deudor, contra terceros y contra determinados acreedores de aquéllos.

- Proponer al juez la continuación de la empresa del quebrado, su venta, o la de alguno de sus elementos, o de los otros bienes de la quiebra, en las circunstancias y con los efectos que la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos determina, así como todas las medidas extraordinarias aconsejadas en bien de la masa de la quiebra.
- Deberá rendir cuentas trimestralmente de su gestión, así como un informe sobre el estado de la quiebra. Con el informe y la cuenta se dará vista al quebrado y a la intervención, por tres días, y en audiencia que se celebrará dentro de los tres siguientes, el juez dictará resolución aprobando o desaprobandando las cuentas. Así mismo, siempre que el juez lo decida de oficio o a petición de la intervención del quebrado, o del mismo síndico, éste deberá rendir cuentas e informar del estado de la quiebra, dentro de un plazo de tres días a contar de aquél en que se le comunique dicho acuerdo (Art.50, Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos).
- El síndico será responsable ante la masa y ante el quebrado, por la gestión de sus delegados, mandatarios, y en general del personal que haya sido designado e interés de la quiebra, respecto a los daños y perjuicios que cause en el desempeño de sus funciones por incumplimiento de sus obligaciones, o por negligencia al NO PROCEDER COMO UN COMERCIANTE DILIGENTE EN NEGOCIO PROPIO (ART.56, Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos).

La aceptación del nombramiento de síndico es voluntaria y para poder renunciar al cargo es necesario argumentar motivos graves o devenientes que serán sometidos a criterio del juez. A causa de la negativa de aceptar el nombramiento de síndico, el juez se ve obligado a designar a otra persona hasta que alguno de la lista acepte el cargo.

La Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos en el artículo 28 establece quienes pueden ser nombrados síndicos:

1. La cámara de comercio o de la industria a la que pertenezca el fallido, salvo que se trate de una entidad paraestatal.
2. La SNC que establece la SHCP en cualquier otro caso, ésta otorgará la preferencia en el artículo 447, si es una aseguradora.
3. Para los efectos anteriores al recibir la demanda el juez debe comunicarla a la SHCP o la Cámara que corresponda.

El síndico tiene aranceles fijos de honorarios, desafortunadamente la remuneración es mínima, además no podrá disponer de ese dinero hasta que el juez resuelva, en cada caso, sobre el informe que haya rendido, es decir, sólo podrá recibirlos de manera paulatina después del desempeño del cargo.

Sin embargo, el nombramiento de síndico jurídicamente juega un papel muy importante en la quiebra, ya que a él le corresponde la administración de la empresa y la labor de venta de bienes de la masa quebrada, y en su caso, su inventario, liquidación y pago.

El ministerio público: Respecto a la autoridad investigadora no se le puede caracterizar como uno de los elementos de la quiebra, ni como uno de los órganos de la quiebra. Sin embargo, la intervención del ministerio público radica en que la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos es de interés público motivo que obliga a que el inicio y el desarrollo del juicio se ponga a disposición del representante social, a fin de que dé su vista correspondiente. Ya que existe la posibilidad de que la causa de la quiebra haya sido ocasionada intencionalmente por el quebrado

tipificándose un delito, que tendrá que ser investigado por esta institución administrativa.

Por lo antes expuesto el juez tiene la obligación de avisar al ministerio público de la declaración de quiebra, a fin de que éste, en su caso, determine si hay lugar a la tipificación de algunos de los ilícitos que menciona la propia ley.

Efectos de la declaración de quiebra en el quebrado y la empresa

En la capacidad jurídica del quebrado podemos observar las siguientes consecuencias:

- El desapoderamiento de los bienes de su empresa y de la empresa misma, excepto aquello que le sea indispensable para vivir y que no esté relacionado con el negocio. De esta forma, se informa públicamente que es incapaz de seguir manejando y dirigiendo la empresa que llevó a la quiebra.
- Además se le restringe la libertad personal, quedando arraigado en el lugar del juicio. Puede separarse del lugar cuando el juez se lo autorice pero se obligará a dejar un apoderado que comparecerá ante el juez, estos es, el síndico o la intervención o junta de acreedores (ART.87 Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos).
- Todos los actos de dominio y de administración que realice el comerciante sobre los bienes de la quiebra tendrán nulidad absoluta.
- Queda inhabilitado para ejercer el comercio.
- Igualmente carecerá de la legitimación necesaria para poder desempeñar cargos en los que la ley exija la plena posesión de sus derechos civiles.

Es de suma importancia señalar que aunque el quebrado es desposeído de la empresa, los bienes y derechos que a ésta corresponden, no pierde su propiedad; quedan destinados a pagar las deudas que el comerciante adquirió durante su administración; en caso de que una vez pagados los créditos quedase un remanente éste le será reintegrado en posesión y no en propiedad, puesto que nunca la perdió.

Definición de suspensión de pagos

La suspensión de pagos es la situación jurídica en la que se coloca el comerciante por orden judicial al reconocer su imposibilidad de cumplir lo más pronto posible; sin embargo, sí puede realizar sus pagos de manera temporal. Así, el comerciante manifiesta su interés principal de evitar la declaración de quiebra de su empresa y la voluntad de seguir participando en el sector económico.

Los presupuestos de la suspensión de pagos son los mismos de la quiebra:

1. Debe tratarse de un comerciante.
2. Debe existir insolvencia económica circunstancia que no da pauta a pagar los créditos líquidos y exigibles.
3. Deben existir más de un acreedor.

Los comerciantes que cuenten con este beneficio deberán presentar un convenio lo suficientemente equitativo y convincente para que los acreedores decidan firmarlo, aceptando que el comerciante necesita tiempo para el cumplimiento respecto al pago de sus deudas en el tiempo fijado.

Los órganos de la suspensión de pagos son: el comerciante, el juez, el síndico, la intervención, la junta de acreedores y el ministerio público.

En la suspensión de pagos el comerciante tiene derecho a permanecer al frente de su negocio y no hay lugar para que el juez ocupe esta función. Así mismo, el juez no cuenta con facultades para la ocupación de la empresa, ni de asegurar los bienes, ni otorgar el nombramiento del personal que se hará cargo de la empresa, ni de nombrar al síndico para que realice los actos de vigilancia que considere pertinentes en lugar del juez.

Por su parte al síndico le corresponden los siguientes derechos y obligaciones Art.416, Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos:

- Practicar el inventario, comprobar, y en su caso, rectificar en un término que no exceda de 15 días, la exactitud del estado del activo y pasivo presentado por el comerciante, así como la relación de los acreedores y su tipo de crédito.
- Hacerse cargo de la caja, vigilar la contabilidad y todas las operaciones que efectúe el comerciante, pudiendo oponerse a la realización de cualquier acto que perjudique a los acreedores. En caso de inconformidad del comerciante, el juez resolverá.
- Comunicar al juez cualquier irregularidad que advierta en los asuntos del deudor.
- Rendir un informe sobre el estado de la negociación, que comprenda todos los datos que puedan ilustrar a los acreedores sobre el convenio propuesto y sobre la conducta del deudor. Este informe deberá presentarse ante el juez por lo menos 3 días antes de la celebración de la junta, a fin de que los interesados puedan enterarse de él.

En general todos los derechos y obligaciones que tiene en la quiebra, con la importantísima diferencia de que NO ES EL ADMINISTRADOR DE LA EMPRESA,

COMO EN LA QUIEBRA, YA QUE EL COMERCIANTE SIGUE ESTANDO AL FRENTE DE SU NEGOCIACIÓN.

La intervención no es un órgano obligatorio, y su designación será una decisión que tomarán los acreedores sin que para ello sea necesaria la intervención del juez. La intervención tiene facultades básicamente de vigilancia.

En el caso de la junta de acreedores lo más relevante es la aceptación o rechazo del convenio que el comerciante como deudor le propone a sus acreedores, con el objetivo de convencerlos para iniciar la suspensión de pagos o se declare directamente la quiebra. Además es necesario mencionar que el conjunto de deudas ocupan una misma posición de cumplimiento frente al deudor.

Cuando un comerciante decida solicitar la suspensión de pagos, deberá presentar su demanda ante el juez competente con la documentación exigida por la ley así como los datos y requisitos necesarios.

Formas de concluir la suspensión de pagos

Celebrándose un convenio se cumple con él y todo vuelve a la normalidad en la vida del comerciante. Intentándose un convenio no se aprueba, o firmándose no se cumple con él; en ambos casos la consecuencia es la declaración de quiebra;

No obstante no se celebre un convenio, es necesario pagar íntegramente las deudas que pudieran haberse originado por suspensión o quiebra.

La suspensión de pagos tiene como finalidad que el comerciante cuente con una oportunidad para poder liquidar a cada uno de sus acreedores y salvar su empresa de la quiebra. Desafortunadamente no todos aprovechan ese beneficio y la consecuencia directa es la declaración de quiebra.

Diferencias entre la suspensión de pagos y la quiebra

La suspensión de pagos:

1. El comerciante continúa al frente de su empresa.
2. La administración y vigilancia de los bienes queda a cargo del Juez.
3. Existe convenio firmado por todos los acreedores reconocidos y el comerciante.
4. Se salvaguarda la integridad económica de la empresa.
5. Es temporal la suspensión con la finalidad de que el comerciante pague a todos sus acreedores y no pierda su empresa.

Existe una excepción a la suspensión de actividades de manera inmediata y el motivo es cuando el juez y el perito ordenan al síndico a que continúe con las actividades normales de la empresa con el fin de dar mantenimiento y conservación ya sea a la mercancía y/o la maquinaria.

La quiebra:

1. Inmediatamente se suspenden las actividades empresariales.
2. Se le considera deshabilitado al comerciante ya que no puede ejercer actos de comercio.
3. Se busca ocupar física y materialmente la empresa para el pago a los acreedores con la venta de la producción o con la empresa misma.

3.2 Ley de concursos mercantiles

La legislación aprobada desde 1943 conocida como Ley de Quiebras y Suspensión de pagos, estuvo vigente hasta el 2000, era un instrumento jurídico

ineficiente y anacrónico. Esta ley regulaba los procesos de quiebra en periodos largos, sin determinar en cada etapa del juicio periodos, por tal razón un juicio de quiebra podía llevar varios años.

De tal suerte, que los acreedores no podían exigir el pago de sus créditos de manera total y expedita. Por ello, no había incentivo alguno para que otorgara créditos, dado que el acreedor no podía asegurarse de que se le pagaría la totalidad del crédito otorgado, y mucho menos que se haría en el tiempo acordado. Así, los derechos de los deudores eran superiores a los de los acreedores.

Respecto a la figura procesal de la suspensión de pagos, el deudor podía jurídicamente abstenerse de cumplir con sus obligaciones por tiempo determinado, a pesar de que el objetivo primordial de la aprobación de la ley era solucionar la carga de la precaria situación del deudor. Sin embargo, en la práctica esta legislación se distorsionó, provocando perjuicios graves a los acreedores. Adicionalmente, la suspensión de pagos y la quiebra se volvieron materias concurrentes, que generalmente se ventilaban ante tribunales locales.

Adicionalmente, en 1995 se presentó una severa devaluación y crisis económica que arrasó con todo el país. En esta época los deudores no contaban con los medios necesarios para cumplir con sus obligaciones de pago. Esta devaluación en México, ocasionó drásticos cambios en nuestro sector social, financiero y económico, lo que ocasiono que los legisladores se preocuparán por crear una nueva y eficiente legislación concursal.

Como resultado, el Congreso se vio en la necesidad de aprobar una nueva ley que entró en vigor en mayo del 2000; denominada Ley de Concursos Mercantiles que difería en su totalidad con la anterior.

La ley de concursos mercantiles se considera una materia federal. Esto significa que ningún tribunal local puede conocer de un juicio de concurso mercantil. Las

figuras procesales inequitativas, tales como la suspensión de pagos o la junta de acreedores fueron anuladas por su ineficiencia durante el proceso.

Los procesos judiciales fueron simplificados, con el objetivo básico de que los juicios no se prolongaran por un tiempo indefinido y se establecieron periodos para cada etapa procesal.

Esta ley fue creada tomando en consideración al marco jurídico establecido por los principios constitucionales, lo que implica que las garantías del proceso están contempladas, así como la relación jurídica de los trabajadores con la empresa.

Respecto a la intervención de las partes (acreedores y deudor) la ley de concursos mercantiles prevé un equilibrio en ambos, a diferencia de la ley anterior, que era parcial y favorecía a los deudores, ahora un deudor tiene derecho a presentar su solicitud de concurso, pero cuenta con elementos de carácter jurídico que le ayudarán a llegar a un acuerdo y firmar un convenio con todos sus acreedores sin tener que tomar la decisión de cerrar su empresa y tener que llegar a la etapa de quiebra. Así mismo, los acreedores tienen facultades para demandar el concurso de su deudor, la prelación permite dar mayor seguridad a los acreedores respecto a su pago y se procurará que el monto no pierda su valor durante el litigio.

El objetivo central de la ley de concursos mercantiles es preservar la actividad de las empresas, así como fomentar que el acreedor y el deudor tengan la confianza de realizar un convenio que traerá beneficios para ambas partes.

Debido a que los procesos de concurso mercantil requieren de conocimientos técnicos, los jueces cuentan con apoyo de personal altamente capacitado en materias como: contabilidad, finanzas, reestructuras y reingenierías.

Existen tres tipos de especialistas que participan durante cada etapa del proceso del concurso mercantil: visitadores, conciliadores y síndicos. Estos especialistas

son sometidos a selecciones y capacitados por un órgano dependiente del Poder Judicial de la Federación, llamado Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.

Además el Título XII de la ley contempla los procedimientos transfronterizos basados en la Ley Modelo de Insolvencia Transfronteriza elaborada por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional y en los principios del Banco Mundial.

Así, con esta nueva ley México logró alcanzar sus objetivos al poder establecer procesos más cortos, una lucha continúa para preservar las empresas e impulsar la cultura entre acreedores y deudores de realizar convenios equitativos. Sin embargo, todavía queda un largo trayecto para mejorar cada etapa del concurso mercantil a causa de las necesidades cambiantes del mundo moderno en el ámbito comercial y mercantil, a través de una reestructuración de los órganos concursales y la creación de más instancias judiciales como consecuencia de la excesiva carga de trabajo y del creciente número de acreedores.

La exposición de motivos de la Ley de concursos mercantiles establece el objetivo central de la materia concursal de la siguiente manera: proporcionar la normatividad pertinente para maximizar el valor de una empresa en crisis mediante la conservación, con lo cual se protege el empleo de sus elementos humanos, se evita la repercusión económica negativa a la sociedad producida por la pérdida de una empresa que le proporciona bienes y servicios, y se recupera el esfuerzo empresarial que dicha empresa representó para su titular.

En caso de que fuese imposible conservar la empresa en manos de sus dueños, la iniciativa debía contener las normas que permitieran preservar el valor económico de la empresa o de los bienes y derechos que la integran mediante un procedimiento de liquidación ordenada que maximizara el producto de la enajenación y diera trato equitativo al comerciante y sus acreedores.

La Ley de Concursos Mercantiles retoma los principios de la derogada Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos al plasmar nuevamente el principio de interés público y el principio de la conservación de la empresa. Así, las principales modificaciones que regulan la ley de concursos mercantiles son las siguientes:

- Cambia la figura jurídica de suspensión de pagos por una etapa de conciliación que está limitada por un lapso temporal de 365 días como máximo.
- La conversión del capital y los acreedores financieros insolutos en Unidades de Inversión (UDI's).
- Introduce la participación de profesionales con conocimientos técnicos como el visitador y el conciliador figuras auxiliares del juez, desapareciendo la figura de la junta de acreedores, y crea el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura, con autonomía técnica y operativa.
- Regula un procedimiento específico para la enajenación del activo a través de la subasta distinta al establecido como venta judicial por los códigos de procedimientos civiles.
- Se reforma el régimen para los comerciantes que prestan servicios públicos concesionados, así como el régimen para las instituciones de crédito y para las instituciones auxiliares del crédito.
- Se crea el Título Décimo Segundo el cual introduce la cooperación en procedimientos internacionales para facilitar la asistencia y colaboración entre tribunales y particulares extranjeros y mexicanos para los casos de concurso mercantil.

3.3 Etapas del concurso mercantil

El concurso mercantil consta de dos etapas sucesivas: conciliación y quiebra.

La etapa de conciliación tiene como finalidad lograr la conservación de la empresa del comerciante, a través del convenio que suscriba con sus acreedores reconocidos. La finalidad de la etapa de quiebra es la venta de la empresa del comerciante, de sus unidades productivas o de los bienes que la integran para el pago de los acreedores reconocidos (arts. 2 y 3, Ley de Concursos Mercantiles).

Declaración de concurso mercantil

Iniciativa de la declaración. El estado de concurso mercantil siempre deberá ser declarado judicialmente. Es competente para conocer del concurso mercantil, el Juez de Distrito con jurisdicción en el lugar donde el comerciante tenga su domicilio (Art.17, Ley de Concursos Mercantiles) la iniciativa para la declaración de concurso mercantil puede partir de:

- a) Comerciante deudor
- b) Cualquier acreedor
- c) Ministerio Público y
- d) Juez

Cuando el acreedor demande la declaración de concurso mercantil de un comerciante, podrá solicitar al juez la adopción de providencias precautorias o en su caso, la modificación de las que se hubieren adoptado.

El juez a solicitud del comerciante o de oficio, dictará las providencias precautorias que considere necesarias a fin de evitar que se ponga en riesgo la viabilidad de la empresa con motivo de la demanda o de otras que se presenten durante la visita,

o que se agrave dicho riesgo para salvaguardar el interés público previsto (Art.26, Ley de Concursos Mercantiles).

Órganos de concurso mercantil

El visitador: La exposición de motivos señala que durante el periodo previo a la declaración y constitución del concurso entran en conflicto dos valores diferentes: la necesidad de respetar la garantía de audiencia del comerciante, cumplimiento con las formalidades esenciales del procedimiento, y la necesidad de adoptar medidas urgentes para evitar que un comerciante falto de liquidez por negligencia, desesperación o mala fe, recurra a expedientes ruinosos o fraudulentos en detrimento de la conservación de la empresa y de los intereses de los acreedores. Para conciliar esos valores contrarios se proponen en la iniciativa la asistencia de un visitador, la posibilidad de adoptar medidas provisionales y un procedimiento básicamente escrito en el cual se respeten las formalidades esenciales del procedimiento.

El visitador será nombrado a solicitud del juez cuando éste admita la demanda, por el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles. El visitador podrá contar con los auxiliares que requiera, previa aprobación del juez (Art. 29, Ley de Concursos Mercantiles).

La visita que se declare al comerciante tiene por objeto:

1. Que el visitador dictamine si el comerciante incurrió en los supuestos previos en el artículo 10 Ley de Concursos Mercantiles, así como la fecha de vencimiento de los créditos relacionados.
2. Que el visitador sugiera al juez las providencias que estime necesarias para la protección de la masa (Art.30, Ley de Concursos Mercantiles).

Las providencias precautorias podrán consistir en las siguientes:

a) La prohibición de hacer pagos de obligaciones vencidas con anterioridad a la fecha de admisión de la solicitud o demanda de concurso mercantil.

b) La suspensión de todo procedimiento de ejecución contra los bienes y derechos de los comerciantes.

c) La prohibición al comerciante de realizar operaciones de enajenación o gravamen de los bienes principales de su empresa.

d) El aseguramiento de bienes.

e) La intervención de la caja

f) La prohibición de realizar transferencias de recursos o valores a favor de terceros.

g) La orden de arraigar al comerciante, para que no pueda separarse del lugar de su domicilio sin dejar mediante mandato un apoderado suficientemente instruido y expensado. Cuando quien haya sido arraigado demuestre haber dado cumplimiento a lo anterior, el juez levantará el arraigo; y

h) Cualesquiera otras de naturaleza análoga (Art. 37, Ley de Concursos Mercantiles).

Las providencias precautorias subsistirán hasta que el juez ordene su levantamiento. El comerciante podrá evitar la aplicación de las providencias precautorias o bien solicitar que se levanten las que se hubieren dictado, previa garantía constituida a satisfacción del juez (Art.38, Ley de Concursos Mercantiles).

La sentencia que declare que no es procedente el concurso mercantil, ordenará que las cosas vuelvan al estado que tenían con anterioridad a la misma, y el levantamiento de las providencias precautorias que se hubieren impuesto, o la liberación de las garantías que se hayan constituido para evitar su imposición.

La sentencia deberá ser notificada personalmente al comerciante y, en su caso, a los acreedores que lo hubieren demandado. Al mayor Público se le notificará por oficio, en todos los casos deberán respetarse los actos de administración legalmente realizados, así como los derechos adquiridos por terceros de buena fe. El juez condenará al demandante a pagar los gastos y costas judiciales, incluidos los honorarios y gastos del visitador (Art.48 Ley de Concursos Mercantiles).

3.4 Inicio y duración de le etapa de conciliación

La etapa de conciliación se inicia a partir de la última publicación que se haya hecho de la sentencia de concurso mercantil en el Diario Oficial de la Federación (Art.145, Ley de Concursos Mercantiles).

La duración de esta etapa será de ciento ochenta y cinco días hábiles, contados a partir del día en que se haya hecho la última publicación de la sentencia. Cuando el conciliador o las dos terceras partes de los acreedores reconocidos consideren que la celebración del convenio está próxima a ocurrir, podrán solicitar al Juez una primera y una segunda prórrogas de hasta noventa días naturales cada una. En ningún caso el plazo de la etapa de conciliación y su prórroga podrá exceder de trescientos sesenta y cinco días naturales contados a partir de la fecha en que se hubiese realizado la última publicación de la sentencia de concurso mercantil en el Diario Oficial de la Federación (Art.145, Ley de Concursos Mercantiles).

No obstante, el conciliador podrá solicitar al juez la terminación anticipada de la etapa de conciliación cuando considere la falta de disposición del comerciante o

sus acreedores para suscribir el convenio previsto por la ley, o cuando considere que es imposible hacerlo (Art. 150, Ley de Concursos Mercantiles)

El conciliador

El Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, una vez recibida la notificación de la sentencia del concurso, designará a un conciliador, mediante el procedimiento determinado por la ley.

Su labor de convencimiento entre el comerciante y los acreedores reconocidos será plasmada a través de un convenio que permita la rehabilitación de la empresa, el cumplimiento de sus obligaciones y que la empresa continúe realizando sus actividades comerciales.

Podrá reunirse con el comerciante y acreedores reconocidos y con quienes se lo soliciten, conjunta o separadamente; así como sugerir que se realicen los estudios y avalúos convenientes para la elaboración del convenio; información que será puesta en manos del Juez y dada a conocer a los comerciantes y acreedores con excepción de aquella que considere confidencial.

El comerciante tiene la obligación de proporcionarle la información necesaria al conciliador para que pueda llevar a cabo su función. El conciliador debe presentar ante el juez un informe bimestral sobre las actividades laborales de la empresa y un informe final sobre su gestión.

Los interventores

Los interventores representan los intereses de los acreedores y tienen a su cargo la vigilancia de la actuación del conciliador y del comerciante en el desempeño de la administración de la empresa.

El juez nombrará a los interventores a petición de cualquier acreedor o grupo de acreedores que representen como mínimo al diez por ciento del monto de los créditos a cargo del comerciante.

Los interventores tendrán además las siguientes facultades:

- a) Gestionar la notificación y publicación de la sentencia de concurso mercantil;
- b) Solicitar al conciliador o al síndico el examen de algún libro, o documento o cualquier base de datos del comerciante relacionados a cuestiones que puedan afectar los intereses de los acreedores;
- c) Solicitar información al conciliador y al síndico por escrito relacionadas con la administración de la masa, que afecten los intereses de los acreedores; y
- d) Solicitar al conciliador los informes que serán entregados al juez.

Reconocimiento de créditos

Cuando inicia la etapa para el reconocimiento de créditos el procedimiento concursal continúa su curso sin ningún contratiempo. El conciliador tiene la obligación de presentar ante el juez la lista provisional de créditos; además tendrá que ponerla a la vista del comerciante y de los acreedores teniendo un lapso de cinco días para presentar sus objeciones.

Cuando se de el vencimiento de los cinco días, el conciliador tiene diez días naturales para la formulación y presentación al juez de la lista final de reconocimiento de créditos, dicha lista debe mencionar los créditos fiscales y laborales anexando además la documentación correspondiente.

Cuando el juez tiene a la vista la lista definitiva de créditos tiene cinco días naturales para dictar la sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de

créditos y la notificará a los interesados a través del Boletín Judicial o por los estrados del juzgado.

Con este procedimiento se deroga la junta de acreedores regulada en la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos; ya que en la práctica fue uno de los mayores obstáculos para llevar a cabo su convocatoria, integración y operación en el juicio concursal.

La declaración de quiebra

La finalidad de la quiebra consiste en preservar el valor de la empresa para repartirlo de manera proporcional y equitativa entre el comerciante y sus acreedores reconocidos. El comerciante en concurso mercantil será declarado en estado de quiebra cuando:

- a) El propio comerciante lo solicite.
- b) Transcurra el término para la conciliación y sus prórrogas si se hubieren concedido, sin que se someta al juez para su aprobación un convenio en términos de la ley.
- c) Cuando el conciliador solicite al juez la terminación anticipada de la conciliación porque falta disposición del comerciante o de sus acreedores para firmar el convenio.

El síndico

El síndico es la persona facultada para asegurar los bienes de la quiebra, administrarlos y en caso de que no hubiere convenio, tendrá la obligación de proceder a la liquidación y distribución de lo que se hubiere obtenido por la empresa para después repartirla entre los acreedores reconocidos.

El Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles a petición del juez designará al síndico, pudiendo ratificarse al conciliador como tal, o si es necesario el Instituto podrá dar el nombramiento a otra persona.

El síndico tiene la obligación después de aceptar su nombramiento de comunicar al Juez el nombre de sus auxiliares, inscribir la sentencia de quiebra en los registros públicos y de publicar en Diario Oficial de la Federación y en uno de los diarios de mayor circulación. Así mismo, avisará a los acreedores su nombramiento como síndico, así su domicilio.

Cuando el conciliador no haya sido ratificado para el cargo de síndico tendrá la obligación de auxiliar y de presentarle toda la información necesaria que haya obtenido y en su caso, los bienes que haya administrado.

El síndico será asignado como administrador diligente en negocio propio, siendo responsable de las pérdidas o menoscabos que la empresa sufra por su culpa o negligencia.

Terminación del concurso mercantil

El Juez declarará concluido el concurso mercantil cuando:

- Se apruebe el convenio.
- Se pague totalmente a los acreedores reconocidos.
- La masa es insuficiente contra lo adeudado.
- Lo soliciten el comerciante y todos los acreedores reconocidos.

Una vez hecha la declaración de terminación del concurso mercantil, esta se notificará a través del Boletín Judicial o por los estrados del juzgado. La sentencia puede ser apelada por el comerciante, acreedores reconocidos y el Ministerio Público, así como el visitador, el conciliador o el síndico.

Podemos concluir que la ley de concursos mercantiles tiene como objetivo primordial la liquidación del patrimonio de una empresa que por ser de interés público tiene un procedimiento particular para los comerciantes en donde intervienen un visitador, conciliador y un síndico.

3.5 Reglamento que establece la liquidación de bienes de los partidos políticos

Los resultados obtenidos en las elecciones federales del 6 de julio del 2003 han dado cuenta de la pluralidad de partidos políticos nuevos que han tenido la oportunidad de participar en los procesos electorales; sin embargo, las más de las veces, estos nuevos partidos políticos reflejan intereses económicos particulares, alejando así de ser verdaderos representantes de intereses de los distintos sectores de la sociedad.

Lo anterior se pone de manifiesto a través de diversas elecciones, en donde estos partidos han perdido su registro por no obtener el número de sufragios demandados por la ley electoral, los casos más relevantes son: Partido Demócrata Mexicano, Partido Popular Socialista, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, etc.

Actualmente y durante mucho tiempo la competencia electoral se ha concentrado en tres grandes fuerzas políticas, con encarecimiento de las campañas electorales, y actitudes poco lícitas en el uso del financiamiento público, específicamente en el caso del Partido de la Sociedad Nacionalista que ocasionado que el pluralismo al final del camino únicamente cree apatía y desencanto en las urnas.

Los malos manejos del financiamiento público de algunos partidos nuevos, así como la falta de información sobre las actividades cotidianas de los partidos

nuevos y las agrupaciones nacionales, específicamente cuántas son, su funcionamiento y qué hacen con los bienes adquiridos ya sean muebles o inmuebles al perder el registro, han posicionado el tema del pluralismo de partidos en el centro de la discusión, haciendo necesario el uso de candados a los integrantes de cada partido nuevo para cuando el Consejo General emita la resolución de pérdida de registro o su cancelación se realice inmediatamente la liquidación de bienes adquiridos con el financiamiento público, otorgando mediante este procedimiento mayor confianza y transparencia en el uso de recursos públicos.

El objetivo central es legislar con mayor eficacia el uso y destino de todos los bienes que fueron adquiridos con financiamiento público o privado (este recurso al ser destinado a fines electorales se convierte en financiamiento público) y buscar que el Representante legal, el Consejo de administración de cada partido así como un integrante del Comité Ejecutivo Nacional pueda garantizar la transparencia durante su administración para poder sancionar e inhibir conductas contra la legalidad electoral.

De esta forma la visión del pluralismo de partidos se reflejaría en nuevas opciones políticas que buscan dar a los ciudadanos soluciones a los problemas económicos, sociales y políticos que enfrenta nuestro país, y no como una forma de adquirir fácilmente financiamiento público permitiendo con ello a los integrantes del partido adquirir bienes inmuebles o muebles a través de terceras personas que al final de la contienda electoral quedarán dentro del patrimonio de particulares afectando directamente al erario público y al pluralismo electoral de nuestro sistema electoral.

El Consejo electoral aprobó el 11 de agosto del 2003 un acuerdo sobre la liquidación del patrimonio de los partidos políticos que perdieron su registro como partido político. De esa manera, se trata de impedir la práctica muy común de algunos partidos nuevos que una vez que pierden su registro no rinden cuentas

sobre los bienes muebles o inmuebles adquiridos con financiamiento público, es decir, no estaban obligados a reintegrar ese patrimonio a la autoridad.

Sin embargo, y dada su relativamente nueva creación resultaría muy aventurado evaluar la eficacia de este acuerdo, no obstante es necesario inhibir y proscribir de nuestro sistema de partidos pluralista ciertas actitudes que contribuyen al descrédito de los partidos políticos en general.

En sesión del 24 de julio de 2003, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral, aprobó el “Acuerdo de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral, mediante el cual se solicita que el informe Anual correspondientes al año 2003 incluya un apartado sobre el procedimiento para la liquidación del patrimonio de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% de la votación en la Elección Federal Ordinaria de 2003”, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto del 2003.

En sesión ordinaria del 22 de agosto de 2003, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el “Acuerdo del Consejo General por el que se establece el mecanismo que llevará a cabo el Instituto Federal Electoral para el seguimiento del procedimiento de liquidación de los partidos políticos que obtuvieron menos del 2% de la votación en la Elección Federal ordinaria para Diputados del 6 de julio de 2003”, con número CG153/2003, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de septiembre de 2003.

A partir del 22 de agosto del 2003, fecha en la que este Consejo General, aprobó el Acuerdo CG153/2003, los partidos políticos que perdieron el registro como consecuencia de los resultados definitivos de la elección federal del 2003, presentaron diversos informes parciales sobre el desarrollo de sus procedimientos de liquidación y solamente el partido político Fuerza Ciudadana cumplió con la presentación del Informe Final que maniató el Acuerdo citado.

Al respecto, en esta misma sesión el Consejo General presenta el informe que rinde la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los partidos políticos respecto de los Procedimientos de Liquidación de los otros partidos políticos nacionales, dentro del cual se detalla el estado que guarda cada uno de los procedimientos respectivos.

El artículo 41, base I, párrafos primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los partidos políticos son entidades de interés público, y que 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.

Además el artículo 41 constitucional, base II, párrafos primero y segundo, dispone que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con los elementos para llevar a cabo sus actividades y las reglas a que se sujetará el financiamiento público de los partidos políticos, así como las campañas electorales, debiendo garantizar de antemano que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. También indica que el financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada contienda electoral, se integrará de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y por el número de votos obtenidos durante los procesos electorales.

Así mismo el último párrafo de la base II establece que la ley fijará los procedimientos de control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos nacionales.

Este artículo señala que el Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral y que la Institución electoral será la única autoridad que tendrá conocimiento en materia electoral, teniendo facultades de forma integral y directa sobre las actividades relativas a los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, además de las que le determine la ley.

3.6 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) regula las normas constitucionales relativas a la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos.

También establece que la aplicación de las normas en él contenidas corresponden al Instituto Federal Electoral, dentro su ámbito de competencia, siendo la autoridad responsable de otorgar registro como partido político a las agrupaciones que lo soliciten y que la denominación de partido político nacional se reserva exclusivamente a las organizaciones políticas que obtengan su registro como tal y que el instituto electoral vigilará que las actividades de los partidos se desarrollen con apego a la ley.

Además reconoce que los partidos políticos tienen personalidad jurídica, gozan de derechos y prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que le delegan la Constitución y el COFIPE. Una las obligaciones es la de permitir la práctica de auditorias y verificaciones que ordene la Comisión de Consejeros; así como entregar la documentación que la propia Comisión solicite respecto a sus ingresos y egresos; y de utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias que comprenden gastos de campaña y las actividades determinadas por el mismo Código.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que los partidos tengan la obligación de contar con un órgano que será responsable de la administración de su patrimonio y de sus recursos financieros, así como de la presentación de los informes de ingresos, egresos anuales y de campaña.

Los partidos políticos podrán ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines.

El ordenamiento electoral establece que la interpretación del mismo, se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo al último párrafo del artículo 14 de nuestra Carta Magna.

El Consejo General tiene facultades para aplicar sanciones administrativas relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones de los partidos, con independencia de la responsabilidad civil o penal que puedan exigirse a los partidos políticos, sus dirigentes y candidatos.

La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas, funcionara de manera permanente sobre la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, así como el manejo de los mismos.

Entre las atribuciones de la citada Comisión se encuentran las de establecer lineamientos para que los partidos políticos lleven el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos, así como vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan los partidos políticos, se apliquen únicamente para las actividades señaladas por la ley.

Esto ha sido objeto de la tesis relevante 029/98, que a continuación de cita:

“COMISION DE FISCALIZACION DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES. FACULTADES PARA ESTABLECER NORMAS GENERALES EN MATERIA DE INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLITICAS.- En virtud de lo dispuesto en el artículo 49-B, párrafo 2, inciso a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, entre otras, tienen atribuciones para elaborar lineamientos con bases técnicas o establecer lineamientos para llevar los registros de ingresos y egresos y de documentación comprobatoria, sin que fuera de estas atribuciones, posea alguna otra que le permita establecer normas generales que tengan el efecto de constituirse en presupuestos normativos de la conducta típica consistente en el incumplimiento de acuerdos del Instituto Federal Electoral.

Es decir, la elaboración de los lineamientos con bases técnicas para la presentación de informes sobre el origen y monto de los ingresos, así como el establecimiento de lineamientos para el registro de los ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria respectiva, implican la determinación de una atribución reglamentaria reservada única y exclusivamente a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

Ahora bien, por imperativo de lo dispuesto en el principio constitucional de legalidad electoral, con sus consabidos desdoblamientos que obligan a la autoridad a fundar y motivar debidamente sus actos, así como lo previsto en los principios constitucionales de certeza y objetividad, resulta que sólo mediante la elaboración de lineamientos con bases técnicas y el establecimiento de lineamientos sobre registro, válidamente la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, como autoridad competente, podría establecer cierta disposición reglamentaria que obligue a los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales en las materias de:

a) Presentación de informes del origen y monto de sus ingresos recibidos por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, y b) Registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos.

Recurso de apelación SUP-RAP-013/98.- Partido Revolucionario Institucional.- 24 de septiembre de 1998.-Unanimidad de votos.-Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.-Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

Revista Justicia Electoral 1998,Tercera Época, suplemento 2, páginas 36-37, Sala Superior, tesis S3EL 029/98”.

A través de esta tesis la Comisión de Fiscalización está facultada para elaborar lineamientos con bases técnicas, así como de ciertas disposiciones reglamentarias, que para su debida observancia y apego al principio de legalidad deben contar con la aprobación del Consejo General y su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El Código Electoral en su artículo 66 establece que la pérdida de registro de un partido político nacional surte todos sus efectos hasta que el Consejo General o la Junta General Ejecutiva, según sea el caso, emitan la declaratoria correspondiente.

El Código Electoral en su artículo 22 señala que la pérdida del registro como partido nacional tiene como consecuencia la pérdida del carácter como entidad de interés público y de la personalidad jurídica para actuar u ostentarse como partido político nacional en lo sucesivo, así como la pérdida de derechos y prerrogativas previstas para los partidos políticos nacionales y la imposibilidad para participar en procesos electorales.

Sin embargo, conforme a los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el partido político que pierda su registro tendrá la

obligación de cumplir con la totalidad de sus obligaciones adquiridas durante el tiempo en que mantuvo el mismo y la de presentar informes sobre el origen y monto de los ingresos que haya recibido por cualquier modalidad de financiamiento; y conservará el derecho de recibir el financiamiento por las actividades específicas realizadas durante el tiempo en que mantuvo su registro, mismo que de acuerdo con la sentencia SUP-RAP-007/2004 quedará sujeto a las compensaciones que procedan.

La tesis jurisprudencial S3ELJ 49/2002 emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la autoridad electoral federal está facultada para hacer referencia expresa a los procedimientos legales y contables para la liquidación de un partido político que pierde su registro.

REGISTRO DE PARTIDO POLITICO. SU PERDIDA NO IMPLICA QUE DESAPAREZCAN LAS OBLIGACIONES ADQUIRIDAS DURANTE SU VIGENCIA.- El hecho de que el Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus ingresos y egresos y en la Presentación de sus informes, no exista una referencia expresa a los procedimientos legales y contables para la liquidación de un partido político que pierde su registro, no implica que exista una falta de regulación que impida que el partido político que pierda su registro cumpla con su obligación de presentar sus informes sobre el origen y monto de los ingresos que haya recibido por cualquier modalidad de financiamiento.

Ciertamente en el artículo 32 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que al cancelarse el registro de un partido político se pierden todos los derechos y prerrogativas que se establecen en el propio Código, pero en ningún momento la interpretación del referido precepto permite sostener o desprender que exista una cancelación o supresión de las obligaciones y responsabilidades que derivan de la actuación que haya tenido el partido político

nacional, mientras conservó el registro correspondiente y que, por ello, se le libere del incumplimiento de las obligaciones reglamentarias que tiene un soporte de configuración legal suficiente, como se aprecia en el artículo 49-B, párrafo 2, incisos a) y b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-021/99.-Asociación denominada Partido Socialdemócrata.-25 de agosto de 1999.-Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-040/2000.-Democracia Social, Partido Político Nacional.- 12 de octubre de 2000.- Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-137/2000.Incidente de ejecución de sentencia.- Democracia Social, Partido Político Nacional.- 8 de diciembre de 2000.- Unanimidad de votos Sala Superior, tesis S3ELJ 49/2002.

La jurisprudencia citada con antelación indica que la pérdida de registro no exime de las obligaciones y responsabilidades que derivan de la actuación que haya tenido el partido político nacional, mientras conservó el registro correspondiente, o que sea liberado de las correspondientes obligaciones reglamentarias.

El órgano es responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña ante la Comisión de Fiscalización de acuerdo al artículo 49-A del COFIPE y ante el Reglamento de liquidación de bienes.

El estado de disolución y la consecuente liquidación de un partido político no se encuentran señalados de manera literal en el marco jurídico electoral; sin embargo, ello no significa que el Consejo General se encuentre imposibilitado para emitir un acto jurídico con el cual se regule dicha situación ; por lo que esta autoridad, toma como marco jurídico los principios rectores de la actividad

electoral, los fines constitucionales, los bienes y valores jurídicos a preservar y sus facultades reglamentarias, han decidido regular dicha situación.

“FACULTADES DE LA AUTORIDAD ELECTORAL, BASTA CON QUE ESTEN PREVISTAS EN LA LEY AUNQUE NO ESTEN DESCRITAS LITERALMENTE EN EL TEXTO (Legislación del Estado de Aguascalientes).- El examen del artículo 67 del Código Electoral de Estado de Aguascalientes permite advertir, que tal precepto tiene fracciones con un contenido muy específico y, en consecuencia, la facultad prevista en ellas se ejerce en un solo acto, es decir, la facultad conferida en la ley se cumple cuando el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes realiza el único acto que se señala en tales fracciones. Un ejemplo claro de esto se tiene en la fracción XVIII, según la cual, una vez realizado el cómputo final, el Consejo General del Instituto Electoral de Aguascalientes debe remitir el expediente integrado de la elección de gobernador al tribunal electoral de la propia entidad. En cambio, en el mismo precepto existen fracciones con un contenido amplio, en las que la facultad señalada no se ejerce con la realización de un solo acto, sino que el citado consejo requiere realizar una serie de actos para cumplir con la atribución prevista en la ley.

Dichos actos no se encuentran señalados de manera literal en el texto del precepto legal, pues sería imposible describir cada uno; sin embargo, el hecho de que no se encuentren literalmente en el texto, no significa que el órgano electoral no esté facultado expresamente para realizar actos. En consecuencia, si la autoridad señalada realiza algunas de las actividades que en su conjunto colman cualquiera de las facultades previstas en fracciones con un contenido amplio, como podrían ser las de promover el ejercicio de la democracia en la entidad y difundir la cultura política (fracciones XXIX y XXX, respectivamente) en ningún momento dicha autoridad estará realizando facultades que no le fueron concedidas expresamente, ya que, como ha quedado explicado, debe tenerse en cuenta, que lo expreso no implica lo literal. Expreso es lo explícito, es decir, lo dicho y no solamente lo insinuado o dado por sabido.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-030/2001.-Partido de la Revolución Democrática.- 13 de julio de 2001.-Unanimidad de seis votos.- Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.- Secretaria: Beatriz Claudia Zavala Pérez. Revista Justicia Electoral 2002, Tercera Época, suplemento 5, páginas 69-70, Sala Superior, tesis S3EL 005/2001. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, página 445”.

De conformidad con la tesis citada anteriormente, la autoridad electoral cuenta con un amplio contenido en materia de vigilancia de los recursos de los partidos políticos nacionales derivada de la propia Carta Magna, el cual se desprende del artículo 41 Constitucional, base II, último párrafo , que a la letra dice: la ley fijará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos nacionales; y de las normas contenidas en el Código Electoral destacando los artículos 23, párrafo 2 y 49-B, párrafo 2, mismos que facultan al Instituto Federal Electoral y específicamente a la Comisión de Fiscalización la cual vigilará que las actividades de los partidos se ajusten al Código y a la normatividad aplicable.

El Instituto Federal Electoral cuenta con el Programa de Resultados Electorales Preliminares, llamado PREP, que realiza sus actividades al concluir la jornada electoral, al cual tienen acceso los ciudadanos mexicanos y los observadores nacionales e internacionales, a través de la página de Internet del Instituto.

Su objetivo es divulgar los resultados de las contiendas electorales para Senadores, Diputados y Presidente de la República el mismo día de la jornada electoral, concluyendo a más tardar al día siguiente de ésta con el reporte de alrededor del 95% de las casillas, lo cual otorga certeza a los partidos sobre los resultados obtenidos y además da a conocer las cifras de manera inmediata.

Sin embargo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación hasta que resuelva los medios de impugnación correspondientes podrá dar a conocer los resultados definitivos de la pérdida de registro o su cancelación.

“PROGRAMA DE RESULTADOS ELECTORALES PRELIMINARES (PREP). LA IMPUGNACION AL ACUERDO QUE LO APRUEBA ES DETERMINANTE COMO REQUISITO DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISION CONSTITUCIONAL ELECTORAL. El acuerdo de una autoridad electoral estatal respecto a la contratación del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) resulta determinante para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de las elecciones, por lo que cuando se combate un acuerdo de este tipo, se cumple con el requisito de procedencia del juicio de revisión constitucional electoral, en términos de lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86, apartado 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Para arribar a la anotada conclusión, se toma en consideración que en las elecciones democráticas se ha venido revelando la existencia de una necesidad cultural y cívica de la ciudadanía, consistente en obtener información, confiable de los resultados de los comicios, en la inmediatez después de concluida la jornada electoral, y la satisfacción a esta necesidad, cuando no es posible obtener los resultados definitivos con la rapidez deseable, se ha encauzado, según enseña la experiencia, a través del establecimiento, organización y vigilancia de mecanismos como es el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) o cualquier otro con finalidades similares, mediante el cual se pretende garantizar una información no definitiva pero inmediata, e impedir que fuentes interesadas, carentes de elementos adecuados y objetivos o inducidas a error, puedan divulgar y difundir resultados claramente alejados o hasta opuestos a la verdad contenida en las urnas, de buena fe o tendenciosamente, que puedan generalizarse y permear en la sociedad, de manera que le hagan concebir algo distinto a la verdad objetiva y crear un ambiente postelectoral de incertidumbre y hostilidad a los

factores políticos, que a la postre pueda influir en la legitimidad política y en la gobernabilidad durante el ejercicio del cargo de los candidatos triunfantes.

En estas condiciones, la desviación material y social puede generar actos electores ilícitos, es decir, el resultado de un proceso electoral sí se puede ver afectado de modo determinante como consecuencia de la falta de un programa de resultados preliminares o con el establecimiento de uno que sea violatorio de los principios fundamentales rectores de los comicios, que se encuentran previstos en la Constitución General de la República y en las demás leyes.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-058/2001 y acumulado.- Partido de la Revolución Democrática.- 24 de mayo de 2001.-Unanimidad en el criterio.- Ponente: Leonel Castillo González.- Secretario: Jaime del Río Salcedo. Sala Superior, tesis S3EL 119/2002.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2000, página 660". Con los resultados que arroje el Programa de Resultados Electorales Preeliminares, se dará a conocer de manera inmediata los porcentajes preliminares de votación obtenidos por los partidos en cada una de las elecciones que participaron.

Los partidos que no obtuvieron el 2% de las votaciones en alguna de las elecciones federales a través del programa PREP serán notificados del inicio de un periodo de prevención dentro del cual no podrán realizarse enajenaciones u operaciones económicas.

El objetivo primordial de periodo de prevención es que un especialista realice las acciones necesarias para conocer el estado financiero que guarda el partido político en estado de disolución, tales como el inventario de los bienes, los avalúos de los mismos, la elaboración de la relación de los activos y pasivos correspondientes, debiendo informar de ello a la Comisión de Fiscalización, responsable de vigilar dicho proceso, mediante mecanismos expeditos.

El patrimonio de los partidos políticos se integra de un activo circulante que es el conjunto de bienes y derechos apreciables en dinero que pueden ser efectivo, valores e inversiones en bancos e instituciones financieras, documentos por cobrar, entre otros, los bienes provenientes a través del financiamiento público y privado a que tienen derecho, conforme al artículo 49, párrafo 1 del Código Electoral Federal, así como los bienes y derechos aportados por la militancia y los simpatizantes, por el autofinanciamiento y los rendimientos financieros, así como por los activos fijos conforme al artículo 36, párrafo primero, inciso h) del Código de la materia.

Cuentan con un pasivo, entendido como el conjunto de obligaciones y cargas, también susceptibles de valuación pecuniaria, los cuales, en términos de la legislación fiscal y de concursos mercantiles, en relación con la tesis jurisprudencial S3ELJ 01/2003, pueden tratarse de obligaciones laborales, adeudos fiscales, multas y sanciones administrativas impuestas por el Instituto Federal Electoral en su calidad de autoridad hacendaria federal con fines fiscales, así como deudas contraídas con acreedores diversos.

Esta facultad del Instituto Federal Electoral reconocida como autoridad hacendaria federal se encuentra en la tesis jurisprudencial S3ELJ 01/2003 emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y señala que en ejercicio de las funciones de fiscalización de los recursos públicos que se otorgan a los partidos políticos para cumplir sus finalidades, el Instituto se encuentra incluido en los conceptos de autoridades hacendarias federales y para fines fiscales en virtud de que realiza actividades de administración, distribución, control y vigilancia sobre el ejercicio de los recursos públicos, la calidad de autoridad hacendaria se entiende referida a todas las funciones relativas a la vigilancia e investigación sobre uso y a la comprobación de irregularidades, a la aplicación de multas y sanciones, así como a la recaudación de las sanciones administrativas que correspondan.

3.7 Providencias precautorias

Concepto de providencia

En su acepción gramatical refiere a la disposición o prevención tomada por alguien frente a una situación dada, y precautorio es lo que se hace con precaución para evitar un algún daño o peligro.

Así la persona interesada que promueve ante un órgano jurisdiccional una providencia precautoria, pretende una resolución para prevenir, o evitar un daño o peligro.

La expresión “providencia” nos indica el maestro Rafael de Pina que es el “decreto judicial”. Acerca de las providencias precautorias nos indica que son las “resoluciones judiciales destinadas a garantizar la eficacia de la sentencia que se dicte en un proceso, tales como el arraigo y el secuestro de bienes”.⁴⁴

Las providencias precautorias están conformadas por una serie de actos procesales que van desde el momento en que el interesado pone en movimiento el órgano jurisdiccional, el ofrecimiento y desahogo de pruebas para recabar los requisitos jurídicos, el otorgamiento de la garantía correspondiente, la resolución del órgano que puede ser favorable o no y la ejecución de la medida cautelar respectiva y el derecho del afectado de defenderse en contra de la medida precautoria. También es una institución jurídica que liga a varias relaciones jurídicas que pretenden garantizar los resultados materiales del juicio para que el demandado dé cumplimiento o ejecución del fallo emitida por el juez.

⁴⁴ DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa , S.A. México, 2000, Pág. 424.

“La ley, con el objeto de no hacer ilusorio el juicio y con el de preparar el esclarecimiento de los hechos o circunstancias que permitan fundar la materia objeto del litigio, permite la práctica de diligencias preparatorias, autorizadas ya desde las leyes antiguas españolas.” Más adelante, agrega: “Las diligencias precautorias sólo pueden dictarse: I. Para impedir que una persona se ausente del lugar donde ha de ser o ha sido demandado, sin dejar apoderado instruido y expresando que conteste el juicio y lo haga hasta su terminación; II. Para impedir que un deudor eluda sus obligaciones o el resultado del juicio que se ha promovido o se intente promover en su contra.”⁴³

La solicitud de las providencias precautorias se debe al temor del sujeto que solicita la diligencia, al grado de reunir todos los elementos que den veracidad a ese temor permitiendo con ello que el juez determine una providencia precautoria para evitar un posible peligro o daño y asegure los resultados del juicio.

Así lo determina el artículo 239 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal: para eliminar el temor de ausencia u ocultamiento de la persona; el temor de ocultamiento, dilapidación o enajenación de bienes, debe existir una base real y cierta que permita solicitar las providencias precautorias.

El que pida la providencia precautoria deberá acreditar el derecho que tiene para gestionar la necesidad de la medida que solicita. La prueba puede consistir en documento o en testigos idóneos, que serán por lo menos tres. Sin embargo, las providencias precautorias son de naturaleza preservativa provisional y temporal como lo fundamenta el artículo 235 CPCDF.

Las providencias precautorias en el procedimiento de liquidación de bienes tienen como finalidad iniciar un periodo previo antes de iniciar la etapa de liquidación para proteger el patrimonio adquirido por un partido político que se encuentra en

⁴³ SODI, Demetrio. Derecho Procesal Civil, Ed. Porrúa, S.A., México, 1965, pág.112.

los supuestos del artículo 3 del reglamento mencionado con antelación; sin embargo únicamente expondré la situación de aquellos partidos que no reúnen el 2% de la votación total emitida en las elecciones federales de que se trate. En la parte del periodo de prevención como lo indica el reglamento que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo del 2005 también se protegen los intereses y derechos de orden público, así como los derechos de terceros frente al partido.

Sin embargo, no existe algún artículo que obligue a los dirigentes, administradores y representantes legales de los partidos políticos a garantizar la ausencia u ocultamiento de los mismos, la dilapidación o enajenación de bienes a través de terceras personas como sus familiares, amigos o por ellos mismos.

Es necesario colocar candados a estas situaciones que se viven en cada contienda electoral ya que atentan directamente contra el erario público y la buena fe del pluralismo político, quizás no podemos señalar que en este periodo electoral varios partidos fueron creados con fines particulares pero tenemos como referencia las elecciones federales del 2003 donde partidos como: Partido Demócrata Mexicano, Partido Popular Socialista y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana demostraron ante nuestra ciudadanía los malos manejos del financiamiento público que causaron gran decepción al electorado a través de los medios de comunicación al publicar notas de los bienes muebles que adquirieron, resultados que no dejaron conforme a la sociedad, además si a esto le agregamos los altos salarios que obtuvieron todos los integrantes del Partido de la Sociedad Nacionalista a causa de lazos de parentesco o compadrazgo.

Por ello, y para evitar futuros malos manejos de recursos públicos, se hizo necesario crear mecanismos que contuvieran la creación de partidos políticos que tenían como única finalidad beneficiarse del erario público, sin embargo, estos mecanismos debido a su reciente creación adolecen de fallas que deberán ser subsanadas por los legisladores, no obstante, el siguiente capítulo plantea y

señala algunas fallas en el Reglamento que establece la liquidación de bienes de los partidos políticos, así como una serie de propuestas tendientes a mejorar su funcionamiento, con el único objetivo de que las instituciones electorales de nuestro país sean confiables y transparentes y que los ciudadanos tengamos la certeza del buen manejo de los recursos públicos.

Capítulo Cuarto

Reforma del artículo 24 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la adición de un artículo 24-A

Nuestro tiempo, sin duda alguna, es de reflexión y cambio. Los partidos políticos no pueden sustraerse a esta realidad; para atender a una sociedad democrática, es necesario fortalecer nuestro sistema partidista, así como las leyes y reglamentos que regulan sus actividades.

Sin embargo, a lo largo de la historia, en nuestro país los partidos políticos no se han erigido como verdaderos instrumentos de representación ciudadana para la disputa y ejercicio democrático del poder político, así mismo las instituciones necesarias para que los partidos políticos realicen debidamente sus funciones hasta hace muy poco se han constituido como verdaderos árbitros en las disputa por el poder.

El antecedente más significativo es el ocurrido en los comicios de 1988, que suscitó una gran polémica al resultar ganador, Carlos Salinas de Gortari, candidato del partido hegemónico (PRI).

En este periodo, la supervisión de las elecciones estuvo a cargo de la Comisión Federal Electoral, la cual estuvo encabezada por el Secretario de Gobernación. Además, con la reforma constitucional de 1986 nace el Tribunal de lo Contencioso Electoral, el cual únicamente tenía facultades administrativas, limitando con ello su autoridad judicial al no tener conocimiento sobre las controversias entre los partidos, y no poder investigar de manera directa las demandas interpuestas frente a autoridades electorales.

El Colegio Electoral estaba constituido por integrantes elegidos por los partidos políticos, con la aprobación de la Cámara de Diputados. Sin embargo, y pese a lo efímero e ineficiente del Tribunal de lo Contencioso Electoral, podemos considerarlo como el primer antecedente de un régimen de justicia electoral.

Así, las reformas electorales realizadas en la última década han ido dando forma a un sistema electoral que intenta frenar el autoritarismo, dando paso a un proceso electoral donde la pluralidad política este presente.

Con base en lo anterior, a partir de 1990, el IFE se ha preocupado por inyectar confianza y credibilidad en lo resultados, procurando procesar con transparencia los resultados de los comicios y la actuación de los partidos políticos.

Sin embargo, tenemos que en el actual sistema de partidos y en la ley electoral, la fiscalización sobre éstos es incompleta y limitada, y los partidos políticos a pesar de los avances importantes en cuanto a su funcionamiento y operación, aún adolecen de lagunas e inexactitudes que han provocado la realización de prácticas que perjudican el sistema democráticos, tal es el caso de la utilización de dinero de particulares en cantidades exorbitantes, el cual en la mayoría de los casos no puede ser explicado.

Por lo tanto, sigue abierta la puerta para el registro de pseudopartidos carentes de representatividad y legitimidad, que lucran con el financiamiento público y fragmentan el padrón electoral.

Esta situación tiene sus raíces en la cultura política del mexicano, sin embargo, este hecho de ninguna manera es fortuito, es decir, no podemos dejar de lado la parte de responsabilidad que ha tenido la actuación de los partidos políticos, que en gran parte ha determinado la acción o inacción de los ciudadanos, sobre todo en periodos electorales caracterizados por un porcentaje alto de abstencionismo y la poca participación de los ciudadanos en asuntos públicos.

Al mismo tiempo, las situaciones relacionadas con la administración del financiamiento público asignado específicamente a los partidos políticos de nuevo registro ha ocasionado una revisión constante del marco legal, obteniendo como resultado una serie de reformas que facultan a la Comisión de Fiscalización de

Partidos y Agrupaciones Políticas a llevar a cabo auditorias a los incentivos institucionales que establece la legislación electoral, permitiendo con ello la existencia de este tipo de organizaciones en nuestro sistema político.

Esto es, las facilidades en materia electoral para obtener el registro de un partido político han incentivado la presencia y participación de grupos que sólo pretenden un beneficio económico. Nos encontramos también con la ausencia de un procedimiento que establezca la forma en que deberán presentar el inventario de bienes muebles y la presentación del dictamen anual de todos los ingresos y egresos frente a la Comisión de Fiscalización permitiendo una adecuada rendición de cuentas.

Dada esta situación, el financiamiento público que reciben los partidos políticos de nuevo registro en el sistema electoral mexicano constituye un fuerte estímulo para alcanzar el 2% en las elecciones federales, y así obtener el financiamiento público para la realización de sus actividades ordinarias y culturales.

No obstante, más que la cantidad, una razón que motiva la revisión del financiamiento público hacia los partidos políticos de nuevo registro, estriba primordialmente en que no todos han utilizado los recursos con fines electorales, demostrando con estas acciones falta de ética y licitud.

Finalmente, la inexistencia de sanciones económicas al tipificarse un delito por la conducta de la no aplicación del financiamiento público con fines electorales, así como la sanción de los integrantes o responsables del partido político, ha permitido que no se respeten los límites de campaña, financiamiento público y contribuciones ilegales durante las campañas políticas, teniendo como consecuencia que la contienda electoral sea injusta e inequitativa para los demás partidos políticos.

Lo anterior, representa un obstáculo que limita la regulación jurídica haciéndola poco clara e imprecisa sobre la aplicación del financiamiento público, así como del destino final del mismo.

Ante estas circunstancias el Consejo General se preocupó por crear un procedimiento de liquidación de bienes, tomando como referencia el proceso de liquidación que llevan a cabo los empresarios, al ser declarados por un juez en estado de quiebra a causa de su insolvencia económica.

El Consejo General del IFE ha solicitado mayores facultades de fiscalización para evitar estos hechos, no obstante los partidos políticos con representación parlamentaria deberán ponerse de acuerdo en una reforma electoral. Pese a esta situación, el Consejo General aprobó un procedimiento de liquidación de bienes para los partidos políticos que pierden o les sea cancelado su registro.

Con la mencionada reforma electoral se trata de impedir la práctica muy común en algunos partidos políticos que al perder su registro no rendían cuentas sobre los bienes muebles e inmuebles obtenidos mediante financiamiento público, es decir, no estaban obligados a reintegrar ese patrimonio de forma líquida al erario público como lo establece el vigente procedimiento de liquidación de bienes.

Sin embargo, debido a su reciente creación, el procedimiento de liquidación adolece de fallas y lagunas, **dado que no exige aún una garantía sobre el uso y aplicación del financiamiento público por las personas responsables ante el IFE y la Comisión de Fiscalización**, los cuales al presentar una caución desde el momento que solicitan su registro que garantice las obligaciones de las personas físicas responsables de un determinado partido político frente al IFE de que no van a huir o esconder todos los bienes adquiridos con financiamiento público.

Actualmente, la legislación mexicana en materia electoral demuestra lo relativamente sencillo que resulta formar un partido político, es decir, obtener el

registro y con ello tener acceso al disfrute del financiamiento público ya sea con fines partidistas o con fines particulares, sin tener por ello que enfrentarse a una sanción económica. Dada la gravedad de esta situación, resulta indispensable proponer opciones que frenen las actividades antidemocráticas de algunos partidos de reciente creación que han utilizado de manera indebida los recursos públicos, y no han presentado una opción real de representación para los ciudadanos.

Por ello, la administración y uso de los recursos públicos por parte de los integrantes del partido deben ser regulados durante el procedimiento de liquidación de bienes.

4.1 Propuesta de reforma al artículo 24 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la adición de un artículo 24-A

Por lo antes expuesto, y con el objetivo de eliminar dichos obstáculos, se considera necesario adicionar un inciso al artículo 24 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales⁴⁵ y la adición de un artículo 24-A. En forma paralela es necesario hacer efectiva la garantía exigida para obtener el registro como tal a los integrantes del Comité de Responsabilidad presentado por cada uno de los partidos políticos durante el procedimiento de liquidación de bienes.

Dicha garantía tendrá que hacerse efectiva en el periodo de prevención a causa de que a partir de ese momento se tendrá conocimiento de aquellos partidos políticos que perdieron su registro.

⁴⁵ El artículo 24 del COFIPE regula los requisitos que debe reunir una asociación política nacional para obtener su registro definitivo.

Así, los objetivos de la presente investigación nos obligan a referirnos específicamente a los aspectos relacionados con la garantía, la cual deberá ser contemplada como un requisito indispensable durante el procedimiento para obtener el registro definitivo como partido político nacional y el procedimiento para hacer efectiva la garantía, así como la forma de recuperarla tendrá que ser regulada durante el procedimiento de liquidación de bienes.

Actualmente el artículo 24 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CAPÍTULO PRIMERO

Del Procedimiento de registro definitivo.

ARTÍCULO 24.

1. Para que una agrupación política nacional pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir los siguientes requisitos:
 - a) formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; y
 - b) contar con 3000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 200 distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados, en por lo menos 200 distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del Padrón Electoral Federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

Es de vital importancia adicionar un inciso c) al artículo 24 y crear un 24-A en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, realizando la adecuación del artículo señalado con antelación para quedar de la siguiente forma:

c)

1. Todos los partidos políticos deberán presentar una garantía a partir del momento en que soliciten su registro definitivo como tal. Y para los partidos políticos que ya obtuvieron el registro definitivo también estarán obligados a presentar la garantía para tener derecho al financiamiento público y poder participar en las siguientes elecciones federales. Dicha garantía será presentada de forma individual por el representante legal del partido por el Consejo de Administración y por un integrante del comité ejecutivo nacional del partido. El monto de la garantía estará determinada por el *Consejo General*, máximo órgano de dirección del IFE.
2. La garantía tendrá como base el monto del financiamiento público otorgado al partido político de acuerdo al artículo 49 fracción I del COFIPE.
3. Si se hace necesario, la garantía se hará efectiva al concluir el periodo de prevención durante procedimiento de liquidación de bienes, en caso contrario, el titular del Consejo General tendrá la obligación de devolver la garantía presentada por el partido político.
4. Los gastos de ejecución correrán a cargo de los responsables de otorgarla, lo anterior de acuerdo al procedimientos de liquidación de bienes.

24-A

TÉRMINO PARA INTEGRAR EL COMITÉ DE RESPONSABILIDAD

Los partidos políticos que reúnan los requisitos exigidos por las autoridades en materia electoral para obtener el registro definitivo y para los partidos que ya cuentan con él tendrán dentro de un plazo de tres días naturales, la obligación de constituir un Comité de Responsabilidad para ejercer sus derechos y obligaciones frente a la Comisión de Fiscalización de Partidos Políticos, así como frente a otras autoridades en materia electoral.

INTEGRACIÓN DEL COMITÉ DE RESPONSABILIDAD

El comité de responsabilidad deberá contar para su eficaz funcionamiento con la siguiente estructura:

1. Un representante legal del partido o un representante legal registrado ante la autoridad electoral;
2. Un consejo de administración del financiamiento público otorgado por el IFE;
- y
3. Un integrante del Comité Ejecutivo Nacional del partido correspondiente.

Los titulares de cada uno de los nombramientos del Comité de Responsabilidad del partido de que se trate, responderán de manera individual con bienes propios o, a través de una fianza que estará determinada por el Consejo General, máximo órgano en materia electoral, así mismo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales exigirá como un requisito indispensable la exhibición de la garantía establecida para obtener el registro definitivo para cada partido político y de esta manera acceder y hacer uso del financiamiento público en elecciones a nivel federal.

Los integrantes de los Comités de Responsabilidad que deberán conformar cada uno de los partidos políticos nacionales que pierdan o les sea cancelado su registro, deberán presentar de forma individual bienes propios, o la fianza determinada por el Consejo de General a la Comisión de Fiscalización, la que estará facultada para revisar y vigilar la administración de cada uno de los partidos políticos.

El objetivo de presentar una garantía ante las autoridades electorales será demostrar la buena fe de los integrantes del partido político durante el procedimiento de liquidación de bienes.

4.2 Garantía requerida durante el procedimiento de liquidación de bienes

La fianza que presente el partido político sujeto al procedimiento de liquidación de bienes, será depositada ante la Comisión de Fiscalización, reuniendo para ello los siguientes requisitos:

- a) La fianza debe estar avalada por una institución reconocida legalmente por la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas así como reunir los requisitos exigidos al partido político nacional por la Comisión de Fiscalización, para que dicha autoridad pueda exigir su derecho como beneficiario cuando llegue el momento.
- b) La fianza debe garantizar el monto que determine el Consejo General, tomando en consideración el financiamiento público otorgado por la misma autoridad.
- c) La única autoridad facultada para hacer efectiva la fianza será el titular de la Comisión de Fiscalización, que se encargará de la administración de los ingresos líquidos y de notificar al Consejo General la situación de cada partido político. Asimismo, tendrá la obligación de llevar una relación de los integrantes del Comité de Responsabilidad que perdieron los beneficios de la fianza, anexando datos generales, así como el nombre del partido político con el cual participaron.

Cuando el Consejo General determine como una garantía **un bien inmueble** propio a cada uno de los integrantes del Comité de Responsabilidad, el bien tendrá que cumplir con las siguientes características:

- Ser un bien inmueble urbano;
- Contar con certificado de libre de gravamen;
- Deberá representar de 3 a 1 porción respecto del monto a garantizar; salvo criterio del Consejo General;
- Contar con las escrituras del bien, las cuales deberán estar inscritas en el registro público de la propiedad; y

-Anexar un avaluó reciente del inmueble.

El titular o representante de la Comisión de Fiscalización se encargara de inscribir en el Registro Público de la Propiedad el derecho o carga que tiene en primer lugar el IFE sobre el inmueble correspondiente.

Los bienes inmuebles que se consideren como patrimonio familiar o que fueron adquiridos durante la sociedad conyugal no podrán presentarse como garantías.

De acuerdo a la información que presente la Comisión de Fiscalización sobre irregularidades encontradas en ingresos y egresos de periodos anteriores, el Consejo General determinara el monto de la garantía así como la garantía exigida a los integrantes del Comité de Responsabilidad, la cual se efectuará a través de una fianza o de un bien inmueble propio o libre de gravamen.

Para los partidos políticos que por primera vez solicitan su registro definitivo, así como para los partidos políticos que ya lo obtuvieron, el monto de la garantía será determinada con base al monto de financiamiento público otorgado.

REQUISITOS PARA HACER EFECTIVA LA GARANTÍA

La fianza o la enajenación del bien inmueble solicitado se hará efectiva en forma individual cuando:

1. Uno de los integrantes del Comité de Responsabilidad decida ausentarse de la entidad federativa en que perdió el registro sin haber dejado representante instruido y legitimo ante la Comisión de Fiscalización para responder a las resultas del procedimiento de liquidación.
2. Al concluir el procedimiento de liquidación, la Comisión de Fiscalización determine a través del dictamen o el informe anual presentado, el mal uso de los recursos públicos ya sea por actos propios y/o de sus auxiliares, respecto del mal uso o aplicación de los recursos públicos otorgados.

3. Cuando se compruebe que alguno de los integrantes del Comité de Responsabilidad participaron en el mal uso de los recursos públicos se hará efectiva la garantía de todos los integrantes del comité de responsabilidad.
4. Cuando los bienes muebles adquiridos o el inventario presentado no coincidan con el financiamiento público otorgado por las autoridades electorales correspondientes se hará efectiva la garantía presentada de todos los integrantes del Comité de Responsabilidad, por ser responsables de manera conjunta del buen uso y aplicación del financiamiento público.
5. El Comité de Responsabilidad actuará frente a cualquier menoscabo, daño o perjuicio que por su negligencia o malicia causen al patrimonio del partido político con independencia de otras responsabilidades en las que pueda incurrir.

VIGENCIA DEL COMITÉ DE RESPONSABILIDAD

El Comité de Responsabilidad tendrá la obligación de constituirse al ser otorgado el registro definitivo por el Consejo General, a partir de ese momento tendrán la obligación de presentarse durante el procedimiento de liquidación de bienes para hacer uso de sus derechos y obligaciones respecto a la garantía.

El Comité de Responsabilidad estará en funciones desde el momento en que las autoridades electorales le otorguen su registro definitivo o hasta que concluya el procedimiento de liquidación de bienes, durante este proceso, los gastos surgidos correrán a cargo del Comité de Responsabilidad de forma individual.

CONCLUSIONES

Durante el análisis de los capítulos anteriores se ha planteado un panorama general sobre el tema de los partidos políticos, el financiamiento público a los partidos políticos, así como el procedimiento de liquidación vigente en nuestro ordenamiento jurídico electoral. Sin embargo, y dado lo antes expuesto se hace necesario plasmar la contribución personal esperando que sea de utilidad a otros trabajos, pero sobre todo para iniciar un debate acerca de la necesidad de atender las fallas que se presentan en el reglamento de liquidación de bienes.

Como se ha explicado en capítulos anteriores la administración del financiamiento público asignada específicamente a los partidos políticos de nuevo registro ha ocasionado una revisión constante del marco legal desde 1977 a la fecha, obteniendo como resultado una serie de reformas que facultan a la Comisión de Fiscalización de Partidos y Agrupaciones Políticas a llevar a cabo auditorías a los incentivos institucionales que establece nuestra legislación electoral, permitiendo la existencia de esas organizaciones en nuestro sistema político.

No obstante, el aumento en la participación y presencia de entidades de interés público en la escena política, reconocidas a partir de la constitución de 1917 ha incrementado a la par, el interés sobre todo de carácter económico, por parte de algunos particulares en organizar este tipo de entidades debido sobre todo a las facilidades que establece nuestro ordenamiento jurídico en materia electoral para obtener el registro como tal.

De ahí, que el financiamiento público que reciben los partidos políticos de nuevo registro en el sistema electoral mexicano constituya un fuerte estímulo para alcanzar el 2 por ciento en las elecciones federales obteniendo con ello el financiamiento público necesario para realizar sus actividades ordinarias y culturales.

Sin embargo, preocupa la ausencia de un procedimiento que establezca la forma en que los partidos políticos presenten su inventario de bienes muebles y la presentación del dictamen anual de todos sus ingresos y egresos frente a la Comisión de Fiscalización permitiendo con ello una adecuada rendición de cuentas.

En este sentido, más que la cantidad de financiamiento público que reciben los partidos políticos del presupuesto, una razón que motiva su revisión estriba primordialmente en que éstos no siempre han utilizado sus recursos con fines electorales mostrando a la luz pública su falta de ética y licitud.

Ante estas circunstancias el Consejo General creó un procedimiento de liquidación de bienes tomando como referencia el proceso de liquidación que llevan a cabo los comerciantes con sus empresas al ser declarados por un juez en estado de quiebra a causa de su insolvencia económica.

Acorde con ello, el Consejo General del Instituto Federal Electoral ha solicitado mayores facultades de fiscalización para poder evitar estos hechos, sin embargo, hasta que los partidos políticos con representación parlamentaria no se pongan de acuerdo en una reforma electoral, el Consejo General ha optado por aprobar un procedimiento de liquidación de bienes para los partidos políticos que pierden su registro tratando de subsanar este hecho jurídico desde 1977 hasta la declaración de pérdida de elecciones federales en el 2003.

Con este procedimiento, se trata de impedir la práctica muy común de algunos partidos políticos que al perder su registro no rendían cuentas sobre los bienes muebles e inmuebles obtenidos mediante financiamiento público, es decir, no estaban obligados a reintegrar ese patrimonio de forma líquida al erario público como lo establece el vigente procedimiento de liquidación de bienes. Por el momento, el procedimiento de liquidación de bienes, no exige una garantía sobre el uso y aplicación del financiamiento público, por parte de las personas responsables ante el Instituto Federal Electoral y la Comisión de Fiscalización.

Esta situación debiera ser un tema prioritario en la agenda legislativa, pero no es así. En tanto la sociedad en su conjunto no este dispuesta a exigir cuentas claras y los diversos actores políticos no asuman la necesidad de acuerdos, las inexactitudes y lagunas presentes en el actual procedimiento de liquidación de bienes seguirán siendo un estímulo para la creación de entidades de interés público que aparentemente buscan representar a importantes sectores de la sociedad, pero que en ocasiones y dada la experiencia en el tema, han fungido sólo como empresas de interés particular que buscan beneficiarse de manera ilegítima del presupuesto público, de ahí que las reformas expuestas anteriormente busquen incidir en los cambios necesarios para resolver dicho problema.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO (ELECCIONES 2000)

Partido Alianza Social PAS	Partido de Centro Democrático PCD	Partido Convergencia por la Democracia	Partido Democracia Social	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana PARM
<p>Antecedentes: Un grupo de mexicanos que militaban en el desaparecido Partido Demócrata Mexicano toma la decisión de integrar la Agrupación Política Alianza Social, obteniendo su registro como tal en 1996. Para obtener su registro como partido político se celebra la Asamblea Constituyente en la Ciudad de México el 26 de marzo de 1998, donde son aprobados sus documentos básicos. El 30 de junio de 1999 el Instituto Federal Electoral le otorga registro como partido político nacional.</p>	<p>Antecedentes: El 17 de enero de 1999 la Asociación Civil “Comité Promotor de Centro Democrático” realizó su Asamblea Nacional para la obtención del registro como partido político nacional. Se aprobaron normas estatutarias, ratificando la declaración de principios y la lucha a favor de una nueva Constitución por la vía legal, en la que se adoptara una nueva concepción política municipalista. Se eligió como Presidente y Secretario General a Manuel Camacho Solís y Marcelo Ebrard, respectivamente.</p>	<p>Antecedentes: Nace como una agrupación política nacional, obteniendo su registro como tal desde el 15 de enero de 1997. Habiendo cumplido con los requisitos exigidos en tan sólo 4 meses por el Instituto Federal Electoral le otorga su registro como partido político nacional el 30 de junio de 1999, convirtiéndose en el primer partido al que el IFE, otorga el registro bajo los nuevos preceptos establecidos en la legislación electoral.</p>	<p>Antecedentes: El proyecto del partido se discutió en Tlaxcala, en una reunión en 1996, a la que se sumaron diversos grupos de la sociedad. Entre los que se encuentran académicos, profesionistas, antiguos luchadores de izquierda mexicana y ciudadanos sin partido, con la única condición de que no pertenecieran a ningún partido político. En 1999 y tras haber celebrado una serie de asambleas para lograr afiliaciones presentaron una carta de intención al IFE en la que solicitaron su registro formal como partido político nacional</p>	<p>Antecedentes: Organización política creada en 1954 por Jacinto Treviño gracias al apoyo del Presidente Adolfo Ruiz Cortines. Obtuvo por primera vez su registro en 1957. Entre 1958 y 1982 a poyo a candidatos del PRI. Perdió su registro en 1982 y lo recupero en 1984. El 1988 pierde nuevamente el registro. El 1997 el IFE le otorga su registro como Agrupación Política Nacional. Finalmente solicita al IFE su constitución como partido político nacional.</p>
<p>Fecha de registro: 12 de julio de 1999</p>	<p>Fecha de registro: 12 de julio de 1999</p>	<p>Fecha de registro: 12 de julio de 1999</p>	<p>Fecha de registro definitivo: 12 de julio de 1999</p>	<p>Fecha de registro: Por primera vez en 1957 y el último el 12 de julio de 1999</p>
<p>Fundador: Lic. José Antonio Calderón Cardoso</p>	<p>Fundador: Lic. Manuel Camacho Solís</p>	<p>Fundador: Lic. Dante Alfonso Delgado Rannauro</p>	<p>Fundador: Gilberto Rincón Gallardo</p>	<p>Fundador: Jacinto B. Treviño</p>
<p>Fines del partido: Esta decidido a conquistar el poder público promoviendo la vida del pueblo en la vida democrática contribuyendo a la integración de la representación nacional.</p>	<p>Fines del partido: El objetivo del partido es luchar a favor de la instauración de una nueva República, fundada en instituciones democráticas, capaz de generar y asegurar la estabilidad política del país, la integridad de la nación.</p>	<p>Fines del partido: Promover la participación de los ciudadanos para poner en marcha una nueva política que propicie el desarrollo integral mediante la liberación de las fuerzas productivas, y la generación de la riqueza y el empleo.</p>	<p>Fines del partido: Promover la participación política de los ciudadanos, organizaciones y movimientos sociales que buscan dar cauce a sus actividades a través de un partido político. Promoviendo la cultura política, la tolerancia y el respeto</p>	<p>Fines del partido: Sostener, defender y dar a conocer los ideales de la Constitución Mexicana de 1917. Defender y fortalecer la vida democrática, pugnando por que la política internacional sea equitativa entre los países.</p>

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO (ELECCIONES 2000)

Partido Acción Nacional PAN	Partido Revolucionario Institucional PRI	Partido de la Revolución Democrática PRD	Partido del Trabajo PT	Partido Verde Ecologista de México	Partido de la Sociedad Nacionalista PSN
<p>Antecedentes: Organización política fundada en la ciudad de México el 16 de septiembre de 1939 por iniciativa de Manuel Gómez Morín, con el apoyo de antiguos miembros de la Unión de Estudiantes Católicos que se oponían a los estatutos del PNR. Efraín González Luna fue el primer candidato a la presidencia en 1952. En las elecciones de 1994 se convierte en la segunda fuerza política.</p>	<p>Antecedentes: El 1 de septiembre de 1928, Plutarco Elías Calles propuso la formación de reales partidos nacionales. El Partido Nacional Revolucionario PNR se comprometía a luchar por el sufragio, el partido estaba integrado por el sector popular, campesino, obrero y militar. En 1938 cambia de nombre por Partido de la Revolución Mexicana quedando excluido el sector militar. El 1946 en se segunda Asamblea Nacional se convirtió en Partido Revolucionario Institucional.</p>	<p>Antecedentes: En 1987 aparece en el seno del PRI la denominada Corriente democratizadora, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo. Afines de ese año este grupo abandono el partido y en 1988 formó el Frente Democrático Nacional, postulando como candidato a Cuauhtémoc Cárdenas quedando en segundo lugar a nivel nacional. Ese año se lanza la convocatoria para formar el partido de la Revolución Democrática.</p>	<p>Antecedentes: Durante el Congreso Constitutivo del Partido del Trabajo, realizado en el D.F. en 1990 se elaboraron los documentos básicos que definen los objetivos, la organización y los medios para iniciar la participación en procesos electorales. En 1993 y tras haber perdido su registro en las elecciones de 1991, obtienen nuevamente su registro. El PT se formo a partir de la coordinación de varias organizaciones sociales.</p>	<p>Antecedentes: En 1986 se fundó el Partido Verde Mexicano y al no obtener su registro, apoya la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas. El 1990 solicitó nuevamente su registro el cual fue negado, por lo que se impugno. Así, el 9 de febrero de 1991 se le concede el registro condicionado. En las elecciones de 1991, pierde su registro, recuperándolo el 13 de enero de 1993 para participar en los comicios de 1994. El 1993 se cambia el nombre del partido por PVEM.</p>	<p>Antecedentes: Surge en 1995. En 1996 solicitó su registro como Agrupación Política Nacional, sin embargo se le es negado. En 1997 es reconocido como Agrupación Política Nacional. El 29 de enero de 1998 se notifica al IFE la decisión de constituirse como partido político. Finalmente el 30 de junio de 1999 el IFE le otorga el registro.</p>
<p>Fecha de registro: 30 de marzo de 1946</p>	<p>Fecha de registro: 30 de marzo de 1946</p>	<p>Fecha de registro: 26 de mayo de 1989</p>	<p>Fecha de registro: 13 de enero de 1993.</p>	<p>Fecha de registro: 9 de febrero de 1991</p>	<p>Fecha de registro: 12 de julio de 1999.</p>
<p>Fundador: Manuel Gómez Morín</p>	<p>Fundador: Plutarco Elías Calles</p>	<p>Fundador: Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Porfirio Muñoz</p>	<p>Fundador: Alberto Anaya y Marcos Cruz</p>	<p>Fundador: Jorge Gonzáles Torres</p>	<p>Fundador: Gustavo Riojas Santana</p>
<p>Fines de partido: Busca el respeto al sufragio efectivo, la vigencia real de los principios democráticos, y del régimen federal, respeto a la soberanía de los estados, elección libre y la suficiencia económica de los municipios, la subordinación, en lo político, de la actividad individual, social y del Estado.</p>	<p>Fines del partido: Impulsar el perfeccionamiento del sistema político, competir democráticamente por el poder político, llevar a la práctica su Declaración de Principios y su Programa de Acción, vigilar que los poderes de la unión cumplan con sus responsabilidades en beneficio de los mexicanos.</p>	<p>Fines del partido: Luchar por un sistema de justicia pronta, imparcial y expedita; honradez, eficacia y responsabilidad del servicio público; ejercicio irrestricto de la soberanía nacional; libre autodeterminación de los pueblos; resolución pacífica de las controversias y la observancia de los tratados internacionales.</p>	<p>Fines del partido: Lucha por una sociedad autogestionaria, justa, con igualdad social de condiciones y oportunidades en un ambiente de libertades y ecológicamente sustentable. Es promotor de la autogestión social, se eje organizativo fundamental es el territorio, e igualmente es un proyecto electoral.</p>	<p>Fines del Partido: Se interesa en el cuidado y conservación de la naturaleza y del medio ambiente, busca la recuperación de los valores culturales en especial la tradición y conocimientos autóctonos.</p>	<p>Fines del partido: Defender la soberanía del país, ampliar y fortalecer la vida democrática, abogar por los derechos humanos, combatir la corrupción, pugnar y promover el nacionalismo en México, resaltando siempre los valores patrios y los símbolos nacionales.</p>

**LOS PARTIDOS POLÍTICOS NUEVOS EN MÉXICO
(ELECCIONES 2006)**

Partido Nueva Alianza Nueva Alianza	Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina
Antecedentes: Obtiene su registro como partido político nacional el 14 de julio de 2005. Su antecedente es la agrupación política nacional Conciencia Política. La creación del partido fue propuesta por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.	Antecedentes: Obtiene su registro como partido político nacional el 14 de julio de 2005. Su antecedente son las agrupaciones políticas nacionales “Sentimientos de la nación” e “Iniciativa XXI” cuando presentaron su solicitud de registro como partido político nacional ante el Consejo General de IFE.
Fecha de registro: 14 de julio de 2005	Fecha de registro: 14 de julio de 2005
Fundador: Miguel Ángel Jiménez Godínez	Fundador: Patricia Mercado Castro
Fines del partido: De acuerdo con su ideología pretende el respeto a los derechos del individuo, de los derechos ciudadanos. La libertad de opinión no sólo es un mandato moral de tolerancia y constitucionalidad. También es el camino hacia el progreso. Aboga por la igualdad de oportunidades, por competencia y pluralismo. Pretende, por tanto, el libre acceso a todos los mercados; al mercado de educación, de información, de trabajo, y de capital. El objetivo del partido se basa en principios de carácter político, económico y social. En lo político promueve la igualdad de los ciudadanos. En lo económico, asume que la economía de mercado es la manera más eficiente para organizar las relaciones económicas. En lo social, la educación es el mejor medio para alcanzar la libertad y garantizar la justicia social, así como la igualdad de oportunidades. Participa por primera vez en una lección presidencial y su candidato es Roberto Campa Cifrián.	Fines del partido: Expresa en sus documentos la necesidad de reducir las enormes desigualdades sociales, económicas y regionales que afectan a nuestro país. Coinciden también en que esa lucha incluye la lucha contra la discriminación de cualquier tipo, de sexo, de raza o de preferencias sexuales, lo que requiere la defensa y la ampliación de los derechos civiles y de las libertades que un Estado debe garantizar. Su ideología expresa que son un partido político que suma. Se propone construir una alternativa de representación política y de gobierno, inspirada en una nueva cultura política donde participe la ciudadanía de la toma de decisiones y de los asuntos nacionales. Busca la conducción dela nación a través de la voluntad ciudadana, en su participación en las causas que enarbola y a través de su voto. Sus actividades las conducirá por medios pacíficos y por la vía democrática, observando nuestra carta magna y respetando las leyes e instituciones que de ella emanen. Participa por primera vez en 2006 en una elección presidencial y su candidata a la presidencia es Patricia Mercado Castro.

EVOLUCIÓN DE NUESTRA LEGISLACIÓN ELECTORAL.

Constitución de 1917

Estableció que los puestos de gobierno y legislativos serían ocupados a través del voto, el cual sería libre y secreto; es decir no incluyo ninguna disposición en materia de Partidos Políticos.

Reforma de 1977

Incorporó el Artículo 41 Constitucional la noción de los Partidos Políticos como Entidades de Interés público. Esta adición a nuestra Constitución creo la necesidad de una nueva ley reglamentaria en materia electoral denominada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE). Este ordenamiento jurídico trato de regular con mayor precisión las disposiciones de los Partidos Políticos y Asociaciones Políticas.

Fue aprobada la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. (LOPPE).

- Establecía registro definitivo y registro condicionado.
- Perdían su registro por no obtener en dos elecciones consecutivas el 1.5% de la votación nacional

Reforma de 1982

Se modifico la disposición que determinaba el porcentaje para obtener el Registro a 1.5% de la Votación Nacional en una Elección Federal.

Reforma de 1986

El Presidente de la República Miguel de la Madrid envió al Congreso una Propuesta de Reforma en materia Electoral creando un nuevo Código Federal Electoral que sustituyera a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE).

EVOLUCIÓN DE NUESTRA LEGISLACIÓN ELECTORAL.

Código Federal Electoral

Suprimió el registro condicionado reconociendo únicamente el registro definitivo; el cual complico la legalidad para obtener el registro de nuevos Partidos Políticos.
Establecía de manera mas clara la asignación de los recursos financieros a los Partidos Políticos. El porcentaje dependía del porcentaje de votos y del número de diputados.

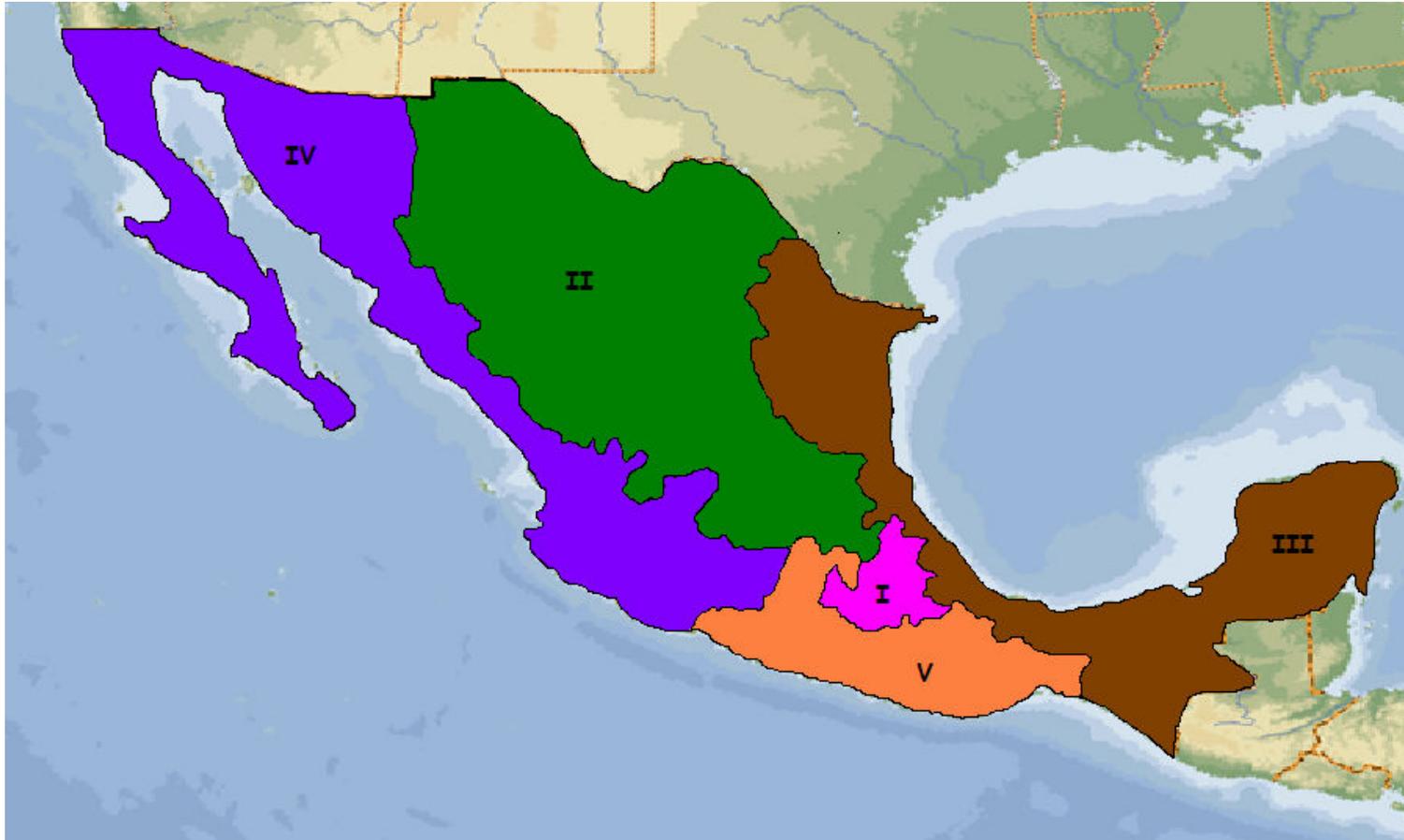
1988

Durante el período de Carlos Salinas de Gortari los resultados electorales fueron duramente impugnados. La votación de su Candidato a la República fue la mas baja, por primera vez por si solo no contó con los diputados suficientes para modificar nuestra Carta Magna

1990 Código Federal de Instituciones Y Procedimientos Electorales.

- Restablece el Registro Condicionado.
- Modifico la formula para asignare el financiamiento público. Es decir, el financiamiento público abarcaba fines de actividad electoral y actividades generales como Entidades de interés público y por subrogación del Estado.
- Los Partidos se benefician de un acceso reglamentado a la Radio y a la Televisión, de extensiones fiscales, franquicias postales y telegráficas.

La división del territorio de la República Mexicana en cinco circunscripciones electorales plurinominales es la siguiente:



I	Distrito Federal* Puebla Tlaxcala	II	Aguascalientes Coahuila Durango * Guanajuato Hidalgo Querétaro San Luís Potosí Zacatecas	III	Campeche Chiapas Nuevo León Quintana Roo Tabasco Tamaulipas Veracruz* Yucatán	IV	Baja California Baja California Sur Colima Jalisco* Michoacán Nayarit Sinaloa Sonora	V	Guerrero México Morelos Oaxaca
---	---	----	---	-----	--	----	---	---	---

* Cabecera de circunscripción.

GLOSARIO

Contemporáneo: Que existe al mismo tiempo, o que es del tiempo actual.

Ambiguo: Incierto, confuso, o que participa de dos naturalezas diferentes.

Séquitos: Grupo de personas que acompaña a otra principal.

Condotiero: En Italia, antiguo jefe de mercenarios.

Censatarios: Persona obligada a pagar los créditos de un censo.

Oligarquía: Gobierno de unas cuantas personas de una misma clase que asume los poderes del Estado.

Efímeras: Pasajero, de poca duración.

Facciones: Conjunto de gente unida para llevar a cabo una acción política violenta.

Monarquía Constitucional: Forma de gobierno caracterizada por la atribución a una persona de la jefatura del Estado de acuerdo con las normas de las sucesión hereditaria, establecida en relación con los miembros de una determinada dinastía o (en ciertas épocas) por elección, entre los de la nobleza, por los nobles. Históricamente se presenta como monarquía absoluta o constitucional.

Subvención: Cantidad dada por el Estado o por una colectividad a una sociedad, empresa o individuo.

Representación proporcional: Sistema electoral destinado a eliminar los inconvenientes de las mayorías y a lograr que la representación parlamentaria sea la expresión real de

las diferentes manifestaciones de la opinión pública, por medio de la atribución a las minorías del número de puestos que corresponda a la importancia de cada una.

Partido hegemónico: Supremacía de un partido sobre otro.

Personalidad jurídica: Idoneidad para ser sujeto de derechos y obligaciones. Capacidad para estar en juicio.

Patrimonio: Suma de bienes y riquezas que pertenecen a una persona. Conjunto de derechos y obligaciones que corresponde a un solo titular.

Comicios: Reuniones del pueblo romano destinadas a elegir sus magistrados o a tratar de los negocios públicos. Sinónimo de elecciones. En términos más amplios, concentración de ciudadanos para la propaganda de ideas políticas principalmente con fines electorales.

Heterogeneidad: Compuesto de partes de diversa naturaleza.

Homogeneidad: Perteneciente a un mismo género.

BIBLIOGRAFÍA

ARRELLANO GARCIA, Carlos Derecho Procesal Civil, Ed. Porrúa, Novena Edición México 2003, 662p.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio...(Et. Al); Presentación David Pantoja Moran, Régimen Constitucional De Los Partidos Políticos, Edición 1975, Editorial UNAM.

DÁVALOS MEJIA, Carlos Títulos Y Contratos De Crédito, Quiebras. Ed Harla, México, Ed.1984, 633p.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, Derecho Electoral En México, Primera Edición 1999, Editorial Trillas.

COSTELOE MICHAEL P., La Primera República Federal De México 1824-1835; Un Estudio De Los Partidos Políticos En El México Independiente; Traducción De Manuel Fernández Gasalla, Edición 1975, Editorial Fondo De Cultura Económica.

ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, Partidos Políticos: Un paso de su formación política y jurídica. México Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus, Ciudad de México, Ed. Porrúa, ed.2003.

FAVELA GAVIA, Alejandro y Col., México, Ciudadanos Y Partidos Políticos Al Inicio Del Siglo XXI, Editorial Plaza Y Valdez, México S.A. De C.V., 2001.

FUENTES DÍAS, Vicente. Los Partidos Políticos En México, Edición 1979, Editorial Altiplano, 391p.

GÓMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil, 5ª edición, Editorial Harla, México, 1991. 441p.

GONZÁLEZ CASANOVA Pablo, El Estado Y Los Partidos Políticos En México, Primera Edición, Editorial Era, México 1981, 178 p.

GONZÁLEZ LÓPEZ, Gemi José, El sistema electoral mexicano, Bases constitucionales y consecuencias en el sistema de partidos políticos, Ed. Porrúa, 2004.

ISLAS COLÍN Alfredo, Temas de Derecho Electoral y Político Ed. Porrúa, México 2004.

MARTÍNEZ SOSPEDRA Manuel. Introducción a los partidos políticos, Ed. Ariel, S.A., México 1996, 356p.

MOCTEZUMA BARRAGAN Pablo, Los Orígenes Del Pan, Editorial Ehecattl, Edición México, 1997.

MORENO Daniel, Los Partidos Políticos Del México Contemporáneo, Octava Edición 1982, Editorial Costa-Amic S.A. México 1982.

MORENO ZENDEJAS Daniel, Derecho Político Mexicano, Edición 1991, Editorial Trillas, México 1991.

NUÑEZ JIMÉNEZ Arturo, El Nuevo Sistema Electoral Mexicano, Edición 1991, Editorial Fondo De Cultura Económica, México 1991.

OVALLE FAVELA José, Derecho Procesal Civil, Séptima Edición Ed. Harla, México 1995, 431p.

PATIÑO CAMARENA Javier, Análisis De La Reforma Política, Edición 1980, Editorial UNAM, México 1980.

REVELES VÁZQUEZ Francisco, Partido Revolucionario Institucional, Crisis Y Refundación, Edición 2003, Editorial Gernika, México 2003.

REVELES VÁZQUEZ Francisco, PAN, los signos de la institucionalización, Edición 2002, Editorial Gernika, México 2002.

REYES DEL CAMPILLO LONA Juan, Modernización Política En México: Elecciones, Partidos Y Representación 1982-1994, Edición 1996, Editorial UAM. México 1996.

RODRÍGUEZ ARAUJO Octavio. La reforma política y Los partidos políticos en México, Ed. Siglo XXI, ed. 1997, 404p.

RODRIGUEZ RODRÍGUEZ Joaquín, Derecho Procesal Mercantil Especial, Ed. Porrúa Tomo I, México 1999, 430p.

SÁENZ LÓPEZ Karla, Sistema Electoral Mexicano, Primera Edición 2003, Editorial Trillas, México 2003.

SIRVENT Carlos, Partidos Políticos Y Procesos Electorales en México, Edición 2002, Editorial Porrúa, México 2002.

WARE Alan, Partidos Políticos Y Sistemas De Partidos, Edición 1996, Ediciones Istmo, S.A., México 1996.

HEMEROGRAFÍA

GONZÁLEZ POLO Ignacio F., Bibliografía General De Las Agrupaciones Y Partidos Políticos Mexicanos 1910-1970. Gaceta Informativa De La Comisión Federal Electoral, Edición 1978.

Partido Revolucionario Institucional, Secretaria De Divulgación Ideológica, Edición 1981, 212p.

Instituto Federal Electoral, Los Partidos Políticos En México, México, 1996.

Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto de 2003.

Diario Oficial de la Federación, 22 de junio de 2005.

Diario Oficial de la Federación (Segunda sección) 13 de junio de 2006. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

DICCIONARIOS

DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de derecho, vigésimo octava edición, Ed. Porrúa, México 2000, PP.525.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico, Ed. Porrúa, México 1998, PP. 480.

LEGISLACIONES

Ley de Concursos Mercantiles, Ed. ISEF, México 2002.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y disposiciones complementarias, Novena edición, Ed. Porrúa, México, 2005.