

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO**

**Destino de los bienes adquiridos por los partidos políticos
nacionales cuando éstos pierden su registro, en función del
financiamiento que les otorga el Estado Mexicano.**

LICENCIADO EN DERECHO

**NIDIA ALARCÓN MARES.
SEPTIEMBRE, 2007.**

**ASESOR DR. LORENZO
CÓRDOVA VIANELLO.**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A mis padres, Lourdes y Alejandro,
por su amor y apoyo incondicional.
A ellos, todo mi esfuerzo.
Gracias por ser lo que son.

A mis hermanos, Martín, Alejandro
e Idalia, por su cariño y solidaridad.
Gracias por los buenos momentos,
gracias por estar conmigo.

A Israel y Verónica, amigos del
alma, por su afecto, aliento
y confianza.

A la Universidad Nacional Autónoma de México,
nuestra máxima casa de estudios,
por brindarme la invaluable oportunidad
de obtener una formación profesional.

Al Doctor Lorenzo Córdova Vianello,
porque gracias a su apoyo y supervisión,
fue posible que este estudio llegara a buen puerto.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	12
---------------------	----

CAPÍTULO PRIMERO. Partidos políticos

1. Generalidades.	16
1.1. Origen y desarrollo de los partidos políticos en el mundo.	16
1.2. Definición de partido político.	18
1.3. Sentido moderno del concepto “partido político”.	19
1.4. Características esenciales de los partidos políticos.	20
1.5. Finalidades de los partidos políticos.	21
2. Del régimen de partidos políticos en México.	23
2.1. Evolución del sistema de partidos.	23
2.1.1. Sistema cerrado: partido hegemónico.	23
2.1.2. La transición: del sistema cerrado al pluripartidismo.	25
2.1.3. Sistema abierto.	36
2.2. Retos y perspectivas del sistema de partidos.	40

CAPÍTULO SEGUNDO. Financiamiento y fiscalización a los partidos políticos

1. El financiamiento y la fiscalización a los partidos políticos.	44
1.1. Importancia del financiamiento a partidos.	44
1.2. Modelos de financiamiento.	45
1.3. Mecanismos de control del financiamiento.	48

2.	El financiamiento y la fiscalización a los partidos políticos en México.	49
2.1.	Financiamiento.	49
2.1.1.	Evolución normativa.	50
2.1.2.	Régimen jurídico vigente.	54
2.1.2.1.	Tipos de financiamiento.	54
2.1.2.1.1.	Financiamiento público.	55
2.1.2.1.2.	Financiamiento privado.	57
2.1.3.	Prohibiciones y restricciones.	59
2.1.4.	Topes a los gastos de campaña.	59
2.2.	Fiscalización.	61
2.2.1.	Desarrollo.	61
2.2.2.	Régimen jurídico vigente.	62
2.2.2.1.	Modalidades.	66
2.3.	Financiamiento a partidos: de la fiscalización del origen y destino de los recursos a la pérdida de registro.	71

CAPÍTULO TERCERO. Pérdida de registro y destino de bienes

1.	Marco normativo.	73
1.1.	Acuerdos del Consejo General de IFE.	73
1.1.1.	Reglamento de disolución, liquidación y destino de los bienes de los partidos, de 2005.	75
1.2.	Estatutos de los partidos.	85
2.	Aporías de la regulación de pérdida de registro.	89
2.1.	Pérdida de registro: fin de la vida jurídica del partido político.	90
2.2.	Pérdida de personalidad y rendición de informes: tiempos desfasados.	90
2.3.	Cumplimiento de obligaciones por personas inexistentes.	92
2.4.	El patrimonio activo del partido político al perder registro.	93

3.	Consecuencias de los vacíos legales.	94
4.	Iniciativas de reforma, adición y derogación, en torno al tema de pérdida de registro y destino de los bienes de los partidos políticos.	97
4.1.	Notas para una reforma electoral: propuestas de los Consejeros Electorales del ciclo 1996- 2003.	97
4.2.	Iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal.	99
4.2.1.	Disminución del financiamiento público.	99
4.2.2.	Integración de los bienes y remanentes de los partidos que pierdan su registro, al patrimonio de la Federación.	100
4.2.3.	Fiscalización del origen y destino de los recursos de los partidos.	101
4.3.	Iniciativas presentadas por el diputado Juan Manuel Vega Rayet del PRI.	101
4.3.1.	Restitución de los bienes y remanentes monetarios y financieros pertenecientes a los partidos que pierdan su registro, a la Nación.	102
4.4.	Iniciativa presentada por el diputado Luis Antonio Ramírez Pineda del PRI.	103
4.4.1.	Reintegración al IFE de los bienes de los partidos políticos que pierdan su registro.	104
4.4.2.	Fiscalización de los recursos de los partidos.	104
4.5.	Iniciativas presentadas por los diputados José Alberto Aguilar Iñárritu del PRI, Manuel Camacho Solís y Emilio Zebadúa González del PRD, y Jesús Emilio Martínez Álvarez, de Convergencia.	104
4.5.1.	Disminución del financiamiento público.	105
4.5.2.	Fiscalización de los recursos de los partidos.	107
4.5.3.	Integración a la Federación, de los bienes de los partidos que pierdan su registro.	109

CAPÍTULO CUARTO. Procedimiento de liquidación de los partidos políticos a la pérdida de registro: ajuste de cuentas

1. Necesidad de una regulación jurídica adecuada en torno a la pérdida de registro de los partidos políticos.	110
2. Liquidación, consecuencia de la pérdida de registro.	111
2.1. Requisitos previos al procedimiento de liquidación.	111
2.2. Posibles alternativas sobre el destino del patrimonio final de los partidos políticos.	121
2.3. El procedimiento de liquidación.	126
2.3.1. Pérdida del registro como partido político: origen del procedimiento de liquidación.	127
2.3.2. Órganos encargados del procedimiento de liquidación de los partidos políticos.	130
2.3.3. Procedimiento de liquidación.	131
2.3.3.1. Primera etapa: Etapa de prevención.	131
2.3.3.2. Segunda etapa: Etapa de liquidación.	135
2.3.3.3. Tercera etapa: Etapa de incorporación del patrimonio remanente del partido al de la Federación.	145
CONCLUSIONES	147
BIBLIOGRAFÍA	158

INTRODUCCIÓN

En su largo proceso evolutivo, los partidos se convirtieron en los principales articuladores de la democracia representativa. La realización de funciones públicas los hizo llegar ahí pues lo que inició como una lucha por el reconocimiento de derechos políticos y la obtención de espacios, terminó, como conquista. Ahora los partidos son los encargados de educar e integrar a los individuos, representar a un sector de la población, articular demandas, personificar el vínculo entre la sociedad y el gobierno, proponer programas y políticas para el ejercicio del poder, proporcionar a los ciudadanos la posibilidad de ejercer el poder público y materializar la oposición crítica. Estas son las tareas exclusivas que los colocaron en la base del entramado democrático.

El vínculo que existe entre la democracia y los partidos políticos, ha hecho que en la mayoría de los países en los que se practica esta forma de gobierno, se procure garantizar un ambiente adecuado para su desarrollo. En este esfuerzo, los partidos se han hecho acreedores a ciertos derechos, prerrogativas e incluso, obligaciones (todos acordes a la madurez del sistema); de ellos, los puntos clave han sido el financiamiento y la fiscalización.

El financiamiento a partidos (política de ingresos y egresos para sus actividades electorales y permanentes) y la imposición de prohibiciones, límites a las contribuciones privadas y topes a los gastos, son producto de la evolución de la vida político- electoral (reflejo de su pluralidad ideológica, social y cultural). Su importancia descansa de la celebración de verdaderos procesos electorales, competitivos y libres de prácticas ilegales. Por su parte, la fiscalización (mecanismo para supervisar los actos de los partidos) pretende averiguar el origen de los recursos de los partidos, que estos recursos se destinen al sostenimiento de sus actividades y que sus erogaciones en periodos electorales no rebasen los límites establecidos. El financiamiento busca mitigar los problemas de desigualdad entre las fuerzas partidarias y la influencia a estas, de grupos de poder; la fiscalización, busca la equidad y la transparencia; ambos, el derecho y la obligación, buscan robustecer al sistema político y de partidos.

El tema de las finanzas partidarias y su fiscalización (origen y destino de recursos), es sin duda, uno de los temas de partidos que más preocupa a los sistemas democráticos pues de ellos pende, en gran medida, su estabilidad. Para el sistema democrático mexicano, así ha sido.

En México, como en todos los países que cuentan con un sistema democrático, la regulación del financiamiento y la fiscalización a los partidos políticos es producto de la evolución de sus instituciones democráticas. Para nuestro país, el camino hacia la consolidación de la democracia estuvo fincado en una legislación gradual que dotó a los partidos de los recursos que les permitieran desarrollarse (financiamiento, prohibiciones y topes), fijó los mecanismos de control necesarios para verificar la aplicación de sus recursos y solidificó el sistema de partidos. El primer paso fue el financiamiento.

Llegar a las condiciones de equidad y transparencia que en materia de financiamiento tanto se buscaron, costo al sistema mexicano cinco reformas, cinco etapas en las que se trató de eliminar la diferencia de erogaciones entre

partidos, la transferencia de recursos de dependencias públicas (entrega al PRI) y la cobertura desigual de los medios de comunicación. La primera etapa (1977) reguló al discrecional financiamiento público indirecto. El segundo ciclo (1986) abordó al financiamiento público directo e indirecto (dio el primer paso importante al regular, por primera vez, el otorgamiento un financiamiento público directo) y creó una fórmula de asignación. En la tercera fase (1990), se hizo específico al financiamiento público directo al establecer cuatro rubros a financiar (por actividad electoral, por actividades generales como entidades de interés público, por subrogación y por actividades específicas como entidades de interés público) y se creó al órgano autónomo que lo determinaría y asignaría (creación del Instituto Federal Electoral). En la cuarta etapa (1993) se reguló al financiamiento en su vertiente pública (incorporó un rubro más a financiar: financiamiento para el desarrollo a los partidos políticos) y privada (por militancia, de simpatizantes, por autofinanciamiento y por rendimientos financieros de fondos y fideicomisos), y se establecieron prohibiciones respecto de quienes podían financiar a los partidos (quedaron impedidos los poderes federales, estatales, municipales y del D. F., sus dependencias, entidades u órganos, los extranjeros -personas u organismos- o personas que vivan en el extranjero, los ministros de culto o cualquier asociación religiosa, y las empresas mercantiles); asimismo, se prohibió a los partidos la solicitud de créditos a la banca de desarrollo y se estableció que las aportaciones a su financiamiento no serían deducibles de impuestos. Y, en la quinta etapa (1996), por fin se estableció la preeminencia del financiamiento público sobre el privado y la equidad y la proporcionalidad en los elementos con que contarían los partidos para la realización de sus actividades. Mientras que el financiamiento público quedó constituido por tres rubros calculados a partir de una fórmula evolucionada (para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña y para actividades específicas como entidades de interés público), el financiamiento privado resultó con límites a las aportaciones (de personas y del total que lo componga). En lo que hizo a las prohibiciones, las modificaciones abordaron tres puntos: sujetos que podrían financiar a los partidos, acciones permitidas a los partidos para allegarse de recursos y topes de gastos.

Bajo el mandato de ambas premisas (equidad, proporcionalidad y preeminencia del financiamiento público sobre el privado), el financiamiento mixto, las restricciones, las prohibiciones y los topes, garantizaron la subsistencia de un sistema de partidos competitivo, equitativo y transparente.

Por otro lado, el establecimiento de un sistema fiscalizador paralelo al de financiamiento (es a partir de 1993 que se reconoce la importancia de la fiscalización), hizo posible el conocimiento del origen de los recursos de los partidos y la verificación de su uso (si es que con ellos dan cumplimiento a sus funciones). Se comenzó por el establecimiento de reglas sencillas para la revisión de los ingresos y egresos de los partidos, la instauración de una comisión temporal del Consejo General del IFE que conocería de ellos, y la fijación de sanciones que serían impuestas por el Tribunal Federal Electoral de forma definitiva e inatacable. Posteriormente, se crearon nuevas obligaciones, plazos y sanciones a partidos, y un órgano fiscalizador con amplias facultades (permanente e independiente del Ejecutivo). Apoyados en el argumento de que los partidos políticos son entidades de interés público y que, como tales, reciben un financiamiento público, los procedimientos fiscalizadores se

convirtieron en los guardianes de la competencia equitativa e igualitaria entre partidos (la acción fiscalizadora del IFE quedó fincada en los procedimientos genérico -informes anuales y de campaña-, especializado –quejas, procedimiento administrativo que proporciona a los partidos la oportunidad de fijar su postura y de defenderse de las imputaciones que se le hagan- y oficioso -auditorias, visitas de verificación e informes detallados-) y, gracias a ellos, hoy es posible la imposición de sanciones por incumplimiento a las normas.

Conocer el origen y el uso de los recursos de los partidos, proporcionaba certeza al sistema democrático (la fiscalización se encarga de eso), pero la falta de regulación del tema de pérdida de registro y destino de bienes de los partidos, hizo que la situación cambiara pues, sus principales articuladores, fueron objeto de fuertes críticas (si bien el uso que los partidos políticos dan a sus recursos está sujeto a acciones fiscalizadoras, el uso que se les dará a esos mismos recursos cuando los partidos ya no son partidos, no). La falta de regulación del destino de los bienes de los partidos políticos que perdieran su registro provocó, ante las constantes demandas de atención, que el máximo órgano del IFE emitiera un reglamento de liquidación de partidos que la subsanara. Por desgracia, dicho ordenamiento no dio solución a los problemas originados por la omisión legislativa (partió de la declaratoria de pérdida de registro -el fin de la vida del partido-, eliminó la capacidad del partido y le reconoció al mismo tiempo “personalidad”, sustituyó por un tercero al partido en el cumplimiento de sus obligaciones y, erigió al Sistema de Administración y Enajenación de Bienes -órgano descentralizado de la Administración Pública-, como conductor y destinatario de los remanentes). La pérdida de registro deriva en la del carácter de entidad de interés público, la de la personalidad jurídica, la de derechos y la de prerrogativas, pero no en el deber de dar cumplimiento a las obligaciones contraídas con la autoridad y con terceros. Este hecho deriva en la generación de los siguientes problemas: la pérdida de registro como el fin de la vida jurídica del partido político, los tiempos desfasados que existen entre la pérdida de personalidad y la rendición de informes, el cumplimiento de obligaciones por personas inexistentes y el destino del patrimonio activo de los partidos que pierden su registro; todos, acompañados de sus respectivas consecuencias negativas: los actos que se realicen de ahí en adelante dependerán sólo del “expartido” para llegar a buen término puesto que no existe la forma para coaccionarlos al cumplimiento, los “partidos” no cumplen con los requisitos de entrega de informes (ya no se sujetan al procedimiento fiscalizador), se imposibilita la materialización de las sanciones que se les imponen al verificar la comisión de actos contrarios a la ley, y se hace imposible el cumplimiento de las obligaciones contraídas (no existen los medios ni las condiciones para coaccionarlos al pago de la obligación). Este es, precisamente, el origen del presente ensayo, los problemas que acarrea la pérdida de registro como partido político y sus consecuencias negativas.

Este trabajo tiene tres propósitos, el primero, demostrar que en México, los partidos se convirtieron en fuerzas competitivas e igualitarias a partir del reconocimiento y la instalación de derechos, prerrogativas y obligaciones, el segundo, comprobar que los defectos de la regulación de financiamiento y fiscalización a partidos repercuten directamente sobre los sistemas de partidos y democrático, y el tercero, fundamentar la existencia de un sistema fiscalizador “integral” (completa fiscalización a partidos -nacimiento, vida y

muerte- y autoridad con amplias facultades fiscalizadoras) con base en el carácter de entidades de interés público de los partidos y en el fortalecimiento del sistema.

Cuatro son los capítulos que integran el estudio. El primer capítulo pertenece a los partidos políticos y a la justificación de su consustancialidad al sistema democrático (modernidad, origen, definición, finalidad), el segundo apartado se encarga del financiamiento y la fiscalización a partidos antes y después de la pérdida de registro, la tercera sección aborda la regulación de la pérdida de registro como partido político y el destino que tendrán aquellos que fueran sus bienes (marco normativo, aporías, consecuencias negativas, e intentos de regulación), y finalmente, el cuarto capítulo hace un balance de la pérdida de registro y la falta de un procedimiento regulatorio, plantea las alternativas al destino de los bienes y desarrolla la instalación de un procedimiento que les dé respuesta: el procedimiento de liquidación de partidos. La expedición de la Ley para la Reforma del Estado y la creación de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (órgano rector de la conducción del proceso de la Reforma del Estado), nos señalan la pertinencia del tema. Atendiendo a ella, al valor de que tienen los partidos políticos en la democracia representativa (que el poder político lo ejercen los ciudadanos a través de la organización que los representa) y a la urgencia del establecimiento de un procedimiento de liquidación que ayude a paliar los efectos nocivos, es que creamos este ensayo; una pequeña aportación a la consolidación de nuestro sistema democrático.

Destino de los bienes adquiridos por los partidos políticos nacionales cuando éstos pierden su registro, en función del financiamiento que les otorga el Estado Mexicano

CAPÍTULO PRIMERO. Partidos políticos.

1. Generalidades.

Para realizar un estudio adecuado sobre el destino que tienen los bienes de los partidos políticos cuando éstos pierden su registro, es necesario, en primer lugar, conocer las partes que forman el presente trabajo. El partido político es una de ellas.

Siendo el partido político pieza fundamental, resulta indispensable ubicarlo (saber de dónde proviene y qué es) y realizar su delimitación (no confundirlo con otras formas de asociación), ya que esto nos proporcionará los elementos necesarios para la construcción de nuestros cimientos.

1.1. Origen y desarrollo de los partidos políticos en el mundo.

Para algunos autores como Max Weber, los partidos políticos están presentes desde la antigüedad y la Edad Media. Entre los autores mexicanos que coinciden con Weber, se encuentran Serra Rojas y Montero Zendejas, el primero al sostener que éstos “son tan antiguos como el mismo Estado, ya que se han manifestado bajo la forma de grupos, facciones, organizaciones, sociedades”¹, y el segundo, al señalar que “es innegable que los partidos políticos han existido siempre, de modo que puede hablarse legítimamente de partidos políticos en Atenas, Roma o durante el Medioevo”². A pesar de coincidir, la visión de los tres es errónea, porque como lo veremos más adelante, no podemos equiparar ciertas formas de organización con un partido político, ni mucho menos, compararlo con una facción; por otro lado, el partido político no apareció tal y como lo conocemos sino hasta que se dio el clima ideológico característico del siglo XIX.

Existen diversos tratadistas que no concuerdan con la idea de que los partidos políticos están presentes desde la antigüedad, de entre ellos destacan Maurice Duverger y Giovanni Sartori. Para Duverger, “los verdaderos partidos datan de hace apenas un siglo... y su desarrollo... parece ligado al de la

¹ SERRA Rojas, Andrés, Diccionario de Ciencia Política, M- Z, UNAM- Facultad de Derecho- FCE, 2ª. ed., México, 1999, p. 840.

² MONTERO Zendejas, Miguel, Derecho Político Mexicano, Editorial Trillas, México, 1991, p. 553.

democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias”³. Por su parte, Sartori señala (apoyando lo dicho por Duverger) que gracias a la celebración de verdaderas elecciones, los partidos se estabilizan (al haber auténticas elecciones, “los protopartidos... llegan a ser un partido... esto es, divisiones del país en general”⁴).

El nacimiento de los partidos está vinculado (siguiendo a Duverger) con el de los grupos parlamentarios, los comités electorales, y con una serie de grupos ajenos a los anteriores (Duverger los llama “organismos exteriores” – exteriores del marco electoral y parlamentario-). Los grupos parlamentarios se gestaron a partir de grupos que se identificaron por sus raíces, poco a poco fueron evolucionando hasta adoptar cierta ideología y más adelante intereses diversos. Por su parte los comités electorales, como su nombre lo refiere, nacen con el sufragio, el cual, encuentra sus bases en la libertad y la igualdad (dependen totalmente de las circunstancias locales). Una vez que están presentes los grupos parlamentarios y los comités electorales, dice Duverger, “basta con que una coordinación permanente se establezca entre éstos y que lazos regulares los unan a aquellos, para que nos encontremos frente a un verdadero partido político”⁵. Se ha dicho también, que los partidos nacieron fuera de la actividad parlamentaria y electoral, en instituciones ya existentes: sindicatos, asociaciones (agrícolas, estudiantiles, intelectuales, de excombatientes), iglesia, sectas religiosas, entre otros; son los organismos exteriores de los que se habla.

Diferentes estudiosos del tema sostienen que no sólo las vías señaladas por Duverger dieron lugar al nacimiento de los partidos, entre ellos se encuentra Kenneth Janda quien, mediante un estudio comparado, demuestra que lo propuesto por Duverger no puede ser tomado como modelo al no encontrar aplicabilidad en varios casos. Por nuestra parte basta decir, que si bien es cierto que no en todos los países del mundo los partidos tuvieron su origen en las categorías descritas por Duverger, también lo es que en muchos otros sí fue así (países que ya contaban con una tradición parlamentaria como es el caso de algunos europeos y E.U.A.), de modo que no podemos desechar su trabajo por considerarlo inválido⁶, sino más bien, aceptarlo como un estudio susceptible de ampliación, receptor de nuevas categorías que se adecuen a países que no tuvieron el cultivo parlamentario de otros.

1.2. Definición de “partido político”.

La palabra “partido” en sus inicios (y por un largo periodo) fue asociada con la de “facción”. Según Giovanni Sartori, esta confusión deriva de la aplicación teórica de los términos: en tanto que “facción” hacía referencia a un “grupo concreto”, “partido” se aplicaba a una imagen mental, a una “agrupación

³ DUVERGER, Maurice, Los partidos políticos, FCE, 2ª. ed., México, 1961, p. 15.

⁴ SARTORI, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis. I, Alianza Editorial, España, 1992, p. 49.

⁵ DUVERGER, Maurice, Los partidos políticos, p. 21.

⁶ Al estudiar este punto Jean Charlot descalifica las categorías de Duverger al decir “... el débil porcentaje de partidos africanos de origen parlamentario..., si nos atenemos a las grandes categorías de Duverger,... permite dudar de la validez de este modelo institucional...”. CHARLOT, Jean, Los partidos políticos, Ediciones y Distribuciones Hispánicas, México, 1997, p. 11.

abstracta”. Esto en la práctica costó el uso de ambas palabras como sinónimos⁷.

La falta de un ente al que tuviera aplicación el término partido, y la equiparación de este con facción (problema directamente derivado del primero) originaron un rechazo hacia los partidos políticos.

Un primer autor que estableció claramente la diferencia entre facción y partido fue Bolingbroke. No obstante estar en contra de los partidos (decía que “un gobierno de partidos terminará siempre en un gobierno de facciones...”⁸), él sostenía que “la facción es un grupo de hombres armados con el poder y que actúan sin principios de partido y sin noción alguna del bien público...; el partido, por el contrario, es una división nacional de opiniones relativas a la forma y métodos de gobierno para el beneficio de toda la comunidad”⁹.

A la diferenciación de Bolingbroke le siguió la objetivización de Edmund Burke (le dio un objeto al que aplicarse el término “partido”).

Burke “objetivizó” al partido antes de que este existiera prácticamente¹⁰, e incluso, propuso que su actividad estuviera encaminada a la dirección y ejecución del gobierno constitucional. Para él, “el combate de facciones no representa más que la lucha mezquina e interesada por obtener puestos y emolumentos”, en tanto que los partidos, son “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”¹¹.

A partir de Burke¹² muchos autores, desde su particular punto de vista (sociológico, psicológico, jurídico o político), han definido al partido político. Por nuestra parte, tomando en consideración que en la elaboración de una definición de partido político influyen factores de diversa índole, proponemos la siguiente: un partido político es un grupo de personas que se organizan de forma permanente y legal, bajo principios que los identifican, con el propósito de ejecutar planes comunes y de interés nacional, al arribar a cargos de elección popular mediante la celebración de elecciones libres. Veamos:

- a) Grupo de personas. Los partidos no pueden estar constituidos sino por personas físicas cuyo número represente una división nacional de opinión y sea suficiente para cumplir con los objetivos propios de un ente de su naturaleza (el número mínimo variará según lo establezca la legislación de cada país).

⁷ SARTORI, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos, p. 22.

⁸ SARTORI, Giovanni, Op. cit., p. 25.

⁹ LENK, Kurt, et, al., Teoría y sociología críticas de los partidos políticos, Editorial Anagrama, España, 1980, p. 18.

¹⁰ Al definir al partido político, Burke se adelantó por mucho a su realidad política (habría de pasar mucho tiempo para que aparecieran los primeros entes que desplazarían a las facciones) y, al intentar desligarlo completamente de la facción, lo convierte en un conjunto de hombres representantes del pueblo no político (hombres pertenecientes a la clase dominante dotados de buena voluntad cuyos intereses son equiparables al bien común). LENK, Kurt, et, al., Teoría y sociología críticas de los partidos políticos, p. 18.

¹¹ SARTORI, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos, pp. 28 y 29.

¹² Con esto no queremos decir que nadie lo hiciera antes, sino que fue a partir de Burke, que el partido político dejó de ser un ente mental y se materializó.

- b) Organización de forma permanente y legal. Para su funcionamiento, el grupo de personas se coordina y establece reglas, principios y acciones, bajo los requerimientos de la ley, para desarrollarse en el escenario partidario por un largo periodo.
- c) Principios que los identifican. Las personas que se agrupan para formar un partido político lo hacen por convicción y comunión ideológica.
- d) Ejecución de planes comunes y de interés nacional. Al unirse, las personas que formarán al partido político, elaboran los planes con los que harán frente a los problemas nacionales y proponen la ejecución de nuevos proyectos, todos en atención al bien público y al interés nacional.
- e) Arribar a cargos de elección popular mediante la celebración de elecciones libres. Los partidos políticos son el medio por el cual una persona puede aspirar al ejercicio del poder público, para llegar a él y ejecutar sus planes de interés público, los partidos forzosamente deben participar en procesos electorales libres y transparentes.

Los partidos políticos, como organizaciones políticas que buscan el ejercicio del poder público para la ejecución de proyectos de interés nacional (persiguen el bien público), distan mucho de las facciones o de cualquier otra forma de organización con intereses diversos, por ello, gozan de la calidad de representantes de un sector de la sociedad y de intermediarios entre los ciudadanos y el gobierno, gobierno al que invariablemente arribarán por elección popular.

1.3. Sentido moderno del concepto “partido político”.

Una vez que sabemos qué es un partido político, es necesario dejar en claro el siguiente punto: su modernidad.

Como lo hemos visto, los partidos políticos reales aparecieron al celebrarse elecciones auténticas, esto es, en el siglo XIX. La modernidad del partido político radica en el hecho de que es precisamente en el Estado Moderno (aquí, en donde se generan los ideales de libertad de pensamiento y de asociación) en donde se dan tanto su entero desarrollo como sus caracteres específicos, mismos que lo hacen tal y como es actualmente.

De acuerdo con Sartori, el partido llegó a esta época como un buscador de votos, que se convierte, al obtener el número requerido para acceder al gobierno, en un partido electoral “satisfactor” de demandas. Al mismo tiempo, el partido se estabiliza (él llama a este fenómeno “solidificación del partido”¹³) y transforma en una opción más a seguir como medio de expresión.

A partir de ese momento, los partidos se desenvuelven de forma distinta, según las circunstancias que les presenta su entorno. Su desarrollo a través de los años, ha sido sin embargo, bajo las características que hoy los identifican y bajo un común denominador: se convirtieron en instrumento para lograr beneficios colectivos.

¹³ SARTORI, Giovanni, Partidos y sistema de partidos, p. 49.

Indiscutible es el hecho de que los partidos políticos son piezas centrales de los sistemas democráticos, que su origen es precisamente el de las democracias representativas (presentes desde la celebración de elecciones genuinas pensadas en el ambiente ideológico del Estado Moderno, en donde adquirieron el carácter de vínculo entre los ciudadanos y los órganos de representación popular), y que por ello, son un fenómeno completamente moderno, pilar de todo edificio democrático.

1.4. Características esenciales de los partidos políticos.

Todo partido debe cumplir con ciertas características esenciales para ser considerado como un verdadero partido político. Dichas características, además de ser eso (rasgos que diferencian al partido de alguna otra forma de asociación), son complemento de la definición, por lo que nos permiten tener un concepto integral del mismo.

De acuerdo con Sartori, todos los partidos tienen tres características fundamentales: no son facciones, son parte de un todo y son conductos de expresión. Él explica que los partidos no son facciones sino instrumentos para alcanzar beneficios colectivos y vincular al pueblo con el gobierno, es decir, son funcionales (sirven para unos fines y desempeñan unas funciones) dado que son parte de un todo que trata de servir a los fines del todo (aunque también pueden ser disfuncionales al estar motivados por el personalismo – los miembros no son seres altruistas exentos de motivaciones egoístas y sin escrúpulos-, su comportamiento debe ser diferente a la motivación personal), de modo que quedan sujetos a diversas críticas dentro de las cuales, no figura la aplicable a las facciones: falta de justificación funcional. Por supuesto, no hay que dejar de lado la existencia de un peligro constante: el que los partidos caigan en algo parecido al faccionalismo. También, Sartori sostiene que el partido se caracteriza por ser parte de un todo: “el partido representa una parte, pero es capaz de gobernar en aras del todo, de un interés general”¹⁴. Finalmente, señala que los partidos son conductos de expresión porque son el “instrumento que representa al pueblo al expresar sus exigencias”¹⁵.

Por su parte, Joseph La Palombara nos da cuatro criterios para identificar al partido político: “una organización durable” (la esperanza política es superior a la de sus dirigentes); “organización completa”, que implica la existencia de una red permanente de relaciones entre el centro nacional y las unidades de base; “voluntad deliberada de ejercer directamente el poder”, solo o con otros, en el ámbito local o nacional, en el sistema político vigente o en otro distinto; y “la voluntad de buscar el apoyo popular”, ya sea de militantes o electores¹⁶. A estas características, Andrea Sánchez agrega una más: independencia orgánica y funcional respecto del Estado¹⁷.

1.5. Finalidades de los partidos políticos.

¹⁴ SARTORI, Giovanni, Partidos y sistema de partidos, p. 56.

¹⁵ SARTORI, Giovanni, Op. cit., p. 57.

¹⁶ CHARLOT, Jean, Los partidos políticos, Ediciones y Distribuciones Hispánicas, México, 1997, p. 9.

¹⁷ ANDREA Sánchez, Francisco José, Los partidos políticos. Su marco teórico y las finanzas de la política, UNAM- IJ, México, 2002, p. 64.

Ahora bien, una vez que sabemos qué es un partido político y cuáles son sus rasgos característicos, toca el turno de preguntarnos para qué sirven.

Estudiosos del tema han presentado sus respectivas respuestas a dicha pregunta; por ejemplo, Sartori dice en su libro *Partidos y sistema de partidos*, que los partidos cumplen básicamente con tres funciones: expresión, canalización y comunicación. Cumplen una función expresiva porque “son un instrumento para representar al pueblo al expresar sus exigencias” (las cuales respaldan con su propio peso) y además, representan a sus miembros y/o votantes; la canalización la llevan a cabo al “formar y manipular la opinión pública”, y la comunicación, al transmitir exigencias y órdenes (mensajes con dirección arriba y abajo).

Para Sigmund Neumann, existen cuatro funciones básicas: ordena la voluntad popular cuando resuelve conflictos originados por la diversidad de opiniones (“tiende puentes entre el individuo y la comunidad a la que pertenece”¹⁸), educa al ciudadano formándole conciencia de que es integrante de una comunidad y que como tal le debe subordinar sus necesidades (lo transforma en un “zoon politikon”), “personifica el eslabón que conecta al gobierno con la opinión pública” ya que mantiene abiertas las líneas de comunicación¹⁹, y selecciona a sus dirigentes, lo que conlleva a un buen ambiente electoral.

Por su parte, Serra Rojas señala que son funciones de los partidos políticos: proponer candidatos (los mejores elementos), contribuir a la política general del país, estimular a la opinión pública (participación de ciudadanos), inducir al voto, criticar al régimen imperante, exigir responsabilidades gubernamentales, seleccionar al personal burocrático de nombramiento, y unificar la acción de gobierno.

Como podemos ver, los partidos políticos tienen a su cargo funciones muy importantes respecto de la sociedad y del gobierno; a continuación presentamos aquellas que consideramos son las principales:

Respecto de la sociedad:

- a) Educa e integra al individuo (lo transforma en un zoon politikon).
- b) Personifica el vínculo entre la sociedad y el gobierno (transmite exigencias y órdenes a la vez).
- c) Representa a un sector de la población (da coherencia a la “voluntad popular”).
- d) Articula demandas, mismas que avala con su propio peso.
- e) Anima la opinión pública.

Respecto del gobierno:

- a) Propone programas y políticas para ejercer el poder.

¹⁸ NEUMANN, Sigmund, et al, Partidos políticos modernos. Iniciación al estudio comparativo de los sistemas políticos, Editorial Tecnos, España, 1965, p. 598.

¹⁹ Si bien coincidimos en este punto con Neumann, creemos que comete un error al señalar más adelante que los partidos “son verdaderos órganos gubernamentales” (NEUMANN, Sigmund, Partidos políticos modernos, p.599) porque, si bien es cierto que tienden las líneas de comunicación fundamentales entre gobierno y ciudadanos, también lo es el hecho de que el partido es sólo un vínculo entre éstos, es decir, un ente que vincula y representa.

- b) Proporciona a sus integrantes la posibilidad de ejercer el poder público.
- c) Selecciona al personal dirigente.
- d) Ejerce la oposición, critica al gobierno y le exige respuestas.

En nuestro país, las funciones de los partidos políticos han sido plasmadas en el artículo 41 fracción I de nuestra Carta Magna, el cual expresa:
“I...

Los partidos políticos tiene 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...”

Cuando un partido realiza sus fines, se dice que cumple con una función pública, el por qué de dicha afirmación, es lo que trataremos de explicar en las siguientes líneas.

Desde el punto de vista del Derecho Administrativo, la función pública es “el ejercicio de las atribuciones del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio”²⁰.

La función pública alude a un actuar, un actuar en razón de intereses primarios y de orden superior. La misma Constitución otorga a los individuos la posibilidad de construir instituciones democráticas que materialicen su representación y arribo al ejercicio del poder público: el partido convierte a los ciudadanos en seres políticos, los integra a él en el caso de que haya afinidad de ideas (si es el deseo del ciudadano) y se convierte en su representante para, finalmente, llevarlos al ejercicio del poder público mediante la ejecución de la plataforma política que los identifica. Dicho en otras palabras, la finalidad superior de los partidos es la política, de ellos dependen tanto la formación de un gobierno representativo como la de instituciones democráticas que lo hagan posible (su estructura y naturaleza exclusivas los convierten en los principales actores electorales): esta es la función pública que cumplen los partidos, su razón de ser.

2. Del régimen de partidos políticos en México.

El régimen de partidos ha sufrido una enorme metamorfosis en los últimos treinta años. Partiendo de la existencia de reglas electorales cerradas y ausencia de partidos competitivos, el régimen avanzó hasta integrar un marco jurídico que permitiera el fortalecimiento y desarrollo de partidos e instituciones reguladoras: con el correr de los años el régimen de partidos dejó que el sistema cerrado se convirtiera en abierto, competitivo, con todas las características de un verdadero sistema democrático.

2.1. Evolución del sistema de partidos.

²⁰ BÁEZ Martínez, Roberto, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Trillas, 2ª. ed., México, 1997, p. 40.

En México, la historia de los partidos políticos se caracterizó, en una primera etapa, por la existencia de facciones o “protopartidos” encabezados por caudillos, en una segunda, por la existencia de un solo partido que monopolizó el ejercicio del poder público por cuarenta años, y finalmente, una tercera etapa en la que cobraron presencia múltiples opciones partidistas que hicieron posible la alternancia en el poder público; este proceso de evolución será el tema del que a continuación nos ocuparemos.

2.1.1. Sistema cerrado: partido hegemónico.

A lo largo de cuarenta años México vivió un sistema de partidos cerrado. Sembrado desde la época presidencial de Plutarco Elías Calles²¹ (quien planteó la necesidad de “crear un organismo nacional de carácter político para dejar atrás al gobierno de caudillos y dar entrada a un régimen de instituciones”²²), el Partido Nacional Revolucionario trazaría, desde 1929 hasta la década de los setenta, las líneas definitorias del sistema.

Si bien el PNR vio la luz como un partido de partidos, con el tiempo logró implantación nacional, centralización de las principales decisiones políticas, y la consolidación de un aparato estatal fuerte; el régimen actuaba alrededor de él y reprimía a cualquier otra organización o movimiento de oposición a este. Su consolidación como partido hegemónico fue posible gracias a la realización de diversos acontecimientos, algunos de los cuales, se convirtieron en los puntos centrales de esta primera etapa del sistema de partidos mexicano; veamos:

En el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas del Río, además de que el partido se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana (a partir de este momento “el sistema político mexicano estuvo fundado... en la existencia de un partido único de hecho...”²³), la figura presidencial y la del partido oficial se solidificaron (el jefe del ejecutivo lo era también el del partido); con Manuel Ávila Camacho, la estructura del PRM se modifica nuevamente y se crea al Partido Revolucionario Institucional, y finalmente, bajo la presidencia de Miguel Alemán Valdés, el PRI “se convirtió... en un partido de funcionarios representativos, procuradores y conciliadores, en los que los jefes principales designan a los jefes menores y éstos representan a aquellos, de manera personal y burocrática, pero basada en ‘contingentes’ de masas representadas...”, es “...el aparato estatal [el que] estudia y decide quién debe ser el representante de los intereses populares”²⁴.

A raíz de que el Estado se colocó “... en competencia con los partidos de oposición”²⁵, la presencia de estos se hizo intrascendente e incluso, su figura fue reducida, hasta principios de 1978 (aquellos que no fueron reprimidos y prácticamente desaparecidos), al papel de “oposición institucionalizada”; la

²¹ Si bien Calles no materializó su proyecto desde la silla presidencial, sí lo hizo detrás de ella y en marzo de 1929, mediante una convocatoria hecha a todos los “partidos”, agrupaciones y organizaciones políticas, fundó el Partido Nacional Revolucionario.

²² GARRIDO, Luis Javier, El partido de la revolución institucionalizada. Medio siglo de poder político en México. La formación del nuevo Estado (1928- 1945), SEP- Siglo XXI, México, 1986, p. 83.

²³ GARRIDO, Luis Javier, El partido de la revolución institucionalizada, p. 383.

²⁴ GONZÁLEZ Casanova, Pablo, El Estado y los partidos políticos en México, Ediciones Era, 2ª. ed., México, 1985, p. 129.

²⁵ GONZÁLEZ Casanova, Pablo, El Estado y los partidos políticos en México, p. 129.

introducción de los diputados de partido en 1963 y la reducción de la barrera legal, lo hicieron posible. Los diputados de partido fueron un modelo que mediante la asignación de diputados en razón de un porcentaje de votos obtenido, atendió al principio de representación proporcional, la regla para su asignación era: aquellos partidos políticos nacionales que hubiesen obtenido el 2.5 % de los votos, tendrían derecho a cinco diputados de partido, y uno más hasta 20, por cada 0.5% más de los votos emitidos²⁶; por su parte, la reducción del porcentaje mínimo de votos para conservar el registro al 1.5% de los votos, cobró presencia a partir de 1972.

Apoiados en ambas figuras, los partidos que conformaron la “oposición institucionalizada” fueron el Partido Acción Nacional, el Partido Comunista Mexicano, el Partido Popular Socialista, y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. Veamos brevemente cual era su papel.

Partido Acción Nacional. Partido que teóricamente se encontraba a la derecha del partido oficial, fue constituido en 1939 por terratenientes, banqueros, empresarios y simpatizantes del clero (obtuvo su registro en 1946); sus diferencias internas y la falta de concreción de un planteamiento alternativo, lo mantuvieron siempre en desventaja frente al PRI.

Partido Comunista Mexicano. Sujeto de persecuciones y sometimiento por y al partido oficial, este partido se colocó a su izquierda pero, debido a tantos años de adherencia al mismo, se convirtió en un partido apéndice.

Partido Popular Socialista. Fundado en 1948 como el Partido Popular, apoyó constantemente al candidato del PRI a la presidencia, lo que lo llevó a convertirse en un partido de oposición aparente.

Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. Constituido en 1965, este partido también forma parte de la llamada oposición aparente ya que, además de apoyar al candidato presidencial del PRI desde 1958, sostuvo manifiesta simpatía por la ideología de este. “Su condición artificiosa,... y el número de representantes que recibe son testimonio institucionalizado de los elementos arbitrarios de la vida partidaria”²⁷.

La práctica de acciones o recursos ilegales junto con la ejecución de leyes electorales cuyo fin era el mantenimiento de una oposición débil (sin posibilidad de crecimiento o desarrollo, pero siempre presente) que legitimara al régimen y por ende al PRI, hicieron posible que de 1964 a 1978, el sistema de partidos estuviera compuesto básicamente por cuatro partidos: PRI, PAN, PPS y PARM²⁸; en él, mientras que el PRI desarrolló un papel de aparato ideológico- estatal, los partidos que lo rodeaban no eran más que pequeñas organizaciones con mínima implantación nacional.

Innegable es el hecho de que el nuestro, era un sistema de partidos cerrado que no permitía el desarrollo de competencia real y que hacía del PRI, un partido hegemónico.

²⁶ Los partidos que se vieron favorecidos por los diputados de partido fueron el PARM y el PPS, a quien, con base en una “interpretación flexible de la ley”, le fueron concedidos más diputados de los que le correspondían.

²⁷ GONZÁLEZ, Casanova, Pablo, Op. cit., p. 136.

²⁸ Aunque desde 1950 no dejaron de estar presentes otras organizaciones, estas no lograron permanencia ni impacto en la sociedad. Por su parte, el Partido Comunista Mexicano perdió su registro en 1946 por lo que desapareció del escenario partidario hasta 1978, año en el que recuperó sus derechos políticos.

2.1.2. La transición: del sistema cerrado al pluripartidismo.

Elección tras elección, el PRI había conseguido el respaldo deseado en las urnas; dicho fenómeno cesó en la década de los sesenta, periodo en el que los votos que recibía disminuyeron no en razón de una nueva orientación partidaria sino porque simplemente, no los hubo.

La crisis del sistema estuvo constituida principalmente por la abstención del voto del electorado (lo que puso en peligro su legitimidad²⁹), la ausencia de candidatos a la presidencia de la República diferentes al del PRI (lo que hizo materialmente imposible la elección de presidente en 1976³⁰), la nulidad de votos a favor del PCM (partido no registrado), el levantamiento de grupos guerrilleros, y los movimientos populares y estudiantiles que pusieron en evidencia el carácter represivo del gobierno.

La pérdida de legitimidad ideológica y política derivadas de la abstención y la subversión, hicieron que el gobierno buscara un cambio que garantizara la estabilidad y permanencia del sistema: una reforma electoral, mejor conocida como “la reforma política de 1977”.

La reforma de 1977 fue la chispa detonante de una serie de reformas que a la larga, proporcionarían a los partidos las condiciones adecuadas para ser partícipes en procesos electorales transparentes e igualitarios que transformarían al sistema de partidos mexicano, en un sistema abierto.

El primer paso se dio con la reforma constitucional de 77: proporcionar a los partidos un nuevo estatus, el de entidades de interés público. Este hecho sería decisivo y cambiaría la vida y perspectiva de los partidos políticos.

Según Pérez Gandara los partidos políticos “son entidades de interés público porque cumplen un papel en la ingeniería política del poder del Estado, mediante la organización de la ciudadanía, con una cierta independencia y autodeterminación y desde un régimen jurídico establecido ex profeso”³¹.

De acuerdo con el artículo 41 de la Constitución Política, todo partido político debe cumplir con tres fines básicos, a saber: “... 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...”. Siguiendo lo dicho por Pérez Gandara, “histórica y políticamente esos fines tienden a identificarse con el interés público”³². Debe entenderse que hablar de interés público significa hablar de interés por la “cosa pública”. Este interés por la “cosa pública” (interés necesariamente político) se proyecta en la participación de la ciudadanía en los asuntos del Estado y la conformación de este. Ahora bien, en un Estado como el mexicano, en donde categorías establecidas a lo largo de

²⁹ “La abstención se interpreta como apatía de los ciudadanos, pero también como rechazo a las elecciones o a la traducción de la política (de poder) de estas;... es también no querer avalar los procesos en los que no se cree... porque se consideran amañados o manipulados”. RODRÍGUEZ, Araujo, Octavio en SIRVENT, Carlos, coord..., Partidos políticos y procesos electorales en México, FCPyS- UNAM-Porrúa, México, 2002, p. 35.

³⁰ Esta fue la demostración más contundente de que el sistema de partidos estaba en crisis pues ninguna opción partidista diferente al PRI, postuló candidato a la presidencia de la República: mientras que PPS y PARM apoyaron al candidato del PRI (José López Portillo), el PAN no postuló a ningún candidato debido a pugnas internas.

³¹ PÉREZ Gandara, Raymundo, Los partidos políticos como entidades de interés público, Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral, n. 5, septiembre- octubre, México, 1999, p. 4.

³² PÉREZ Gandara, Raymundo, Los partidos políticos como entidades de interés público, p. 4.

su desarrollo histórico otorgan la supremacía (junto con otras instituciones) al interés público, los partidos políticos adquieren la preeminencia como entidades de dicho interés, de entre otras muchas “instituciones”, porque son precisamente ellos, como organizaciones políticas que ejercen una acción comunitaria y de gobierno (ejecución de programas y plataformas ideológicas), los que construyen la representatividad del país mediante su carácter exclusivo de actores electorales, edificando consecuentemente las diversas instituciones democráticas operantes en el país. Dicho de otro modo, los partidos políticos conforman la representación popular y los órganos de gobierno, y sin ellos simplemente sería imposible el ejercicio de la democracia; esta es la razón por la cual se dice que los partidos políticos son entidades de interés público.

La asignación de este nuevo estatus colocó a los partidos políticos en un nivel superior que los hizo acreedores a derechos, prerrogativas y obligaciones, les sometió al cumplimiento de finalidades bien definidas, y les otorgó, además del carácter de intermediarios entre pueblo y gobierno, la cualidad de ser la única vía de acceso a los cargos de elección popular.

Con un contenido de tal magnitud, la reforma constitucional derivó en la introducción de nuevos tipos que permitieron la entrada de más partidos al “juego electoral”. Este fue precisamente el segundo paso en la transición: a partir del nuevo estatus, la reforma de 1977 y las subsecuentes, se ocuparon de trabajar las figuras que determinarían la entrada, permanencia y salida de partidos al escenario partidario, el “registro como partido político” (definitivo y condicionado) y la pérdida del mismo. Veamos cómo sucedió.

Primeramente, hemos de decir que el “registro como partido político” es el reconocimiento de entidad de interés público que la ley concede a las organizaciones que cumplan con los requisitos establecidos por la ley. En la legislación mexicana han existido dos tipos de registro, el definitivo y el condicionado. El registro definitivo hace acreedor permanente de derechos, prerrogativas y obligaciones a quien lo obtenga, mientras cumpla con los requisitos establecidos; el registro condicionado era el reconocimiento temporal del carácter de entidad de interés público que la ley hacía a una organización que quedaba sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos para conseguir la definitividad de ese estatus.

1977. De la reforma constitucional surgió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales como ley reglamentaria, ley que estableció dos vías para ser reconocido como partido político: el registro definitivo y el registro condicionado.

- Registro definitivo. Para conseguirlo, se debía celebrar una asamblea nacional constitutiva certificada, tener como mínimo 65 mil afiliados en todo el país (tres mil en la mitad de las entidades federativas o 300 en la mitad de los distritos electorales), y probar afiliación en asambleas públicas certificadas por juez municipal, de primer instancia o de distrito, notario público o funcionario certificado por la Comisión Federal Electoral. Además, toda organización que pretendía constituirse como partido, debía tener una declaración de principios (compromiso de respeto a la Carta Magna y a las leyes, bases ideológicas, obligación de no aceptar acuerdos que lo subordinen a una organización internacional o a depender de entidades o partidos extranjeros, y a desarrollar sus

actividades pacíficamente y por la vía democrática), un programa de acción (políticas para alcanzar sus objetivos y atención de problemas nacionales, y sus fines), y estatutos (denominación, emblema, afiliación, derechos y obligaciones de sus miembros, elección y revocación de sus dirigentes, órganos, y sanciones a integrantes).

Debido a la casi nula implantación de los partidos en la población, los requisitos prescritos para esta modalidad resultaron muy altos por lo que ningún partido entró a la arena partidaria por esta vía.

- Registro condicionado. Para adquirirlo, había que atender a una convocatoria de la Comisión Federal Electoral en la que la organización debía presentar sus documentos básicos, acreditar que representaba a una corriente de opinión –expresión de ideología política característica de una fuerza social-, y haber realizado actividades políticas permanentes en los cuatro años anteriores; una vez que la Comisión hacía la evaluación y decidía otorgarlo, su continuidad dependía (a esto debe el nombre) de la obtención del 1.5% de los votos emitidos³³ en la elección para la que le fue concedido; cumplido este requisito, el registro pasaba de condicionado a definitivo.

Cabe señalar que mediante el registro condicionado, las nuevas y viejas organizaciones que habían sido vedadas por años o que no cumplían con los altos requerimientos de antaño, lograron realizar su aspiración y ser reconocidas como partidos políticos; ejemplo de ello fueron el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Socialista de los Trabajadores (PST), y el Demócrata Mexicano (PDM). Estos tres partidos se sumaron al PRI, PAN, Popular Socialista y Auténtico de la Revolución Mexicana, en la elección de 79 y los siete, obtuvieron un lugar en la Cámara de Diputados.

- Pérdida de registro. La pérdida de registro se actualizaba con el incumplimiento de los requisitos señalados, y de ella, sólo destacó el hecho de que se concediera a los partidos, dos oportunidades para no salir de la escena electoral (la ley disponía entre otras causas, que un partido político perdería su registro si no obtenía en dos elecciones consecutivas el 1.5% de la votación nacional), disposición que en 1982, cambio a una elección.

Para las elecciones de 1982 ya no fueron siete partidos sino nueve los que presentaron candidato a la presidencia de la República. Los recién registrados fueron el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Partido Social Demócrata (PSD); mención especial merece el caso del PCM, partido que por primera vez materializó junto con cuatro asociaciones políticas (Partido del Pueblo Mexicano, Partido Socialista Revolucionario, el Movimiento de Acción Popular y Unido Socialista) la coalición³⁴ y formaron al Partido Socialista Unificado de México.

³³ El porcentaje mínimo de votos que un partido político debía obtener era en razón del total de votos depositados en las urnas el día de la elección federal (incluidos los votos nulos y los emitidos a favor de candidatos no registrados).

³⁴ Las coaliciones, introducidas en la reforma de 77, eran “fórmulas de alianza estrictamente electoral”, que daban como resultado la conformación de un solo partido. AGUIRRE, Pedro, Sistemas políticos,

1986. A iniciativa del presidente de la República, Miguel de la Madrid, nuevas reformas que impactaron el sistema de partidos tuvieron lugar en este año. Contempladas a nivel constitucional y reglamentario (aquí mediante la creación de un nuevo Código Federal Electoral) su nivel permisivo de ingreso fue reducido en contraste al de permanencia que fue mayor.

- Registro. Para adquirir el carácter de partido político este Código estableció una sola modalidad, la del registro definitivo.
 - Registro definitivo. La organización que deseara obtenerlo debía realizar los siguientes actos:
 - a) Actos de constitución.
 - Contar con un mínimo de 65 mil afiliados en todo el país (3000 en la mitad de las entidades federativas o 300 en la mitad de los distritos electorales).
 - Celebrar en esas entidades federativas o distritos electorales, asambleas públicas certificadas por juez municipal, de primer instancia o de distrito, notario público o funcionario certificado por la Comisión Federal Electoral, con el objeto de:
 - Probar la afiliación.
 - Aprobar su declaración de principios, programa de acción y estatutos.
 - Formar sus listas de afiliación.
 - Celebrar una asamblea nacional constitutiva.
 - b) Solicitud de registro.
 - Presentar a la Comisión Federal Electoral la solicitud de registro, los documentos básicos aprobados, las listas nominales de afiliados y las actas de asambleas (incluida la constitutiva).
 - c) Otorgamiento de registro. La Comisión Federal Electoral debía integrar una subcomisión que examinaría los requisitos y emitiría un proyecto de dictamen. La Comisión, con base en el proyecto, resolvería lo conducente.
- Conservación del registro. Figuras que facilitaron a los partidos la conservación de su registro fueron la coalición y las candidaturas comunes.
 - Coaliciones. Siendo definidas como uniones con fines electorales, hicieron posible que mediante la obtención del 1.5% de los votos (asignados con un orden de prelación previamente establecido), los partidos participantes mantuvieran su registro.
 - Candidaturas comunes. Sin más requisito que el consentimiento del candidato, fue posible que dos o más

partidos postularan a una misma persona como su candidato; si bien, cada partido tenía que obtener el 1.5% de la votación nacional emitida para conservar su registro, la postulación de una persona con alta representatividad valía la permanencia.

- Barrera legal: 1.5% de la votación nacional emitida.
- Número de elecciones en las que podía participar sin perder su registro: un proceso electoral federal.
- Pérdida de registro. Se establecieron como causas de pérdida de registro las siguientes:
 - No obtener el 1.5% de la votación emitida en ninguna de las elecciones federales³⁵.
 - Dejar de cumplir con los requisitos de obtención de registro.
 - Disolverse o fusionarse.
 - No difundir su plataforma.
 - Aceptar propaganda de partidos o entidades extranjeras o de ministros de culto.

La supresión del registro condicionado y el mantenimiento de los altos requisitos para adquirir el definitivo, aparejaron la reducción de ingreso de nuevos partidos pero, aquellos que obtuvieron su registro antes de la reforma, se encontraron con nuevas figuras que les permitieron afianzar su lugar en la contienda electoral de 1988. Los resultados oficiales de los comicios de ese año arrojaron por primera vez como ganador de la presidencia, a un candidato del PRI que no obtenía la mayoría en la Cámara de Diputados y que perdía a 2 senadores, al PAN solidificado como la segunda fuerza política y a la izquierda consolidada (su recomposición daría lugar al nacimiento del Partido de la Revolución Democrática).

1989-1990. Originada por la victoria del PAN en los comicios locales en Baja California³⁶ y la conveniente posición flexible y de apertura de PRI, esta reforma creó un cuerpo normativo cuyo contenido incorporaba nuevas y viejas figuras a la vida electoral: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 1990.

- Registro. Nuevamente eran dos las modalidades por las que las organizaciones podían aspirar a ser partidos políticos, el registro definitivo y el registro condicionado.
 - Registro definitivo. A diferencia de que la autoridad que conocería de la notificación y solicitud de registro sería el Instituto Federal Electoral, los requisitos para conseguirlo eran los mismos que los del Código Electoral Federal de 1986.
 - a) Otorgamiento de registro. El Consejo del IFE integraría una comisión que debía examinar el

³⁵ Para efectos de pérdida de registro se consideraba a cada elección por separado, es decir, las elecciones de diputados por ambos principios, la de senadores y la de presidente de la República (elecciones federales), eran “cuatro” oportunidades que los partidos tenían para obtener el porcentaje mínimo que la ley requería.

³⁶ En 1989 por primera vez la gubernatura de una entidad federativa (Baja California) era obtenida por un candidato diferente al del PRI, Ernesto Ruffo Appel del PAN.

cumplimiento de los requisitos y el procedimiento de constitución, para formular el proyecto de dictamen de registro. El Consejo, con base en el proyecto, resolvería lo conducente.

- Registro condicionado. Como en el 77, las organizaciones debían atender a la convocatoria de la autoridad electoral (IFE) y presentar, junto con la solicitud, sus documentos básicos y los que acreditaran que representaba una corriente de opinión con base social y que había realizado actividades políticas durante los dos años anteriores (antes eran cuatro). Concedido el registro condicionado, el partido debía lograr el 1.5% del total de la votación emitida para que se le diera el definitivo.
- Conservación del registro. En esta reforma la figura que facilitó a los partidos la conservación de su registro fue la coalición; las candidaturas comunes se suprimieron.
 - Coaliciones. Mediante ellas los partidos conservarían su registro si la votación de cada uno de los coaligados era de 1.5% (asignados en orden de prelación previamente establecido). Cabe señalar que los partidos con registro condicionado no podían coaligarse.
- Barrera legal: 1.5% de la votación nacional emitida.
- Número de elecciones en las que podía participar sin perder su registro: un proceso electoral federal.
- Pérdida de registro. Las causales de pérdida de registro fueron:
 - No superar la barrera legal del 1.5% en ninguna de las elecciones federales.
 - Dejar de cumplir con los requisitos de obtención de registro.
 - Disolverse o fusionarse.
 - Incumplir de manera grave y sistemática sus obligaciones (a juicio del Consejo General del IFE).
 - No designar o no comunicar oportunamente la designación de los presuntos diputados que le corresponda para integrar el Colegio Electoral, acordar la no participación de los designados o que éstos incumplan con sus funciones.

Las consecuencias fueron inmediatas, gracias a la reintroducción del registro condicionado, dos nuevos partidos vieron la luz, el Partido del Trabajo y el Partido Ecologista de México; a ellos se sumó uno más, el Partido Revolucionario de los Trabajadores desaparecido en las elecciones de 88. Para las elecciones de 1991, diez partidos se presentaron a la contienda electoral (PRI, PAN, PRD, PT, PEM, PRT, PDM, PARM, PPS y Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional), y en ella cuatro perdieron su registro: PT, PEM, PRT y PDM (este último había obtenido su registro definitivo en 1989).

1993. Las reformas realizadas en la Constitución y en el COFIPE establecieron las siguientes reglas.

- Registro. Con esta reforma continuaron las dos modalidades restablecidas en la anterior: el registro definitivo y el registro

condicionado. De ellos, el registro definitivo fue el que llegó al máximo de permisión pues las bondades que brindaba a las organizaciones que lo obtuvieron, rebasaban por mucho su nivel de implantación en la sociedad.

- Registro definitivo. Los requerimientos para obtenerlo fueron los mismos (sólo se agregó a la declaración de principios y al programa de acción, una modificación en materia de financiamiento).
 - a) Otorgamiento de registro. El Consejo del IFE integraría una comisión que examinaría el cumplimiento de los requisitos y el procedimiento de constitución, para formular el proyecto de dictamen de registro. El Consejo, con base en el proyecto, debía resolver lo conducente.
- Registro condicionado. Las estipulaciones para adquirir el carácter de partido político con registro condicionado fueron iguales a las anteriores, el único cambio que tuvo lugar fue la acreditación de haber realizado permanentemente actividades políticas independientemente de cualquier otra organización o partido. Como en la reforma anterior, el partido adquiriría el registro definitivo si rebasaba la barrera legal (1.5% de la votación emitida) en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente de la República en las que participara.
- Conservación del registro. En este rubro, amplias fueron las oportunidades que se brindaron a los partidos políticos con registro definitivo no así, las dadas a aquellos cuya presencia la debían al condicionado pues ninguno de los supuestos siguientes, les fue aplicado.
 - Dos elecciones. Para un partido político con registro definitivo, la conservación de su registro estaba dada en dos oportunidades:
 - a) Si participaba por primera vez en la elección federal ordinaria y obtenía el 1% de la votación emitida en cualquiera de las elecciones de diputados, senadores o presidente.
 - b) Si participaba por segunda vez consecutiva (o primera) en la elección federal ordinaria y obtenía el 1.5% de la votación emitida.
 - Coaliciones. Como en las anteriores reformas, los partidos conservarían su registro si la votación que lograba cada uno era de 1.5% (asignados en orden de prelación). La presentación conjunta tanto de documentos básicos como de candidaturas, hizo de la coalición una especie de fusión³⁷.

³⁷ Mediante la fusión, dos o más partidos podía constituir uno nuevo o incorporarse a alguno, para ello, debían celebrar un convenio en el que se creaban los nuevos documentos que los regirían.

- Barrera legal: 1.5% y 1% de la votación emitida (sólo partidos políticos nacionales participantes por primera vez).
- Número de elecciones en las que podía participar sin perder su registro: uno y dos procesos electorales federales (sólo partidos políticos nacionales participantes por primera vez, con el 1% de los votos).
- Pérdida de registro. Los partidos políticos podían perder su registro si verificaban las siguientes causas:
 - Si tenía registro definitivo:
 - a) No obtener el 1% de la votación emitida al participar por primera vez en la elección federal ordinaria.
 - b) No obtener el 1.5% de la votación al participar por segunda vez consecutiva en la elección federal ordinaria.
 - Ambos tipos de registro:
 - a) No obtener el 1.5% de la votación nacional emitida en alguna de las elecciones federales (diputados, senadores o presidente).
 - b) Dejar de cumplir con los requisitos de obtención de registro.
 - c) Disolverse o fusionarse.
 - d) Incumplir de manera grave y sistemática sus obligaciones (a juicio del Consejo General del IFE).
 - e) Acordar la no participación de sus diputados en el Colegio Electoral para calificar la elección de presidente de la República.
 - f) No participar en un proceso federal ordinario.

Este hubiera sido el escenario en el que se llevaría a cabo la contienda electoral de 1994 pero la crisis devaluatoria, los asesinatos de figuras públicas, la continuidad de la guerrilla chiapaneca, y los asesinatos de campesinos en Guerrero, hicieron que el contexto político virara drásticamente. Como muestra de apoyo al mantenimiento de la paz, los partidos realizaron una serie de compromisos que culminaron en la reforma de 94 con la cual, se reconoció al IFE como único organizador de las elecciones (no se modificó el sistema de partidos). El proceso electoral de este año fue calificado como el más concurrido en la historia de México y, aunque sus resultados arrojaron nuevamente como ganador al PRI con un poco más del 50% de los votos, PAN y PRD refrendaron su presencia. Salvo el PT que logró obtener el 2.8% de la votación, el resto de los partidos contendientes (PARM, PVEM, PPS y PDM) no lograron siquiera el 1%, de modo que el sistema de partidos quedó configurado por tres grandes partidos.

1996. Mil novecientos noventa y seis fue sin duda, el año en el que se realizó la reforma que representó la culminación³⁸ de la serie iniciada en 1977. Las principales fuerzas partidarias (junto con grupos de ciudadanos, académicos, intelectuales y políticos), lograron poner sobre la mesa de

³⁸ Al decir que “la reforma de 96 representó la culminación”, nos referimos al hecho de que fue en esta que se alcanzó una fórmula que respondiera a la realidad política, mediante una de las más altas aspiraciones de todo régimen democrático, a saber, el consenso entre todas las fuerzas partidarias que lo componen.

discusión las cuestiones medulares para la reforma y materializar, mediante el consenso, una respuesta a ellas; el resultado, una fórmula que hasta nuestros días es vigente.

Constitucional y reglamentariamente el sistema de partidos fue trazado por las siguientes líneas:

- Registro de partidos. Se establece al registro definitivo como único procedimiento para adquirir el carácter de partido político nacional.
 - Registro definitivo. Para adquirirlo era necesario cumplir con los siguientes requisitos:
 - a) Actos de constitución.
 - Hacer la notificación al IFE dentro del plazo establecido (del 1 de enero al 31 de julio del año siguiente al de la elección).
 - Contar con un número total de afiliados en el país superior al 0.13% del padrón electoral federal³⁹ (3000 en 10 entidades federativas o 300 en 100 distritos electorales uninominales).
 - Celebrar en cada una de esas entidades federativas o distritos electorales, una asamblea en presencia de juez municipal, de primer instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado por el IFE, para certificar:
 - El número de afiliados.
 - Que los afiliados aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos.
 - La suscripción del documento de manifestación formal de afiliación.
 - La formación de las listas de afiliación.
 - Celebrar una asamblea nacional constitutiva ante funcionario del IFE, quien certificará:
 - Asistencia de los delegados elegidos en las asambleas y corroboración de su identidad y residencia.
 - Aprobación de documentos básicos.
 - Formación de lista de afiliados.
 - b) Solicitud del registro.
 - En el mes de enero del año anterior al de la elección, la organización deberá presentar al IFE:
 - Solicitud de registro.
 - Documentos básicos aprobados.
 - Listas nominales de afiliados por entidades o distritos.

³⁹ El padrón electoral federal que debía ser tomado como base para obtener el porcentaje señalado, sería el utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior, a la presentación de la solicitud de registro.

- Actas de asambleas (incluida la constitutiva).
 - c) Otorgamiento de registro. El Consejo del IFE integrará una comisión que examinará el cumplimiento de los requisitos y el procedimiento de constitución, para formular el proyecto de dictamen de registro. El Consejo, con base en el proyecto, resolverá lo conducente.
- Conservación del registro. Aunque este rubro se vio reducido al mantenimiento y reconfiguración de una sola figura (se eliminaron las dos oportunidades y la reducción de la barrera legal), su adopción implicó la conservación del registro a varios partidos.
 - Coaliciones. Con el fin de postular a los mismos candidatos en las elecciones federales, los partidos políticos podían formarlas mediante la celebración de un convenio. Los partidos conservarían su registro si la votación de cada uno de los coaligados era de 2% (asignados en orden de prelación). Cabe señalar que el éxito de la coalición estribó en el hecho de que todos los partidos podían participar en ella.
- Barrera legal. Se fija el 2% de la votación nacional emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias, como porcentaje mínimo para la conservación del registro.
- Número de elecciones en las que podía participar sin perder su registro: un proceso electoral federal.
- Pérdida de registro. Los partidos políticos perderían su registro en los siguientes casos:
 - No obtener en la elección federal ordinaria el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente.
 - Dejar de cumplir con los requisitos de obtención de registro.
 - Disolverse o fusionarse.
 - Incumplir de manera grave y sistemática sus obligaciones (a juicio del Consejo General del IFE).
 - No participar en las elecciones.

Al perder su registro el partido tenía que esperar dos elecciones para solicitarlo nuevamente (transcurrido un proceso electoral federal ordinario).

Este nuevo marco jurídico convirtió a los partidos políticos en fuerzas más competitivas. Cinco fueron los partidos que se presentaron a las elecciones intermedias de 1997: PRI, PAN, PRD, PT y PVEM. Los resultados dieron pluralidad al Congreso (el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados), permitieron la entrada de dos partidos más al Senado (PT y PVEM), y mostraron la implantación que PAN y PRD habían logrado en la ciudadanía⁴⁰; "... el voto demostró, sin duda, la ventaja radical de la convivencia

⁴⁰ En ese año electoral el PAN ganó las gubernaturas de Nuevo León y Querétaro en tanto que el PRD, obtuvo la Jefatura de Gobierno del D. F.

democrática: que no hay ganadores eternos ni perdedores perpetuos, se trata de un camino abierto a los intereses y proyectos políticos distintos”⁴¹.

El sistema de partidos se había transformado, la asignación de un nuevo estatus a los partidos y la evolución de su régimen jurídico lo hicieron posible; ahora, el sistema estaba abierto a los partidos que estuvieran dispuestos a representar a un sector de la población, competir en elecciones con otras opciones partidarias y en su caso, gobernar en aras del interés general. La reforma de 1996 dejó el terreno preparado⁴².

2.1.3. Sistema abierto.

1977 fue el año en el que se dio el banderazo de salida al juego que tendría como meta la materialización del sistema democrático. El del 2000, fue el proceso electoral en el que gracias a la reforma de 96, el objetivo se alcanzó.

En las elecciones de 2000, once partidos tuvieron presencia a través de seis candidatos, gracias a la puesta en práctica de las coaliciones y los bajos requisitos para obtener el registro como partido político. En Alianza por el Cambio⁴³, el PAN y el PVEM postularon a Vicente Fox Quesada, en Alianza por México, el PRD, el PT, Alianza Social, Convergencia y el Partido de la Sociedad Nacionalista, postularon a Cuauhtémoc Cárdenas, el PRI postuló a Francisco Labastida Ochoa, Democracia Social postuló a Gilberto Rincón Gallardo, el Partido Centro Democrático postuló a Manuel Camacho Solís, y el Partido Auténtico de la Revolución Democrática postuló a Porfirio Muñoz Ledo quien finalmente declinó su candidatura y ocasionó la pérdida de registro al partido. Los resultados de la elección arrojaron un fenómeno que se veía venir desde mucho tiempo atrás (incluso en un mensaje transmitido en cadena nacional, el presidente de la República Ernesto Zedillo, jefe nato de su partido, fue el primero en admitir que se advertía una victoria incuestionable): la alternancia en el gobierno federal⁴⁴.

El PAN ganó la presidencia de la República con poco más del 42% de los votos, el PRI fue desplazado a segundo lugar (36% de la votación) y el PRD a tercero (16%), ninguno de los partidos que se presentó solo conservó su registro (el escenario partidista quedó conformado por PAN, PRI, PRD, PAS, PSN, PT, PVEM y Convergencia), y la nueva integración del Congreso enfrentó al recién llegado presidente con los problemas derivados de un gobierno

⁴¹ BECERRA, Ricardo, et, al., La mecánica del cambio político. Elecciones, partidos y reformas, Ediciones Cal y Arena, 2ª. ed., México, 2000, p. 473.

⁴² Después de las elecciones de 1997, no pasó mucho tiempo para que los partidos de oposición iniciaran los trabajos para una nueva reforma electoral; aunque los trabajos terminaron en 1999 y las propuestas fueron admitidas para análisis por la Cámara de Senadores, estas nunca fueron aprobadas.

⁴³ Por meses PAN y PRD tuvieron sobre su mesa la posibilidad de formar una coalición, pero tanto su ideología antagónica como la puesta en balanza por parte del PAN del peso que aparejaba la coalición (negociación en el reparto de cargos, ejecución de planes de gobierno, control de la presidencia, etc.) pusieron fin al tema. Finalmente el PAN vio en el PVEM al partido que le proporcionaría los votos necesarios a cambio de la conservación de su registro, mínimo compromiso.

⁴⁴ Algunos estudiosos del tema consideran que la alternancia en la Presidencia de la República tan sólo fue una estrategia; así lo sostiene Carlos Sirvent al señalar que “el gobierno de Zedillo y los intereses a los que sirvió debieron entender que si el PAN se anotaba más triunfos que los obtenidos hasta entonces el asunto sería grave para el PRI, ciertamente, pero no para el proyecto económico que se ha impuesto y que se quiso continuar”. SIRVENT, Carlos, coord., Partidos políticos y procesos electorales en México, p. 59.

dividido⁴⁵; de ahí en adelante, los partidos tendrían que negociar y cooperar para sacar adelante cualquier reforma; el sistema de partidos en México había cambiado, el sistema de partido hegemónico ya no existe.

La puesta a andar de la última reforma, hizo que la vida política produjera un equilibrio en el ejercicio del poder y, en razón de esto, exigiera mecanismos más complejos, propios del nuevo edificio electoral. El proceso electoral de 2000 se caracterizó por la proliferación de estudios orientados a medir las preferencias de la ciudadanía (sondeos de opinión y encuestas) y el uso de nuevas técnicas tendientes a conquistar el voto, tal y como lo señala Luis Salazar: "... los resultados del 2 de julio supusieron la derrota electoral del clientelismo, pero también el triunfo de una lógica y de sus poderes igualmente nefastos: la mercadotecnia más cínica y los medios de comunicación sin verdaderos contrapesos"⁴⁶. La utilización de estos nuevos recursos significó un detrimento a la difusión de las plataformas ideológicas de los partidos, un perjuicio a su evaluación por parte de la ciudadanía y el abandono de las funciones partidarias (educación de ciudadanos, preparación de futuros funcionarios, etc.). Aun así, tres nuevos partidos consiguieron su registro para las elecciones de 2003: Partido Liberal Mexicano, México Posible y Fuerza Ciudadana.

El desencanto y la desilusión causados por el desenvolvimiento del nuevo gobierno, los escándalos financieros y la pérdida de identificación de los ciudadanos con sus representantes, hicieron que en las elecciones intermedias de 2003 se diera un altísimo índice de abstención (cerca del 59%). De los once partidos que se presentaron a la contienda, PRI, PAN, PRD, PVEM, PT y Convergencia, fueron los captadores de los votos que la escasa ciudadanía emitió, el resto perdió su registro (PSN -cuyo dirigente Gustavo Riojas Santana lastimó permanentemente la imagen y credibilidad de los partidos-, PAS, PLM, México Posible y Fuerza Ciudadana).

Definidas las nuevas posiciones de cada partido, estas fuerzas discutieron y aprobaron las más recientes reformas al COFIPE, las de diciembre de 2003⁴⁷. En ellas se dispuso la accesibilidad al sistema de partidos de la siguiente manera:

- Registro de partidos. Se mantiene al registro definitivo como único procedimiento para adquirir el carácter de partido político nacional, los requisitos para adquirirlo son los que cambian:
 - Registro definitivo. Sólo una agrupación política nacional puede ser registrada como partido político⁴⁸ al cumplir con los siguientes requerimientos.

⁴⁵ La expresión "gobierno dividido" la utilizamos aquí para designar (como lo señala Alfonso Lujambio) el hecho de que "...el partido que llevó al presidente (o gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos 50% más uno de los escaños de la Asamblea Legislativa (o en una de las dos Cámaras...)", LUJAMBIO, Alonso, en CASAR, María Amparo y MARVAN, Ignacio, Gobernar sin mayoría, México 1867- 1997, CIDE- Taurus, México, 2002, p. 319.

⁴⁶ SALAZAR, Luis, "Entre el clientelismo y la mercadotecnia", Nexos, No. 272, agosto, 2000, p. 45.

⁴⁷ Los partidos (aquellos que tuvieron cabida en el escenario partidario gracias a la apertura obtenida a través de años de lucha) no tardaron en considerar a la propia pluralidad como un peligro para su existencia y tuvieron a bien, mediante reformas electorales, dificultar el desarrollo de nuevas opciones.

⁴⁸ Las agrupaciones políticas nacionales (apn) aparecen por primera vez en el sistema de partidos mexicano en 1977 bajo el amparo de la LOPPE, su nombre entonces era el de asociaciones políticas

- a) Actos de constitución.
 - Hacer la notificación al IFE dentro del plazo establecido (del 1 de enero al 31 de julio del año siguiente al de la elección).
 - Contar con un número total de afiliados en el país superior al 0.026% del padrón electoral federal⁴⁹ (3000 en 20 entidades federativas o 300 en 200 distritos electorales uninominales).
 - Celebrar en cada una de esas entidades federativas o distritos electorales (el doble de los de 96), una asamblea en presencia de un funcionario del IFE.
 - Celebrar una asamblea nacional constitutiva ante funcionario del IFE.
- b) Solicitud del registro. Los puntos a cumplirse quedaron igual: en el mes de enero del año anterior al de la elección, la agrupación deberá presentar al IFE la solicitud de registro, los documentos básicos aprobados, las listas nominales de afiliados por entidades o distritos, y las actas de asambleas (incluida la constitutiva).
- c) Otorgamiento de registro. El Consejo del IFE integrará una comisión que examinará y verificará el cumplimiento de los requisitos, el procedimiento de constitución y la autenticidad del mínimo de afiliaciones (el 0.026% que tampoco podrán ser mayores a un año), para formular el proyecto de dictamen de registro. El Consejo, con base en el proyecto, resolverá lo conducente.
 - Conservación del registro. Se elimina la posibilidad de que los partidos políticos con nuevo registro puedan utilizar a la coalición para mantenerse en el escenario.
 - Pérdida de registro. Las causas por las cuales un partido político puede perder sus registro siguen siendo las mismas que las establecidas en 1996.

Sin duda las nuevas disposiciones del COFIPE son la respuesta a algunas de las viejas demandas, ejemplo de ello, es la prohibición a los partidos de nuevo registro de formar frentes, fusiones o coaliciones pues, antes de la reforma, tenían la posibilidad de participar “coaligados en su primera elección y escapar de este modo a la verificación de su representatividad en las

nacionales y tenían como propósito contribuir con la vida política a través de sus propias posturas ideológicas. En la reforma de 1986 su figura quedó intacta, en 1990 es eliminada, en 1996 reintroducida con un nuevo nombre, y en 2003 reconfigurada (se reducen los requisitos para obtenerla). Al día de hoy, todo el que quiera conseguir su registro como apn deberá contar con 5000 asociados, un órgano directivo de carácter nacional y tener delegaciones en siete entidades federativas.

⁴⁹ El padrón electoral federal que debía ser tomado como base para obtener el porcentaje señalado, sería el utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior, a la presentación de la solicitud de registro.

urnas”⁵⁰. A pesar de los aspectos positivos que trajeron consigo, las reformas han impedido a nuevas organizaciones su ingreso inmediato al escenario partidario y, en un futuro no muy lejano, podrían provocar que las apn que “actualmente existen se vean tentadas a ofrecer su registro para que algún grupo de ciudadanos pueda participar en el proceso de creación de nuevos partidos”⁵¹.

En las elecciones de 2006, ocho fueron los partidos que se presentaron a la contienda (dos de ellos eran de nuevo registro) y, aunque todos conservaron su registro (PAN, PRD, PRI, PT, PVEM, Convergencia, Partido Nueva Alianza y Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina), actualmente son tres las ofertas políticas importantes: el PAN como partido gobernante, el PRD como la oposición a vencer, y el PRI que intenta volver a ganar terreno con la generación de nuevos liderazgos. En tanto que los tres han pretendido abarcar las aspiraciones de todos los ciudadanos debido a que “la propia dinámica de la competencia electoral los obliga a dejar de ser partidos de un sector social, de una clase o de una ideología, para convertirse en partidos nacionales, más flexibles y, por lo tanto, más abarcadores y más profesionalizados”⁵², los partidos pequeños han demostrado no ser indispensables para la ciudadanía.

Como hemos visto, el sistema de partidos mexicano ha sufrido a lo largo de treinta años una metamorfosis real, más allá de sólo logros partidistas. Hasta antes de la reforma de 1977, México se encontraba bajo la presencia de un partido hegemónico, la centralización del partido y por ende, de la vida política (ambas cuestiones inseparables) impidió el desarrollo de partidos de oposición reales (“... un partido hegemónico permite la existencia de otros partidos únicamente como ‘satélites’, o, en todo caso, como partidos subordinados; esto es, no se puede desafiar la hegemonía del partido en el poder”⁵³, “... los partidos secundarios... tienen permiso y únicamente se les permite existir como partidos subordinados”⁵⁴) además, el monopolio de poder de que se hizo el PRI, derivó en el control de las disposiciones electorales que legitimaron su permanencia en el gobierno. A partir de 1993, México vivió un sistema de partido dominante (“... un partido gobierna solo, sin estar sujeto a la alternación, siempre que continúe obteniendo, electoralmente, una mayoría...”⁵⁵), en el 2000, este sistema se transformó en un pluripartidismo, y en el 2003, adquirió, según Sartori, las características de moderado y excluyente (las diferentes opciones partidistas existentes dificultaron el florecimiento de nuevos partidos políticos). Este es el nuevo reto que hay que enfrentar para conservar la salud del sistema de partidos abierto que apenas ha comenzado su proceso de consolidación.

⁵⁰ CORDOVA Vianello, Lorenzo, “Nuevas reglas, viejos partidos”, VOZ Y VOTO, n. 132, febrero, México, 2004, p. 46.

⁵¹ CORDOVA Vianello, Lorenzo. “Nuevas reglas, viejos partidos”, p. 47.

⁵² WOLDENBERG Karakowsky, José, “Dinero para la democracia. El modelo de financiamiento a los partidos políticos en México”, ETCÉTERA, n. 345, septiembre, México, 1999, p.25.

⁵³ SARTORI, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos, p. 160.

⁵⁴ SARTORI, Giovanni, Op. cit., p. 157.

⁵⁵ Ibidem, p. 161.

2.2. Retos y perspectivas del sistema de partidos.

Siete años han pasado ya de aquel proceso en el que se abrió la puerta a la alternancia en el poder federal y de que el sistema democrático empezara a consolidarse. En ese proceso de robustecimiento del sistema democrático y de partidos, tres partidos han tomado la delantera y se han convertido en los protagonistas.

Desde 1994, el sistema de partidos está conformado por tres grandes partidos y un número variado de pequeñas opciones partidistas. PAN, PRD y PRI, han acaparado la atención de la ciudadanía y se han convertido en los receptores primarios de la votación, son ellos los que realmente se disputan los cargos de elección popular y los que determinan el rumbo que ha de tomar el mismo sistema de partidos; consecuentemente, lograron concentrar a su alrededor, a gran parte de los partidos pequeños que desfilaron en los procesos electorales de 97, 2000, 2003 y 2006, y conformaron tres grandes bloques electorales y parlamentarios. Por medio de los bloques electorales, los partidos grandes se han allegado de votos (favorecen fundamentalmente a su candidato presidencial) en tanto que los partidos pequeños (de nuevo registro o con poca implantación ciudadana) han conservado su registro y convenido el reparto de cargos⁵⁶; por medio de los bloques parlamentarios, ambos se han beneficiado al conseguir, mediante negociaciones, respaldos mutuos (los partidos necesitan uno del otro para emprender reformas constitucionales y legales; hay lucha y deliberación política).

Así, hasta el último proceso electoral, los partidos pequeños habían sido innecesarios para la ciudadanía al no lograr representar a un proyecto alternativo; hoy, celebradas las elecciones de 2006, parece que uno de ellos⁵⁷ está teniendo éxito: el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina⁵⁸; sólo queda esperar para saber si sus conquistas son producto de la simpatía o del “voto golondrino” de los ciudadanos (volatilidad del electorado)⁵⁹.

So pretexto del papel que han jugado las nuevas opciones partidistas, nuevas reglas, las de 2003, restringieron su entrada a la arena partidaria. Con un tino más bien autoprotector (algunos de los que las aprobaron forman parte de los partidos con poca implantación ciudadana), los partidos hicieron doblemente difícil la constitución de más partidos bajo el argumento de pretender eliminar el “pluralismo extremo” y concretar “la verdadera representación de posturas ideológicas que respondan a las preferencias de la población”⁶⁰. Así, sin más, coartaron al sistema de partidos.

⁵⁶ La figura de la coalición se ha convertido, elección tras elección, en el medio por el cual se valen este tipo de partidos para conservar su registro. Si bien las elecciones de 2006 no fueron la excepción, aquí los partidos de nuevo registro no pudieron ser partícipes de bloque electoral alguno (recordemos que en 2003 se les prohibió participar coaligados).

⁵⁷ Los partidos que conformaron el bloque de los partidos pequeños o de nuevo registro en el proceso electoral de 2006 fueron: Alternativa Socialdemócrata y Campesina, Convergencia, Nueva Alianza, PT y PVEM.

⁵⁸ Considerado como un partido político nacional de izquierda (de acuerdo con su declaración de principios), logró obtener 1 124 280 votos en la elección presidencial de 2006, lo que representó aproximadamente tres veces la votación de Nueva Alianza, el otro partido de nuevo registro.

⁵⁹ BECERRA, Ricardo, et. al., *La mecánica del cambio político. Elecciones, partidos y reformas*, p. 470.

⁶⁰ Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 24, numeral 1, inciso a); 38, numeral 1, inciso d), y 56; y se adiciona el artículo 30 con un segundo párrafo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores, del 3 de diciembre de 2003.

Aumentar los requisitos para crear un partido político y convertir a las apn en la única institución que puede constituirlos, son un mal paso en el rumbo del mejoramiento del sistema de partidos; negar que la proliferación de partidos es producto de la pluralidad y diversidad de la sociedad, también lo es. Si lo que de verdad se busca es el fortalecimiento del sistema de partidos, consideramos que las medidas que se tomen deben, además de conservar abierta de par en par la puerta de entrada y salida a él, atenderse los siguientes puntos mínimos:

- Registro. Reconocimiento del carácter de partido político por una sola vía: el registro definitivo.
 - Reapertura de la posibilidad de formar partidos políticos a cualquier organización. Si bien es cierto que las agrupaciones políticas nacionales han dado cauce a la participación política de corrientes menos implantadas que los partidos y que a través de ellas, estas se han forjado y organizado, el fenómeno no había sido generalizado, por lo que no es válido concederles el monopolio de la formación de partidos.
 - Actos de constitución. Retomar los establecidos en 96 a excepción de la certificación de las asambleas (que las certifiquen sólo funcionarios del IFE designados).
- Conservación del registro.
 - Que sea el voto ciudadano el que defina la permanencia en el sistema de partidos.
 - Replantear la coalición. Por años, las coaliciones han impedido conocer el peso real de los partidos que participan en ellas y han permitido la permanencia de partidos con mínima implantación, por ello, las medidas que deben adoptarse son:
 - a) Contar los votos que cada partido miembro de la coalición recibe (por separado).
 - b) Continuar con la prohibición de que los partidos de nuevo registro no puedan participar en coaliciones.
 - c) Permitir a los partidos de nuevo registro la constitución de frentes. Atendiendo a su naturaleza, la unión con otros partidos para lograr objetivos políticos y sociales debería estar al alcance de los partidos de nuevo registro; para eso fueron creados.
- Barrera legal: 2% de la votación nacional emitida.
- Número de elecciones en las que puede participar sin perder su registro: un proceso electoral federal.
- Pérdida de registro.
 - Hacer énfasis y describir las obligaciones que no podrán ser incumplidas bajo ninguna circunstancia.
 - Permitir a los partidos que pierdan su registro, buscarlo nuevamente para participar en la siguiente elección federal.

Recordemos que “la importancia de un partido no resulta necesariamente de su existencia y del tamaño relativo, sino de la función que este tiene en un sistema de partidos concreto para la formación de coaliciones

o mayorías”⁶¹; limitar el ingreso de nuevas opciones partidistas constituye un retroceso.

Como hemos visto, los partidos políticos son esenciales en nuestro sistema democrático (la democracia no puede ser posible sin los partidos). A pesar de esto, el desdoro de la política y el abandono de funciones sociales, se han apoderado poco a poco de los partidos; la consecuencia inmediata: pérdida de credibilidad y hartazgo en la ciudadanía.

De acuerdo a una encuesta sobre confianza en instituciones realizada por la empresa Parametría⁶², los partidos políticos son la institución con menos credibilidad en el país al alcanzar un nivel de rechazo de 63% entre los entrevistados. La crisis de credibilidad pone en duda la funcionalidad de los partidos, su representatividad⁶³ y su existencia misma, critica su monopolio de postulación de candidatos a cargos de elección popular (tema del que ningún verdadero estudioso se atrevería a controvertir pues bien sabido es, que la eliminación del monopolio crearía partidos personalistas que acabarían atomizando la vida partidaria), condena su pluralismo (se argumenta que la existencia de muchos partidos genera ingobernabilidad ante la imposibilidad de consensos), y los etiqueta como parásitos del sistema⁶⁴.

Si bien el desdoro de la política es un fenómeno que no depende sólo de los partidos, el abandono de funciones sociales, sí. Por dedicarse a la selección de su personal dirigente y representantes populares, luchar irracionalmente por los cargos de representación popular y ejercer la crítica sin generar consensos, los partidos han dejado de educar e integrar políticamente al ciudadano, de personificar el vínculo entre la sociedad y el gobierno (transmitir exigencias), de representar a un sector de la población, y de articular demandas. La falta de representatividad (problema en el que se traduce el abandono de funciones y que básicamente, es el causante de crisis de los partidos), es un asunto directamente derivado de la falta de mecanismos que al interior de los partidos, permitan una verdadera integración de los ciudadanos, los haga parte de una estructura dinámica y los apodere de la toma de decisiones en procesos internos (principalmente la selección de candidatos). Mientras las dirigencias y los representantes de los partidos continúen ignorando a sus bases ciudadanas y colocándose encima de ellas como cúpulas, los partidos continuarán en su marcha ante la ciudadanía como los medios de grupos plutocráticos para alcanzar el poder.

Sólo nos queda decir que para superar la crisis de credibilidad que viven los partidos, el primer paso es retomar el verdadero valor de la política y el

⁶¹ DIETER Nohlen, Sistemas electorales y partidos políticos, FCE- UNAM, México, 1994, p. 38.

⁶² La encuesta de 1000 entrevistas se aplicó en viviendas de todo el país seleccionadas en forma aleatoria, con base en las secciones electorales reportadas por el IFE, del 22 al 25 de julio de 2006, por Parametría S.A. de C.V., www.parametria.com.mx.

⁶³ Actualmente pocos son los ciudadanos que se identifican plenamente con algún partido político o que se sienten representados por alguno de ellos (se piensa que los intereses de los partidos no son los mismos que los de la ciudadanía). Dichas tendencias fueron reforzadas con la trasgresión a la premisa “la afiliación a los partidos debe ser personal”, que practicó el partido de nuevo registro Nueva Alianza (la afiliación forzosa de miembros del sindicato de maestros fue un secreto a voces que puso en evidencia su representatividad).

⁶⁴ Uno de los casos que sirvió como base a la asignación de la etiqueta fue, sin duda, el del Partido de la Sociedad Nacionalista que resultó, en palabras de Andrea Sánchez, “una parodia del espíritu y la concepción básica de partido político”, pues “su existencia se debió a la ambición de una sola familia que utilizó al ‘partido de utilería’ para justificar la recepción de fondos millonarios”. ANDREA Sánchez, Francisco José, Los partidos políticos, pp. 62 y 65.

segundo, emprender reformas legales que incluyan su reforma interna. Llegar al grado de evolución en donde se encuentra el sistema de partidos costó años de trabajo, años, en los que los partidos fueron elevados a rango constitucional y se les concedió la calidad de entidades de interés público. Es tiempo de que enfrenten un nuevo reto y demuestren que siguen siendo el medio y no el fin, es decir, que continúan siendo consustanciales al sistema democrático.

CAPÍTULO SEGUNDO. Financiamiento y fiscalización a los partidos políticos.

1. El financiamiento y la fiscalización a los partidos políticos.

Los partidos políticos son fundamentales en los sistemas democráticos. Un auténtico régimen democrático debe fomentar y permitir la creación y desarrollo de distintas opciones partidistas (representantes de concepciones políticas e intereses diversos), por lo que la regulación de los recursos con los que contarán para el desarrollo de sus actividades y el control a los mismos, son un tema obligado. Si bien, en materia de financiamiento y fiscalización a los partidos, no existen recetas que se puedan importar o exportar de un sistema a otro, el equilibrio en los recursos y el adecuado seguimiento de éstos, acabarán siempre, promoviendo el bien común y el del propio sistema.

1.1. Importancia del financiamiento a partidos.

Como hemos visto, la articulación de la representación democrática y la realización de funciones de carácter general e interés público, han hecho de los partidos políticos piezas imprescindibles del sistema democrático.

Al igual que toda entidad, los partidos requieren de ciertos medios para el mantenimiento permanente de su aparato y el desarrollo de sus funciones; uno de estos medios es el financiamiento.

El financiamiento a los partidos políticos, entendido como "... la política de ingresos y egresos de las fuerzas políticas tanto para sus actividades electorales como permanentes"¹, es producto de la evolución de la vida político- electoral (en su seno se desarrolla la contienda entre las distintas fuerzas partidarias, reflejo de pluralidad ideológica, social y cultural); y su importancia descansa de la celebración de verdaderos procesos electorales, competitivos y libres de prácticas ilegales, que de no materializarse, podrían incluso, originar el colapso del sistema político.

Así, en primer lugar, tenemos que en todo sistema político democrático los partidos son los principales actores (promueven la participación del pueblo en la vida política del país, hacen posible el ascenso de ciudadanos a cargos de elección popular y concretan la representación nacional) y por lo mismo, forman gobierno. En segundo lugar tenemos que para que sea posible tanto la existencia de estas organizaciones políticas como la ejecución de sus funciones, deben contar con recursos económicos suficientes. Ahora bien, cuando éstos recursos son mayores en un partido que en otro, tanto, que impiden el desarrollo de una contienda igualitaria y equitativa, o cuando la adquisición de estos recursos está directamente relacionada con grupos de poder o ilegales, o prácticas ilícitas (lo que inevitablemente acarrea corrupción

¹ NAVAS, Xiomara, "La financiación electoral: subvenciones y gastos", en NOHLEN, Dieter, et, al., Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, Instituto Interamericano de Derechos Humanos- Universidad de Heidelberg- TEPJF- IFE- FCE, México, 1998, p.455.

y tráfico de influencias), además de crear una simulación del sistema democrático, genera en la población rechazo y hastío de y hacia la política, ambos fenómenos culminan en la afectación a la estabilidad y continuidad del sistema. He aquí la importancia central de este tema.

1.2. Modelos de financiamiento.

Las exigencias económicas derivadas de contiendas cada vez más sofisticadas (campañas basadas en la mercadotecnia, asesores extranjeros, encuestas, etc.) han llevado a la construcción de “modelos” de financiamiento a partidos, acordes al sistema político del país de que se trate. Si bien es cierto que el modelo de financiamiento atenderá a las necesidades particulares del sistema político, también lo es el hecho de que, para que dé garantías mínimas a los partidos, debe seguir ciertos lineamientos.

Para Ramón Cotarello el financiamiento debe cumplir con tres condiciones fundamentales: “la de igualdad, la de libertad y la del derecho de los partidos pequeños a participar en la vida política con unas expectativas razonables”². Por nuestra parte diremos que la clave para establecer una regulación adecuada en materia de financiamiento de partidos yace en los hechos siguientes: debe eliminar las desigualdades de recursos entre las diferentes opciones partidarias (las condiciones de igualdad entre partidos inyectan credibilidad a la vida político- electoral al hacer posible el acercamiento entre partido y ciudadano), debe impedir la influencia de grupos de poder (la influencia de detentadores de poder -públicos o privados- hacen de los partidos rehenes de intereses particulares y ponen en duda al sistema democrático), debe garantizar la participación equitativa de los partidos (aseguramiento de recursos suficientes que se traduzcan en participación equitativa, generadora de una competencia político- electoral igualitaria y animosa), y debe asegurar la existencia de partidos nuevos y la permanencia de los existentes (sólo de aquellos que tienen arraigo en la población y no de los irrelevantes o decadentes). La cobertura de estos cuatro puntos proporcionará a los partidos las condiciones mínimas para el desarrollo adecuado de sus funciones.

Existen únicamente tres modelos de financiamiento que pueden ser adoptados: sólo financiamiento público, sólo financiamiento privado y financiamiento mixto. Estos tres modelos derivan del origen del financiamiento de los partidos, a saber: cuotas, donaciones, recursos propios y financiamiento público. Cada uno consiste en:

- Financiamiento público. El financiamiento público nace como medida para mitigar los problemas de desigualdad de oportunidades entre las fuerzas partidarias y la influencia a estas, de grupos de poder. Su adopción responde principalmente a cuestiones que buscan igualdad en la contienda, que luchan contra la injerencia de intereses particulares, que pretenden impedir que, desde su acción gubernamental, un partido

² UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos en México, UNAM, México, 1993, p. 30.

corresponda los favores de su patrocinador, y que atienden a las funciones públicas que cumplen los partidos.

El financiamiento público puede ser asignado a los partidos por tres diferentes formas: directamente, indirectamente o de forma mixta o dual.

- Financiamiento público directo. Consiste en la entrega de dinero.
- Financiamiento público indirecto. Subdividido en dos modalidades (financiamiento de actividades especiales y subvenciones en especie), consiste en el otorgamiento al partido de exenciones fiscales, otorgamiento de servicios públicos, acceso gratuito a tiempos en los medios de comunicación, entre otros.
- Financiamiento público mixto o dual. Consiste en la conjunción de las anteriores, es decir, otorgamiento de dinero y de usos gratuitos de servicios estatales.

La adopción de solo financiamiento público genera un inconveniente: los partidos crean dependencia económica estatal al recibir sólo recursos públicos (esto podría afectar su libertad); además, derivado de esa dependencia a que se ve sujeto, el partido se burocratiza es decir, su dirigencia se cierra y aísla, pierde responsabilidades y deja de tener contacto con sus militantes (la osificación que sufre el partido es un problema gravísimo porque ataca directamente a las principales funciones de este). Aunado a esto, sus críticos sostienen que provoca multipartidismo, propicia la corrupción y distrae recursos económicos que pudieran utilizarse en áreas importantes.

- Financiamiento privado. Desde su origen, los partidos contaron únicamente con las aportaciones que hacían sus militantes o simpatizantes como fuente de ingresos; este fue el arranque de los partidos: organizaciones políticas (canales de expresión) mantenidas por sus propios integrantes.

El financiamiento privado se constituye por los siguientes rubros:

- Aportaciones de militantes (cuotas de afiliados).
- Donaciones de simpatizantes.
- Recursos que el propio partido genera.

Si bien es cierto que esta modalidad de financiamiento está cimentada sobre el postulado de libertad y el contacto permanente del partido con la sociedad (dirigentes que atienden a los miembros y se preocupan por ganar adeptos), también lo es el hecho de que su degeneración lo ha llevado a ser el medio por el que grupos de poder o ilegales, convierten a los partidos en sus rehenes (el encarecimiento de la subsistencia partidaria los orilla a ceder a sus ofertas), lo que desencadena una serie de reacciones adversas pues, al desequilibrar las condiciones de competencia,

desgasta al sistema (hastío y desprecio ciudadano) y disminuye las aportaciones partidistas (desencanto de los ciudadanos por actos de corrupción).

A lo largo de los años estos fenómenos han tratado de combatirse mediante límites a los gastos y/o restricciones a ciertas contribuciones, pero los esfuerzos han sido infructuosos debido a la poca eficacia de los mecanismos de control existentes.

- **Financiamiento mixto.** Como su nombre lo indica, es la mezcla de los dos tipos de financiamiento anteriores. Ambas modalidades, financiamiento público y privado, presentan ventajas y desventajas; el financiamiento mixto atrae sus bondades y elimina sus efectos nocivos, esa es su virtud. Mediante el financiamiento público se combate la influencia de grupos de poder o la presencia de financiamiento ilegal, al mismo tiempo que se coloca a los partidos (en cierta medida) en igualdad de circunstancias en la contienda. Mediante el financiamiento privado se combate la dependencia de los partidos al Estado, se garantiza la libertad de expresión y se incentiva la comunicación entre dirigentes y demás miembros, de tal suerte que evita el distanciamiento de los ciudadanos y la osificación. Mediante ambos financiamientos se garantiza que el actuar del partido sea de acuerdo a sus principios, libre de presiones de grupos de interés (público o privados).

La adopción de la modalidad mixta acompañada de otra serie de medidas (barrera legal, restricciones y prohibiciones a las contribuciones o donaciones –provenientes del extranjero, de empresas, de asociaciones religiosas, de instituciones gubernamentales o de personas que tengan algún nexo con estas, de sindicatos, de gremios, y anónimos-, toques a las contribuciones y a los gastos, entre otros) garantizaría la adopción de un adecuado sistema de financiamiento. No decimos que esta sea la fórmula para solucionar los problemas derivados del manejo de dinero en la política (que además varían según las particularidades del sistema político de que se trate), lo que decimos es que el establecimiento de un punto medio, nos puede dar los instrumentos para combatirlos.

Al adoptar alguno de estos modelos, todos los sistemas democráticos proporcionan a cada uno de los partidos que los integran, los medios que requieren para su existencia y las herramientas que precisan para el desempeño de sus funciones de carácter general e interés público. Veamos ahora como es que se han intentado sortear los diversos problemas generados por el hecho de que los principales articuladores de la democracia, manejen dinero.

1.3. Mecanismos de control del financiamiento.

Como hemos visto, la utilización de recursos por parte de los partidos políticos es indiscutible. Diversos han sido los sistemas de financiamiento adoptados en cada país pues, cada uno, es producto de las circunstancias locales. Sistemas que van desde la adopción de solo financiamiento público hasta sólo financiamiento privado e incluso, la conjunción de ambos, se han acompañado de prohibiciones al financiamiento (cuyo objeto es evitar que grupos de poder -públicos o privados- o ilegales, tengan alguna ingerencia en la política), límites a las contribuciones privadas y topes a los gastos (para evitar desequilibrio de recursos entre los diferentes partidos y las ventajas que el poder económico da a unos sobre otros).

La introducción de personal especializado a la estructura interna del partido y la realización de campañas electorales mediáticas, creadoras de líderes y apoyadas en asesores, estudios técnicos, electorales y de imagen, encuestas y publicidad, son los principales factores que han contribuido a que día con día el requerimiento de fondos por parte de los partidos o candidatos vaya en aumento. La demanda de mayores ingresos es la constante en un círculo vicioso generado por los mismos partidos o candidatos pues, entre más recursos invierta uno, más deberán invertir los demás. La insuficiencia de capital, deriva en la búsqueda de más recursos, los cuales, ante la imposibilidad de que sean de procedencia pública (la ciudadanía desapruueba tajantemente un aumento al financiamiento público que se destina a los partidos) o privada (el desencanto de los ciudadanos por la política ha repercutido directamente en las aportaciones económicas que éstos les hacían), muy probablemente serán de procedencia ilícita o ilegal.

Si bien las violaciones a las prohibiciones al financiamiento, a los límites a las contribuciones privadas y a los topes a los gastos, no son un fenómeno nuevo³, los escándalos políticos en los últimos años han puesto en alerta a los países en donde han ocurrido. La preocupación por eliminar cualquier nexo entre fenómenos de corrupción y fuentes de financiamiento ilegales y los partidos, ha llevado al establecimiento de mecanismos que los detecten y en cierta medida, los combatan; este fin tiene la fiscalización. La fiscalización es un mecanismo “para supervisar los actos de gobierno”⁴ (aquí hablaríamos de los actos de los partidos en relación con su financiamiento), que pretende averiguar el origen de los recursos de los partidos, que éstos recursos se destinen al sostenimiento de sus actividades inherentes, y que sus erogaciones en periodos electorales no rebasen los límites establecidos.

Tres son las razones por las cuales los recursos de los partidos políticos deben ser fiscalizados: la existencia de un financiamiento público, el hecho de que los partidos son piezas fundamentales del sistema democrático (entes intermedios entre sociedad y Estado, formadores de la voluntad popular) y el

³ Grandes escándalos políticos han cobrado presencia ya, desde el siglo XIX, tal es el caso del “Pacific Scandal” en Canadá, en donde el Primer Ministro, en busca de su reelección, recibió recursos de una empresa que se dedicaba a la fabricación de trenes; o el emblemático “Watergate” de 1972 en el que Nixon, Presidente de los Estados Unidos, igualmente buscaba la reelección.

⁴ UGALDE, Luis Carlos, Rendición de cuentas y democracia. El caso de México, IFE, México, 2002, p. 16.

“interés legítimo” que tienen sus militantes y proveedores de fondos “... para conocer el destino de los recursos que aportan”⁵.

De un modo u otro, actualmente todos los sistemas democráticos cuentan con un sistema de fiscalización⁶ que atiende a sus condiciones específicas, por ello, no existe un modelo general a seguir sino más bien, elementos comunes a todos ellos; a decir por González Matus, cuatro son los dilemas de los que todo sistema político se ocupa normativamente en su sistema de fiscalización: las fuentes de los ingresos de los partidos, el destino de sus recursos, el control y las sanciones⁷.

La fiscalización es un mecanismo de control del financiamiento del que los sistemas de partidos no pueden prescindir. Partidos, financiamiento y fiscalización, van tomados de la mano, uno es inherente al otro: los partidos como articuladores de la democracia necesitan de un financiamiento para el desarrollo de sus funciones de carácter general e interés público, el financiamiento, requiere a su vez de una fiscalización que conduzca a la equidad y a la transparencia y, por tanto, robustezca el sistema político y de partidos.

2. El financiamiento y la fiscalización a los partidos políticos en México.

En México, como en todos los países que cuentan con un sistema democrático, la regulación del financiamiento y la fiscalización a los partidos políticos es producto de la evolución de sus instituciones democráticas. Para nuestro país, el camino hacia la consolidación de la democracia estuvo fincado en la legislación que solidificara el sistema de partidos, dotara a sus hacedores de los recursos que les permitieran desarrollarse (financiamiento, prohibiciones y topes) y fijara los mecanismos necesarios para verificar la aplicación de sus recursos.

2.1. Financiamiento.

México ha andado por un sinuoso camino hacia la democracia, 1977 significó el inicio de una serie de reformas que darían respuesta a graduales demandas sociales y políticas surgidas en pos de ella. El proceso ha sido lento pero exitoso (lento si tomamos en cuenta que ha durado aproximadamente 30 años, rápido, si consideramos que tres cuartas partes del siglo pasado, el país estuvo anquilosado en un sistema de partido hegemónico) puesto que hemos

⁵ GONZÁLEZ Matus, Ezequiel, Fiscalización electoral, Diplomado de Derecho Electoral, sesión del 27 de mayo de 2004, IJJ- CU, México.

⁶ La única gran excepción la constituye Suecia, país en el que los acuerdos políticos son los pilares de la entrega de reportes por parte de los partidos (reportes voluntarios relativos a sus finanzas).

⁷ GONZÁLEZ Matus, Ezequiel, Fiscalización electoral, Diplomado de Derecho Electoral, sesión del 27 de mayo de 2004, IJJ- CU, México.

llegado al establecimiento de un sistema pluripartidista, limitado si se quiere, pero en evolución.

Es, en este proceso de evolución, en donde el tema del financiamiento a los partidos cobra importancia; el porqué y el cómo fue que esto sucedió, será lo que a continuación trataremos.

2.1.1. Evolución normativa.

En México, hasta 1986, el financiamiento a partidos políticos era un tema que no preocupaba demasiado. Si bien las reformas de 77, 86, 90 y 93, le concedieron un espacio en el que gradualmente se amplió, no fue sino hasta la contienda electoral de 1994, que se le puso sobre la mesa y concedió la atención debida. Veamos:

1977. Financiamiento público indirecto.

En 1977 la regulación del financiamiento a partidos sólo contemplaba al financiamiento público indirecto⁸ (tiempos permanentes en radio y televisión, otorgamiento de elementos mínimos para realizar actos propagandísticos, apoyos en tareas editoriales, exenciones fiscales -del timbre, contratos, eventos, de la renta, de enajenaciones, de certificaciones y de derechos-, y franquicias postales y telegráficas) el cual, se determinaba discrecionalmente por la Comisión Federal Electoral.

1986. Financiamiento público directo e indirecto.

En este año se dio en realidad, el primer paso importante en esta materia puesto que se reguló por primera vez, el otorgamiento a los partidos de un financiamiento público directo. Así, la regulación abarcó las dos modalidades del financiamiento público, el directo y el indirecto.

- Financiamiento público directo. El nuevo Código Federal Electoral estableció que los partidos se harían acreedores a un financiamiento público directo en razón de su número de votos y diputados. Para que esto fuera posible, se creó una fórmula en la que se debía multiplicar el costo mínimo de campaña para diputado⁹ (CMC) por el número de candidatos registrados en la campaña federal anterior bajo el principio de mayoría relativa, la cantidad resultante se

⁸ Fue en 1963 el año en el que se regula por primera vez, el otorgamiento de un financiamiento público indirecto a los partidos al concederles exenciones en impuestos (del timbre y de la renta); antes de esto, no existía disposición alguna al respecto (como es sabido, el partido oficial siempre recibió apoyo económico por parte del Estado y de los empleados públicos a los que se les descontaba un porcentaje de su salario; a estas prácticas se le suma la discrecional del Secretario de Hacienda en cuanto al otorgamiento de exención del pago del impuesto sobre la renta). Para 1973, el paso que se dio fue más grande puesto que se creó un capítulo especial de prerrogativas de los partidos que ampliaba el financiamiento a franquicias postales y telegráficas, y al uso de los medios de comunicación en periodos electorales.

⁹ El costo mínimo de campaña es “la suma de gastos que un candidato requiere erogar para desplegar una campaña en distrito electoral” (los recursos humanos, los materiales, la propaganda y la difusión). WOLDENBERG, José, “El modelo de financiamiento de los partidos políticos en México”, en CASTILLO Vera, Pilar del y ZOVATTO, Daniel, La financiación de la política en Ibero América, Instituto Interamericano de Derechos Humanos- CAPEL, España, 1998, p. 322.

debía dividir en dos montos para que a su vez, estos se subdividieran entre la votación emitida y el total de curules, según se tratara; finalmente, el resultado se daría a los partidos tantas veces como votos o curules hubiese obtenido. Asimismo, se estableció que la entrega de los montos sería en tres anualidades, la primera del 20, la segunda del 30 y la tercera del 50%. Destaca en este punto la facultad discrecional de la que seguía gozando la Comisión Federal Electoral para proponer incrementos a dichos montos.

- Financiamiento público indirecto. En este rubro se mantuvieron los ya reconocidos y sólo hubo pequeñas modificaciones.

1990. Financiamiento público directo específico.

El financiamiento a los partidos sufrió modificaciones sustanciales debido a que la contienda electoral de 1988 puso en evidencia una vez más, que las condiciones entre partidos eran desiguales. El nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales estableció cuatro rubros a financiar: por actividad electoral, por actividades generales como entidades de interés público, por subrogación y por actividades específicas como entidades de interés público. Veamos en que consistieron.

- El financiamiento por actividad electoral se refería a aquel que se calculaba con base en el CMC de diputados y el nuevo CMC de senadores; su asignación aumento al cambiar el criterio “número de curules” por el de “votación para senador” (costo mínimo de campaña para senador).
- El financiamiento por actividades generales, consistía en la entrega de un monto equivalente al 10% de lo que correspondía a cada partido por el rubro de actividad electoral (se debía entregar anualmente y por partes iguales).
- Por subrogación, era la cantidad que se entregaba al partido por la subrogación que el Estado hacia de las contribuciones que los legisladores (diputados y senadores) estaban obligados a dar a su partido (el Estado los sustituía en la entrega de aportaciones); esta cantidad equivalía al 50% del monto anual de ingresos del año anterior de los legisladores (por supuesto, el monto que se entregaba a cada partido era proporcional al número de curules que tuviera).
- Por actividades específicas como entidades de interés público, los partidos recibirían un reembolso hasta del 50% anual de los gastos que hicieran en el año anterior por concepto de actividades tendientes a la educación y capacitación política, tareas editoriales e investigación socioeconómica y política.

De ahí en adelante, serán los órganos del IFE (institución dotada de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios) los encargados

de la asignación del financiamiento (en concreto, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos).

1993. Financiamiento público (ambas modalidades), financiamiento privado y prohibiciones.

La celebración de dos procesos electorales desde que se consideró, en 1986, que el financiamiento a partidos era digno de regularse, reveló que uno de los factores de los que dependía que un partido continuara en el escenario partidario eran los recursos con los que contaba; así, se originó esta reforma.

Con la reforma de septiembre de 1993 la Constitución estableció: “la ley establecerá las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales”. Sin más, se abrió el camino a la regulación de las dos vertientes de financiamiento a partidos: la pública y la privada.

- Financiamiento público. El COFIPE contempló los cuatro rubros anteriores (actividad electoral, actividades generales, subrogación y actividades específicas) e incorporó uno más: el financiamiento para el desarrollo a los partidos políticos.
 - Financiamiento para el desarrollo a los partidos políticos. Este rubro consistía en la entrega de una cantidad equivalente al 5% del total del financiamiento por actividad electoral; se repartía anualmente por partes iguales entre los partidos cuya votación hubiese quedado comprendida entre el 1 y el 5% y que hubiese obtenido su registro definitivo o condicionado después de la última elección; en caso de que el partido obtuviera la votación por sí mismo, se le podría entregar hasta un tanto más. Cabe señalar que este rubro no podría ser entregado por más de tres años a un mismo partido ni entregarse más de la quinta parte del 5% a uno solo.

El financiamiento público indirecto se conservó con mejoras.

- Financiamiento privado. Se establecieron cuatro formas: por militancia, de simpatizantes, por autofinanciamiento y por rendimientos financieros de fondos y fideicomisos.
 - El financiamiento por militancia se contempló como el monto conformado por las cuotas ordinarias y extraordinarias obligatorias de sus afiliados, las aportaciones de sus organizaciones sociales y las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aportaran a sus campañas.
 - El financiamiento por simpatizantes se consideró como las aportaciones o donativos (en especie o en dinero), hechas en forma libre y voluntaria por personas que vivan en México y que no estén impedidas para realizarlos (estas se detallan más adelante). Estas aportaciones estuvieron sujetas a un límite anual equivalente al 1% para personas

- físicas, 5% para personas morales y 10% para personas no identificadas, del total del financiamiento otorgado a los partidos.
- El autofinanciamiento se constituía por los ingresos obtenidos de actividades promocionales propias del partido (conferencias, espectáculos, juegos, sorteos, eventos culturales, propaganda, ventas editoriales, de bienes, etc.).
 - El financiamiento por rendimientos financieros consistía en los montos derivados de fondos y fideicomisos que el partido creara, ya fuera con su patrimonio o con aportaciones. En esta modalidad, quedó prohibida la adquisición de acciones bursátiles.
 - Prohibiciones. El COFIPE también estableció prohibiciones respecto de quienes podían financiar a los partidos. Así, quedaron impedidos los poderes federales, estatales, municipales y del D. F., sus dependencias, entidades u órganos, los extranjeros (personas u organismos) o personas que vivan en el extranjero, los ministros de culto o cualquier asociación religiosa, y las empresas mercantiles. Asimismo, se prohibió a los partidos la solicitud de créditos a la banca de desarrollo, y se estableció que las aportaciones a su financiamiento no serían deducibles de impuestos.

A pesar del avance que se dio con las cuatro reformas, las condiciones en la competencia para los partidos eran desiguales; el proceso electoral de 1994 lo confirmó una vez más. La diferencia entre las erogaciones del PRI y las del resto de los partidos, las denuncias por transferencia de recursos de dependencias públicas al PRI y la cobertura desigual de los medios de comunicación a los partidos, hicieron que el mismo presidente Zedillo reconociera la importancia de la equidad en los recursos: "... cuando me eligieron,... Fueron legales las elecciones, sin embargo no fueron equitativas... Estoy dispuesto a fomentar nuevas reglas electorales, y ser equitativos tiene que ver con dos sentidos: uno, el financiamiento de los partidos políticos, el financiamiento de las campañas políticas y también el acceso a los medios... Estos son los dos temas básicos que quedan pendientes para alcanzar lo que yo he descrito como la reforma electoral definitiva"¹⁰.

Así, la experiencia arrojada por la realización de diferentes contiendas electorales reveló que la permanencia de los partidos en la arena partidaria (implantación ciudadana) dependía, en gran medida, de recursos materiales que les permitieran cumplir con sus funciones de carácter general e interés público. Este entendimiento hizo posible que se replanteara el papel del financiamiento a partidos.

¹⁰ BECERRA, Ricardo, et. al., La mecánica del cambio político. Elecciones, partidos y reformas, p. 373.

2.1.2. Régimen jurídico vigente.

La reforma de 1996 significó el arribo a las condiciones de equidad y transparencia por las que, en materia de financiamiento, tanto se había luchado. Después de ella no hubo ninguna otra que modificara el modelo de financiamiento establecido (a lo más, se presentaron algunas iniciativas que no pasaron de eso), de tal suerte que nuestro actual régimen de financiamiento es el establecido en 96.

Dos cuestiones centrales se plasmaron en la Constitución: primero, equidad y proporcionalidad en los elementos con que contarían los partidos para la realización de sus actividades y, segundo, la preeminencia del financiamiento público sobre el privado.

- Equidad y proporcionalidad de recursos públicos.
Gracias al cambio realizado en el reparto del financiamiento público, esta reforma hizo posible la materialización de la equidad y la proporcionalidad en su distribución. Así, financiamiento público directo e indirecto (sólo en tiempos en radio y televisión) fueron objeto de una partición en porcentajes: un 30% del financiamiento a repartir se dividirá en partes iguales entre todos los partidos y el otro 70%, se hará en razón de la fuerza electoral de cada uno (según la votación nacional emitida que obtenga en la última elección).
- Preeminencia del financiamiento público sobre el privado.
En aras de la igualdad de recursos entre partidos, se estableció que bajo ninguna circunstancia el financiamiento privado de un partido podría ser mayor a su financiamiento público.

Así, bajo el mandato de ambas premisas, las nuevas reglas brindaron a los partidos más posibilidades de crecimiento y los situaron en un plano diferente en la contienda. Veamos cómo lo hicieron.

2.1.2.1. Tipos de financiamiento.

Reconsiderar el papel que juega el financiamiento a partidos en el sistema democrático hizo que la regulación de este se replanteara. Si bien la Constitución y la ley reglamentaria (COFIPE) siguieron reconociendo los mismos tipos de financiamiento, la forma de hacerlo fue diferente pues ahora, habría que respetar límites, prohibiciones y topes.

2.1.2.1.1. Financiamiento público.

La regulación del financiamiento público abarcó sus dos modalidades, la directa y la indirecta.

Sujeto a la evolución de la fórmula implantada en 1986, el financiamiento público directo, quedó constituido por tres rubros: para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña y para actividades específicas como entidades de interés público. Los dos primeros

montos se determinan con base en los CMC de diputados, senadores y presidente de la República¹¹, y su distribución se hace de acuerdo a los criterios de igualdad y proporcionalidad (30% y 70% respectivamente, del total de la cantidad determinada para actividades ordinarias permanentes). Veamos en qué consiste cada uno.

- Financiamiento por actividades ordinarias permanentes. Para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, los partidos reciben un monto que se calcula de la siguiente manera:

$$\text{CMC diputado} \times 500 \text{ (diputados)} \times \frac{\text{no. de partidos con rep. en las Cámaras}}{\text{no. de partidos con rep. en las Cámaras}} = ?$$

$$\text{CMC senador} \times 128 \text{ (senadores)} \times \frac{\text{no. de partidos con rep. en las Cámaras}}{\text{no. de partidos con rep. en las Cámaras}} = ?$$

$$\frac{\text{CMC diputado} \times 300 \text{ (dip. mayoría relativa)}}{\text{no. días campaña de dip. mayoría relativa}} \times \frac{\text{no. días campaña de presidente}}{\text{no. días campaña de presidente}} = \frac{?}{x}$$

x = Financiamiento público anual por actividades ordinarias permanentes.

La suma de las tres operaciones constituye el financiamiento anual que se entregará a los partidos en ministraciones mensuales.

- Financiamiento para gastos de campaña. Se estableció como un monto igual al entregado el año de la elección por concepto de actividades ordinarias permanentes. Sólo se entregaría a los partidos en año electoral federal.
- Financiamiento por actividades específicas como entidades de interés público. Se determinó como la entrega de un monto equivalente hasta del 75% de los gastos anuales comprobados que el partido haya realizado el año inmediato anterior por actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales.

Debido a que a este financiamiento sólo tienen acceso los partidos que obtienen el 2% de la votos emitidos, se estableció que en el caso de los partidos de nuevo registro (con fecha posterior a la última elección), se tomará el 2% del monto total del financiamiento por actividades ordinarias permanentes determinado para todos los partidos, y se dividirá entre ellos en partes iguales, además, se les entregará una cantidad igual adicional para sus gastos de campaña (por supuesto, en año electoral) y el financiamiento por actividades específicas.

Finalmente, en pos de su propio fortalecimiento (como articuladores de la democracia), los partidos tienen la obligación de destinar el 2% de su financiamiento para el desarrollo de sus fundaciones e institutos de investigación.

En lo que hace a las prerrogativas relativas al régimen fiscal especial, a las franquicias postales y telegráficas, y al acceso a radio y televisión

¹¹ Los costos mínimos de campaña se establecen anualmente por el Consejo General del IFE mediante la actualización de los costos del año anterior, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor que fija el Banco de México.

(financiamiento público indirecto), sólo hemos de decir que todas se regularon ampliamente (sobre todo el acceso a los medios de comunicación).

Como era de esperarse, desde que se estrenó la reforma de 96 hasta nuestros días, los recursos de origen público asignados a los partidos aumentaron significativamente¹². A pesar de que el aumento no ha sido visto con buenos ojos por varios sectores¹³, este en realidad, atiende a viejas demandas: eliminar la desigualdad de recursos entre partidos, impedir la influencia de grupos de poder, garantizar la participación equitativa de los partidos y asegurar la existencia de partidos nuevos y la permanencia de los existentes; el argumento final: los partidos políticos son los pilares de nuestro sistema democrático.

Por último, gracias al ejercicio constante de las normas, los puntos débiles que se han detectado en el financiamiento público son:

a) Variabilidad del factor “partidos”.

Como hemos visto, la fórmula para calcular los montos anuales a entregar a los partidos se compone de los factores CMC, número de cargos a elegir y número de partidos con representación en las Cámaras, de ellos, uno es variable: el número de partidos. Gracias a la variabilidad del factor “partidos”, el monto de financiamiento puede disminuir o incrementar drásticamente, tal y como sucedió en 2000 pues de cinco, las opciones partidarias aumentaron a ocho (consecuencia de una coalición, Alianza por México mantuvo con vida a tres partidos con mínimo arraigo popular). Lo lamentable se presenta cuando el monto de financiamiento aumenta desmesuradamente por la llegada de nuevos partidos con mínima implantación ciudadana¹⁴ pues, como lo señala Ciro Murayama: “... la llegada de un partido a alguna de las Cámaras Federales, por pequeño que sea y así tenga un solo legislador, se traduce en una expansión sin racionalidad ni justificación válida del costo de sistema de partidos”.¹⁵

¹² La modificación en las fórmulas para el cálculo de los montos a asignar produjo en ellos un aumento importante pero, en comparación con los montos entregados en años anteriores resultó, contradictoriamente, que los montos incrementados eran menores, tal y como lo sostienen Alfredo Orellana y Carolina Gómez: “el costo de organizar las elecciones presidenciales de 1994 fue de 7,309 millones de pesos, mientras que la organización comicial de este año [2000] tuvo un costo de 4,922 millones de pesos, lo que significa una disminución del 32% en términos reales... El costo por elector para el año 2000 fue de 8.81 dólares...” en tanto que “...en 1994 el costo fue de 14.18 dólares”. ORELLANA Moyao, Alfredo y GÓMEZ Vinales, Carolina, “El balance electoral. ¿Cuántas cosas han cambiado?”, Este País, n. 13, agosto, México, 2000, p.15.

¹³ Debido a que los montos de financiamiento otorgados a los partidos son altos, una hojeada a ellos (revisión superficial) conduce a conclusiones o percepciones equivocadas e incluso, a pensar erróneamente (como ya se ha dicho y escrito por algunas personas que han tratado el tema), que en nuestro país se gasta demasiado dinero en esta materia. Sin duda, estas afirmaciones tienen un sustento sobre el que versan sus argumentos (ejemplo de ello podría ser el estudio en el que México figura en el lugar número 17 de entre las 25 elecciones más costosas del mundo), pero esta es sólo una cara de la moneda.

¹⁴ Los partidos Alianza Social, de la Sociedad Nacionalista y Convergencia “recibieron un financiamiento por actividades ordinarias de 26 millones de pesos cada uno en 2000...”. MURAYAMA, Ciro, “Dinero y partidos políticos. La perversión de la política”, VOZ Y VOTO, n. 98, abril, México, 2001, p.55.

¹⁵ MURAYAMA, Ciro, “Dinero o absurdo”, VOZ Y VOTO, n. 129, noviembre, México, 2003, p. 20.

b) Elecciones generales e intermedias, igualdad de montos.

El hecho de que no se establezca diferencia entre los montos a entregar por la celebración de elecciones generales y elecciones intermedias, ha generado incongruencia entre los montos entregados y la actividad electoral, como sucedió en la elección de diputados federales de 2003, en donde los partidos recibieron más recursos que en las elecciones presidenciales de 2000 (casi cinco mil millones de pesos contra aproximadamente tres mil millones y medio) e incluso, los montos entregados a los partidos fueron superiores a los topes máximos de gastos, por lo que éstos¹⁶ "... debieron hacer un transvase de esos recursos a sus actividades ordinarias"¹⁷.

Ambos inconvenientes hacen del financiamiento público a partidos, uno de los temas que conforman el paquete de reformas pendientes. Ahora veamos cómo lo hace el financiamiento privado.

2.1.2.1.2. Financiamiento privado.

Tomando en cuenta que el financiamiento privado representa el contacto permanente del partido con la sociedad y el contrapeso de los efectos negativos del financiamiento público (dependencia económica estatal en menoscabo de su libertad y burocratización -su dirigencia se cierra y aísla, pierde responsabilidades y deja de tener contacto con sus militantes-), las modificaciones de 1996 estipularon las reglas que siguen vigentes.

El financiamiento privado está constituido por los recursos en dinero o especie obtenidos de militantes, simpatizantes, por autofinanciamiento y por rendimientos financieros de fondos y fideicomisos. Veamos los pormenores de cada uno.

- Financiamiento por militancia. Igual que en 1993, se les define como las cuotas obligatorias de los afiliados de un partido, las aportaciones de sus organizaciones sociales y las cuotas voluntarias que sus candidatos aporten a sus campañas. El órgano interno encargado de los recursos del partido, debe expedir recibos de las cuotas y aportaciones, conservando para sí, copia de ellos. Tanto los montos como la periodicidad de las cuotas serán determinadas por el partido mismo.
- Financiamiento de simpatizantes. Entendidas como las aportaciones o donativos (dinero o especie) hechos a los partidos en forma libre y voluntaria por personas mexicanas que residan en el país, las reglas a las que están sujetos son las siguientes:
 - a) El límite anual a las aportaciones de las personas físicas o morales (aportaciones en parcialidades o en cualquier momento del año) es el equivalente al 0.05% del monto establecido ese año como financiamiento para actividades ordinarias.

¹⁶ Los partidos que recibieron más dinero del que podían gastar en sus campañas fueron el PRI con 714 millones, el PAN con 641 y el PRD con 282.

¹⁷ MURAYAMA, Ciro, "Dinero o absurdo", p. 21.

- b) Ningún partido podrá recibir al año, aportaciones superiores al equivalente al 10% del monto total de financiamiento público que se hubiese determinado para todos los partidos por concepto de actividades ordinarias permanentes.
 - c) Los partidos tendrán la obligación de expedir recibos foliados que contengan los datos del aportante (a excepción de los obtenidos en colectas públicas).
 - d) Los partidos deben celebrar contratos con el aportante en los casos de aportaciones en especie.
 - e) Las aportaciones son deducibles del Impuesto Sobre la Renta hasta en un 25%.
 - f) Están prohibidas las aportaciones anónimas.
- El autofinanciamiento (ingresos obtenidos de actividades promocionales propias del partido) y los rendimientos financieros de fondos y fideicomisos (montos derivados de fondos y fideicomisos que el partido crea con su patrimonio o con aportaciones), siguen siendo regulados de la misma forma que en 1993.

Hoy en día, el financiamiento privado se ha convertido en una fuente de ingresos muy importante para los partidos. En atención a su importancia y a lo delicado de su manejo (su degeneración lo ha llevado a ser el medio por el que grupos de poder o ilegales, convierten a los partidos en sus rehenes), este es un tema que se mantiene constantemente bajo la lupa. Por esta vía, es como se ha detectado su punto débil: los límites a las aportaciones. El problema de los límites al financiamiento privado descansa en el hecho de que los porcentajes fijados (0.05% por aportación individual y 10% para aportaciones en general) se establecen con base en el financiamiento que por actividades ordinarias se calcula para todos los partidos y no sobre lo que cada uno recibe, de modo que el límite a sus aportaciones es enorme.

2.1.3. Prohibiciones y restricciones.

En aras del fortalecimiento del sistema de partidos y el mantenimiento del equilibrio en las condiciones de competencia, actualmente existen prohibiciones y restricciones al financiamiento a partidos. Veamos cuales son.

- Prohibiciones respecto de quienes pueden financiar a los partidos. No pueden realizar aportaciones o donaciones a los partidos, por sí o por interpósita persona:
 - a) Los poderes federales, estatales, municipales o del D. F., sus dependencias, entidades u órganos.
 - b) Los extranjeros (personas u organismos) o personas que vivan o trabajen en el extranjero.
 - c) Los ministros de culto o cualquier asociación religiosa.
 - d) Las empresas mercantiles.
 - e) Las personas no identificadas (excepción: colectas públicas).
- Prohibiciones respecto de las acciones de los partidos para allegarse de recursos.

Los partidos están impedidos de realizar las siguientes acciones para obtener financiamiento:

- a) Solicitar créditos a la banca de desarrollo.
- b) Adquirir acciones bursátiles.
- Restricciones a los montos de aportaciones a los partidos.
Como restricción al financiamiento, existen montos máximos de aportaciones y límites a los gastos.
 - a) Montos máximos de aportaciones. Basados en el monto calculado para financiamiento por actividades ordinarias, se han fijado como límites a los aportaciones los porcentajes siguientes: 0.05% a las aportaciones individuales y 10% a las aportaciones en general.
 - b) Límites a los gastos. Abarcando este rubro se encuentran los topes a los gastos de campaña. Siendo este el tema que a continuación trataremos, sólo diremos que los gastos de campaña que quedan comprendidos dentro de los topes son los gastos de propaganda, los gastos operativos de la campaña y los gastos de propaganda en prensa, radio y televisión.

2.1.4. Topes a los gastos de campaña.

Los topes a los gastos de campaña son, como lo hemos visto, restricciones al financiamiento a los partidos; su fin: evitar el desequilibrio de recursos entre partidos, el perjuicio que causa el que uno tenga más poder económico que el otro y el despilfarro.

Los gastos que se toman en cuenta al revisar el cumplimiento a los topes de gastos de campaña establecidos son exclusivamente:

- a) Gastos de propaganda. Pintas en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, alquileres, propaganda utilitaria, y similares.
- b) Gastos operativos de campaña. Sueldos y salarios de personal eventual, arrendamiento eventual de bienes, transporte, viáticos y similares.
- c) Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión, tendiente a la obtención del voto¹⁸.

El encargado de acordar los topes de gastos de campaña de las elecciones federales de presidente, diputados y senadores es el Consejo General del IFE¹⁹, quien los emite bajo los siguientes lineamientos.

- Topes a los gastos de campaña de presidente. El tope será el que resulte del cálculo siguiente:

¹⁸ Los partidos están obligados a destinar el 50% de sus erogaciones en este rubro, en programas de difusión de su plataforma electoral, promoción de candidatos y análisis y postura en temas de interés nacional.

¹⁹ Antes de la reforma de 1996, esta facultad recaía en los Consejos Locales y Distritales, lo que ocasionaba disparidad entre los topes de un distrito y otro - u entidades- e incrementaba el tope total de los partidos.

$$\frac{2.5 \times \text{CMC diputado}^* \times 300 \text{ distritos}}{\text{no. días campaña de diputado}} \times \frac{\text{no. días campaña}}{\text{de presidente}} = \text{TOPE}$$

* Actualizado al mes inmediato anterior.

- Topes a los gastos de campaña de diputados por mayoría relativa.

$$2.5 \times \text{CMC diputado}^* = \text{TOPE}$$

* Actualizado al mes inmediato anterior.

- Topes a los gastos de campaña para cada fórmula de senadores por el principio de mayoría relativa.

$$2.5 \times \text{CMC senador}^* \times \frac{\text{no. de distritos que comprenda}}{\text{la entidad de que se trate}^{**}} = \text{TOPE}$$

* Actualizado al mes inmediato anterior.

** Nunca se consideraran más de 20.

A pesar de que los topes a los gastos de campaña han puesto en evidencia los defectos del financiamiento (en las elecciones intermedias de 1997 la conjunción de ambos dio lugar a que PAN, PRD y PRI, recibieran más dinero del que podían gastar), tres procesos electorales han demostrado que son el complemento al financiamiento a partidos.

Sólo nos resta decir que no obstante que nuestro actual sistema de financiamiento requiere de ajustes, su aplicación integral ha funcionado. El financiamiento mixto y las restricciones, prohibiciones y topes, han garantizado la subsistencia de un sistema de partidos competitivo; de su observancia se encarga nuestro siguiente tema, la fiscalización.

2.2. Fiscalización.

En México la fiscalización a los recursos de los partidos es producto de un largo proceso de negociaciones y acuerdos políticos. Su adopción y desarrollo descansan en dos argumentos: los partidos políticos son entidades de interés público y reciben un financiamiento público. Su régimen jurídico lo componen la Constitución, el COFIPE y los lineamientos emitidos por el IFE (posteriormente estatuidos como reglamento).

El establecimiento de un sistema fiscalizador ha hecho posible el conocimiento del origen de los recursos de los partidos y la verificación de su uso (si es que con ellos dan cumplimiento a sus funciones de carácter general e interés público); la consecución de estos dos objetivos ha hecho de la fiscalización, la herramienta que proporciona a la institucionalidad democrática, fuerza y credibilidad. Revisemos de qué se trata.

2.2.1. Desarrollo.

Aunque la obligación de los partidos de revelar el uso de los recursos que reciben está presente desde el Código Federal Electoral de 1986, no podemos hablar de la presencia de un verdadero control puesto que quedó al arbitrio de los partidos la justificación del uso de sus recursos (esta justificación se constreñía al financiamiento público -recordemos que los legisladores se ocuparon del financiamiento privado siete años después-) y no se establecieron sanciones que la hicieran valer. Lo mismo sucedió en la reforma de 1989- 1990 pues, si bien contempló la presentación de informes (ya establecía su periodicidad y el órgano conoedor), lo siguió haciendo de forma laxa²⁰. Fue hasta la reforma de 1993 en donde se reconoce ya, la importancia del establecimiento de un sistema de fiscalización de los recursos de los partidos: se desarrollan las reglas para la revisión de los ingresos y egresos de los partidos (sea por financiamiento público o privado), se les establecen nuevas obligaciones (debían contar con un órgano interno encargado de su administración, debían presentar informes anuales de ingresos y egresos -se fija un plazo de presentación de 90 días contados a partir del último de diciembre- e informes de campaña -con un plazo de 90 días contados a partir del término de la jornada electoral-, debían respetar los límites comunes de gastos de campaña establecidos a todos los partidos, y debían abstenerse de recibir aportaciones prohibidas y de solicitar créditos de la banca de desarrollo), se dispone la creación de una comisión temporal del Consejo General del IFE (comisión de consejeros) que se erigiría para recibir, revisar y resolver los informes de los partidos²¹, y finalmente, se fijaron sanciones que serían impuestas por el Tribunal Federal Electoral de forma definitiva e inatacable (multa, reducción hasta del 50% o supresión total del financiamiento público, o suspensión o cancelación del registro). El complemento a estas disposiciones llegaría unos meses después, pues en enero de 1994 la Comisión Fiscalizadora emitió los primeros lineamientos que serían utilizados por los partidos al presentar sus informes²². La puesta en práctica de estas disposiciones tuvo lugar al término del proceso electoral federal de 1994: en tanto que la Comisión de consejeros recibió y analizó los informes de los partidos, un área especializada llevo a cabo el trabajo técnico y contable²³.

A la luz de este ejercicio fiscalizador, pudieron ser observadas las limitaciones de la reforma: las revisiones se hacían a partir de los informes

²⁰ Del nuevo COFIPE, mención especial merecen los informes presentados con motivo del otorgamiento del financiamiento por actividades específicas, puesto que de ellos si se hacía un seguimiento especial como consecuencia del reembolso que se haría al partido por la comprobación de gastos.

²¹ Facultada para solicitar a los partidos documentación comprobatoria y aclaraciones o rectificaciones, esta Comisión debía presentar un dictamen al Consejo General en un plazo de 60 días, si se trataba de informes anuales, y de 120, si eran informes de campaña. En caso de encontrar irregularidades, el Consejo General las haría del conocimiento del Tribunal.

²² La Comisión Fiscalizadora fue constituida en 1993 por el Consejo General para que formulara dichos lineamientos, los cuales se conocerían como “Lineamientos, formatos e instructivos que deberán ser utilizados por los partidos políticos en la presentación de sus informes anuales y de campaña”. Con ellos, se reglamentó el registro contable de ingresos y egresos, la forma de presentación de informes y el procedimiento de revisión de éstos, además de que se estableció la obligación de los partidos de conservar sus documentos comprobatorios por un año contado a partir de la fecha de publicación del dictamen de la Comisión en el Diario Oficial de la Federación.

²³ Los resultados permitieron ver que el financiamiento estaba siendo distribuido de forma inequitativa (el PRI erogo el 71% del dinero gastado en las elecciones presidenciales, 77% en las de senadores, y 81% en las de diputados) y que los topes fijados en los gastos eran demasiado altos (922 millones de pesos contra 414.7 millones que recibieron todos los partidos).

presentados por los partidos y la autoridad electoral no podía ir más allá de ellos. Con base en estas limitantes y en muchas otras que fueron detectadas en la ley electoral, comenzaron los preparativos para una nueva reforma. Tras un largo periodo de negociaciones, la siguiente y última reforma en materia de fiscalización (al amparo de ellas se desenvuelve hoy, la vida partidaria) fue la realizada en 1996.

2.2.2. Régimen jurídico vigente.

Las disposiciones que en materia fiscalizadora actualmente rigen, parten de los lineamientos establecidos en la Constitución:

Art. 41...

II. ...

c) “La ley fijará... los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten [los partidos políticos] y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento a estas disposiciones.”

Primeramente tenemos que el órgano fiscalizador es una instancia permanente en la que ya no participa el Ejecutivo: la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. Esta, está facultada para dar a los partidos los lineamientos para la presentación de informes y para el registro de sus ingresos, egresos y documentos comprobatorios, vigilar que los partidos apliquen sus recursos en lo señalado por la ley, solicitarles informes detallados de ingresos y egresos, revisar los informes que les presenten, ordenar la práctica de auditorias a las finanzas de los partidos (directamente o por terceros) así como de visitas de verificación para corroborar el cumplimiento de las obligaciones y veracidad de informes, presentar al Consejo General los dictámenes de auditorias y verificaciones e informarle sobre irregularidades y posibles sanciones, y dar orientación y asesoría a los partidos sobre el cumplimiento de obligaciones²⁴.

En segundo lugar, el COFIPE y el Reglamento²⁵, establecen que las obligaciones a los partidos son:

a) Aspecto contable:

- Separar los ingresos en dinero y en especie. Los ingresos en dinero se manejarán por cuenta de cheques y se agruparán en una cuenta única por cada campaña; los ingresos en especie deben registrarse si su valor excede de 150 salarios mínimos vigentes en el D. F. (la valuación la realizará un perito valuador).
- Llevar un inventario de su activo fijo (vigente a partir de 1998) y levantar un inventario físico de todos sus bienes.

²⁴ Todas estas facultades forman parte de los procedimientos de fiscalización sobre los que el Tribunal se ha pronunciado.

²⁵ Para finales de 1998, después de que en enero de 97 fueron modificados los lineamientos de presentación de informes de los partidos (cambios en los límites y prohibiciones a las aportaciones, y en los plazos de presentación), la Comisión de Fiscalización presentó al Consejo General un proyecto de Reglamento que contendría dichos lineamientos. A partir de entonces, el reglamento ha sufrido diversas modificaciones de las que destacan las de enero y diciembre de 1999.

- Tener un manual de operación, un catálogo de cuentas y una guía contabilizadora comunes.
- Crear cuentas bancarias diferentes para la recepción partidaria de recursos federales y estatales.
- Observar las reglas establecidas para la constitución de fideicomisos, para las transferencias de recursos de órganos estatales al partido y de este a organizaciones adherentes, o viceversa, y para el uso de recursos federales en campañas locales.
- Reunir todos los requisitos fiscales en la documentación comprobatoria.
- Emitir recibos foliados de las aportaciones privadas.
- Diferenciar los recibos expedidos por aportaciones de sus órganos centrales y estatales.
- Conservar su documentación comprobatoria por cinco años.
- Conservar los documentos de los pagos en prensa (gastos realizados en medios de comunicación).
- Justificar los gastos hechos fuera del país.
- Todas las aportaciones serán tomadas en cuenta para los topes de gastos.

b) Presentación y revisión de informes.

- Presentar dos tipos de informes, uno sobre sus gastos ordinarios y otro, sobre sus gastos de campaña.
- Detallar los ingresos de sus comités estatales y distritales.
- Señalar cualquier movimiento de recursos entre sus comités estatales y distritales.
- Informar sobre sus organizaciones sociales y su aportación de recursos.
- Realizar informes de mensajes transmitidos en medios de comunicación.
- Señalar el prorrateo de gastos centralizados cuando intervinieran varias campañas.
- Entregar (junto con el informe de campaña) un reporte de sus promocionales en radio y t.v. que no hayan sido pagados al momento de la presentación del informe.
- Incluir en sus informes de gastos de campaña, todos los gastos que tienen incidencia directa en las campañas electorales, sin importar el momento en que se realicen.
- Permitir la práctica de auditorías y verificaciones (se dieron las bases para su realización).
- Entregar la información que se les solicite sobre sus ingresos y egresos.

Además, en tanto que la autoridad electoral está posibilitada para hacer intercambios de información, terceras personas pueden proporcionar información de las erogaciones de los partidos (el secretario técnico está facultado para pedir al partido autorice a particulares, vía notificación, entregar la información requerida respecto de las operaciones que realicen).

En tercer lugar, las sanciones y las conductas acreedoras a estas que el COFIPE señala, son las siguientes:

- a) Conductas:
- Incumplimiento de sus obligaciones y de las resoluciones o acuerdos del IFE.
 - Aceptar donativos o aportaciones de personas o entidades prohibidas.
 - Solicitar crédito a la banca de desarrollo.
 - Aceptar donaciones o aportaciones mayores a los límites señalados.
 - No presentar los informes en los términos o plazos establecidos.
 - Sobrepassar los toques a los gastos.
- b) Sanciones:
- Amonestación pública.
 - Multas de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (si se utilizan las prerrogativas o el financiamiento público en actividades diferentes a las señaladas en la ley). En el caso de violaciones a los límites a las aportaciones privadas, se aplicará multa de hasta el doble del monto aportado (en caso de reincidencia, el monto de la multa podrá ser aumentado hasta en dos tantos más).
 - Reducción de las ministraciones de financiamiento hasta en un 50%.
 - Supresión total de la entrega de ministraciones (tendrá lugar en caso de incumplimiento o infracción grave o reiterada).
 - Negación del registro de candidaturas.
 - Suspensión o cancelación del registro (tendrá lugar en caso de incumplimiento o infracción grave o reiterada).
 - Suspensión total o parcial de promocionales adicionales en radio y televisión (si en campaña, se utilizan las prerrogativas o el financiamiento público en actividades diferentes a las señaladas en la ley).
- c) Plazos:
- El pago de las multas, deben ser cubiertas en un plazo de quince días contados partir de su notificación (este plazo es aplicable tanto para multas que no hubiesen sido recurridas como para aquellas que habiéndolo sido, las confirmara el Tribunal Electoral).
 - Las multas de 50 a 5 mil días de salario o de reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público, deben cubrirse a partir del mes siguiente ya sea, de que haya finalizado el plazo para interponer recurso o interpuesto este, una vez que el Tribunal confirme la sanción²⁶.
- d) Autoridad competente:
- La imposición de las sanciones la hará el Consejo General del IFE.

²⁶ Artículo 10 del Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la substanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, del 27 de enero de 2000.

- El órgano encargado de recibir las multas será la Dirección Ejecutiva de Administración del IFE que, en el caso de que no se realice el pago en el plazo establecido, queda facultado para deducirlo de la siguiente ministración de financiamiento público que le corresponda al partido o, en caso necesario, notifique a la Tesorería para que esta proceda al cobro.

Cabe señalar que el sistema de sanciones no se limita al COFIPE sino que también abarca al Código Penal Federal, de tal suerte que existen delitos por la compra de votos y la utilización de recursos públicos para financiar a los partidos de forma ilegal. Así, se castigan con prisión, tanto la solicitud de votos a cambio de un pago, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante campaña o jornada electoral, como el destinar de manera ilegal al apoyo de un partido o de un candidato, fondos, bienes o servicios que tenga una persona a su disposición en virtud de su cargo.

Y finalmente, en atención a que una de las grandes transacciones de recursos que hacen los partidos se realiza entre sus órganos centrales y estatales, a partir de 2000, el IFE ha celebrado convenios con los órganos electorales de diversas entidades federativas para coordinar la actividad fiscalizadora. Los convenios básicamente están encaminados al intercambio de información "... para colmar las zonas grises..." que cobran lugar por "... la falta de mecanismos legales que permitan el intercambio recíproco de la información que los diversos organismos electorales en sus respectivos ámbitos de competencia se allegan en ejercicio de sus funciones fiscalizadoras..."²⁷. Así, el gran bloque que componen las aportaciones a órganos locales y federales, la transferencia de recursos entre uno y otro o entre el partido y organizaciones adherentes, y el uso de recursos federales en campañas locales, quedan cubiertos.

Hechos los señalamientos anteriores, es el turno de pasar a la forma en la que la autoridad electoral realiza la actividad fiscalizadora.

2.2.2.1. Modalidades.

De acuerdo con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación²⁸, a partir de la reforma de 1996 la acción fiscalizadora del IFE quedó fincada en dos procedimientos, uno genérico y otro especializado. A decir del Tribunal, ambos "están determinados [fundamentalmente] por la materia o conducta que se estima susceptible de ser investigada y sancionada"²⁹. A continuación veremos de qué se ocupa cada uno de ellos.

²⁷ CÓRDOVA Vianello, Lorenzo, Evolución, alcances y futuro de la fiscalización electoral en México, Derecho Constitucional, Documento de trabajo, n. 66, IJ- UNAM, México, 2005, pp. 6 y 7.

²⁸ El primer ejercicio de la reforma fiscalizadora dio lugar a que en mayo de 1997 la Comisión de Fiscalización presentara al Consejo General del IFE, las irregularidades detectadas en los informes presentados por el PRI, el PT y el PPS, de manera que este, a modo de sanción, redujo sus correspondientes ministraciones de financiamiento público. Los tres partidos apelaron la decisión del Consejo ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien, para junio de ese mismo año, resolvió los recursos. En las resoluciones emitidas (PRI, SUP- RAP- 016/97; PT, SUP- RAP- 017/97; y PPS, SUP- RAP- 018/97), el Tribunal se ocupa extensamente de los procedimientos administrativos por los que se ejerce la acción fiscalizadora.

²⁹ SUP- RAP- 018/97 del Partido Popular Socialista de 26 de junio de 1997.

- El procedimiento especializado. Este procedimiento se encuentra establecido en el artículo 49 A párrafo segundo, del COFIPE, se refiere a los actos cometidos por los partidos políticos nacionales en materia de financiamiento, y está constituido por los informes anuales y de campaña que aquellos presentan ante la Comisión de Fiscalización. En seguida, abordaremos el desarrollo de la presentación de ambos informes.
 - a) Informes anuales. Los informes anuales son, como su nombre lo indica, aquellos que los partidos entregan año con año a la Comisión de Fiscalización, respecto del origen y monto de los recursos que recibieron y de los gastos ordinarios que hicieron en el año. Para su presentación, los partidos cuentan con 60 días contados a partir del 31 de diciembre del año inmediato anterior. A partir de la presentación, la Comisión también contará con 60 días para revisarlos, pudiendo solicitar al órgano responsable del partido, la documentación comprobatoria. En el caso de que se detecten errores u omisiones técnicas, la Comisión notificará al partido para que en 10 días (contados a partir de la notificación), presente aclaraciones o rectificaciones. Pasados los 60 días o, en su caso, los 70, la Comisión tendrá 20 días para elaborar el dictamen consolidado y el proyecto de resolución que presentará el Consejo General dentro de los tres días siguientes a su conclusión. Finalmente, el Consejo General impondrá la sanción o dará la razón al partido, y publicará la resolución y el dictamen.
 - b) Los informes de campaña. Son aquellos que los partidos rinden en relación al origen y monto de los recursos que recibieron para cada una de las campañas en las que se vieron involucrados, así como de los gastos operativos y de propaganda que hicieron en ella. Al igual que en los informes anuales, los partidos cuentan con 60 días para presentarlos, pero aquí, siguientes al de aquel en el que hayan concluido las campañas. La Comisión de Fiscalización, a partir de la recepción de los informes, contará con un plazo de 120 días para revisarlos, pudiendo solicitar al órgano responsable del partido la documentación comprobatoria; en el caso de detección de errores u omisiones técnicas, notificará al partido para que en 10 días presente aclaraciones o rectificaciones. Pasados los 120 días y en su caso, los 10 más, la Comisión tendrá 20 días para elaborar, tanto el dictamen consolidado como el proyecto de resolución que presentará al Consejo General dentro de los tres días siguientes. Después de estudiar aprobar, modificar o revocar la resolución propuesta, el Consejo General impondrá la sanción y publicará la resolución y el dictamen.

En ambos casos, una vez transcurrido el plazo para la interposición del recurso, el Consejo General deberá remitir el dictamen y la

resolución (en su caso, la del recurso), al Diario Oficial de la Federación para su publicación.

El dictamen y la resolución que emita el Consejo General en cualquiera de los dos tipos de informe, podrán ser impugnados ante el Tribunal por medio del recurso de apelación. En tal caso, el Consejo remitirá al Tribunal el recurso, el dictamen de la Comisión y el informe del partido.

Los informes que los partidos entregan al IFE son una herramienta útil para conocer el destino, esencialmente, de los recursos de origen público pues dada la complejidad que encierra el financiamiento privado, no se puede conocer con exactitud lo que realmente se gasta, sino lo que el partido manifiesta que gasta.

- El procedimiento genérico. Establecido por el artículo 270 del COFIPE y regulado por su reglamento específico³⁰, se ocupa de las quejas relativas a cualquier tipo de infracción administrativa que no corresponda a las cometidas por partidos políticos nacionales por la violación a las disposiciones jurídicas sobre restricciones al financiamiento de los partidos. Este procedimiento genérico en materia disciplinaria y sanciones, consta de tres etapas: la integración del expediente, la presentación del dictamen y la aplicación de sanciones. Veamos en que consisten.
 - a) Integración del expediente. Esta etapa puede iniciarse en tres supuestos: cuando se presenta una queja ante la Junta General Ejecutiva sobre presuntas irregularidades o infracciones administrativas respecto del origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos, cuando algún órgano del IFE en ejercicio de sus atribuciones, tiene noticia de que un partido ha cometido alguna irregularidad, o cuando el Consejo General (en este supuesto, se requiere previa solicitud de algún partido político que al mismo tiempo haya aportado elementos de prueba) requiera a la Junta General Ejecutiva, investigue las actividades de un partido que incumple sus obligaciones de manera grave o sistemática. En cualquier caso, se emplazara al partido político para que en cinco días conteste y aporte pruebas³¹ (sólo podrán ofrecerse al momento de comparecer); asimismo, el órgano que haya recibido la queja, deberá remitirla al Secretario Ejecutivo del IFE para que a su vez, la turne a la Comisión de Fiscalización. Para la integración del expediente, se podrá solicitar a las instancias del propio IFE, la información y documentación con la que cuenten. Pasados los cinco días (o en

³⁰ El reglamento del cual hablamos es el “Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de expedientes y la substanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas”, del 27 de enero de 2000.

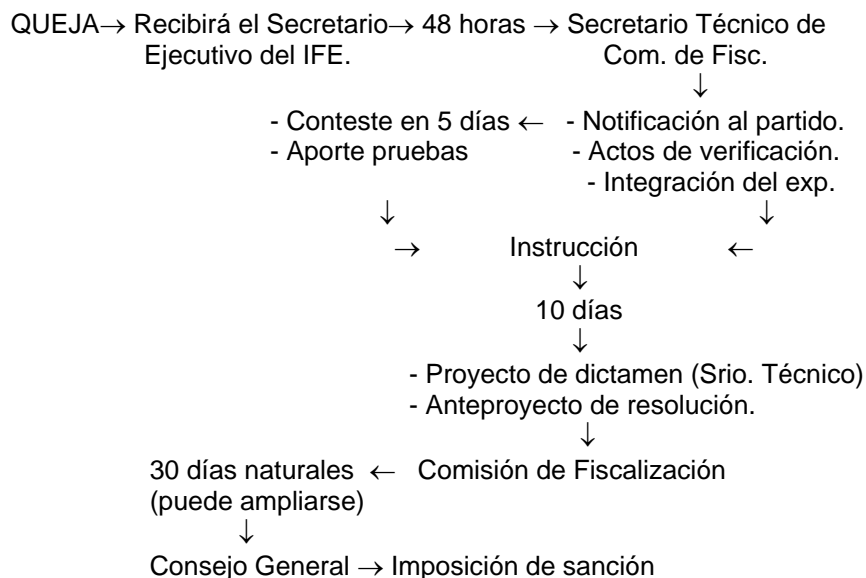
³¹ De acuerdo con el reglamento y el artículo 271 del COFIPE, las pruebas que se admitirán serán las documentales públicas y privadas, las técnicas, la presuncional, la instrumental de actuaciones y la pericial contable que, en su caso, deberá ser pagada por el propio partido.

su caso, desahogadas las pruebas), la Comisión formulará el dictamen y lo presentará el Consejo General.

- b) Presentación del dictamen. La segunda etapa de este procedimiento comienza aquí, en el sometimiento del dictamen al Consejo General para que este, tomando en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, fije la sanción (ya sea que apruebe, modifique o deseche el dictamen).
- c) Aplicación de sanciones. Finalmente, la tercera etapa comprende la ejecución o aplicación de la sanción que haya acordado el Consejo General en atención a lo establecido en el artículo 269 del COFIPE (reducción hasta en un 50% de las ministraciones del financiamiento público o supresión total de entrega, suspensión o cancelación del registro). La determinación que haga el IFE podrá ser recurrida ante el Tribunal.

Como podemos ver, este procedimiento administrativo proporciona, a los partidos, la oportunidad de fijar su postura y de defenderse de las imputaciones que se le hagan; y a la autoridad, la oportunidad de allegarse de elementos que le permitan hacer un estudio concienzudo sobre los actos de los partidos en materia de financiamiento.

Para una mejor comprensión de este procedimiento, a continuación presentamos de manera esquemática su desarrollo.



Las quejas como un instrumento de la fiscalización, han aportado significativamente a la verificación del cumplimiento de las reglas establecidas en materia de financiamiento a partidos; gracias a su existencia, han salido a la luz diversas irregularidades planteadas por ciudadanos, partidos, anónimos e incluso, órganos de gobierno.

- Los procedimientos oficiosos. Aunque hasta la queja llega el pronunciamiento del Tribunal respecto de los procedimientos administrativos fiscalizadores, es importante señalar que a pesar de no haber mención expresa respecto de la existencia de algún otro procedimiento, la actividad fiscalizadora del IFE puede desarrollarse por una vía más: los procedimientos oficiosos.

Dentro de los procedimientos oficiosos de los que el IFE puede echar mano en su actuar fiscalizador (concretamente la Comisión de Fiscalización), encontramos a las auditorías, a las visitas de verificación y a los informes detallados.

a) Auditorías y visitas de verificación. De las auditorías y de las visitas de verificación, diremos que ambas son atribuciones oficiosas de revisión, que todos los partidos políticos están obligados permitir su práctica, y que una vez que concluyan, la Comisión de Fiscalización deberá presentar el dictamen que al respecto formule. Para que una auditoría tenga lugar, es necesario que la Comisión de Fiscalización (órgano facultado) ordene su práctica y disponga quien ha de realizarla (la podrá realizar directamente o a través de terceros). Para la realización de visitas de verificación que corroboren el cumplimiento de obligaciones de los partidos y la veracidad de sus informes, basta que la Comisión las ordene.

b) Informes detallados. La Comisión de Fiscalización tiene la facultad de requerir a los partidos la presentación de informes detallados respecto de cuestiones que precisen de más información.

A pesar de que los tres son instrumentos muy valiosos para conocer los posibles movimientos financieros que los partidos manejen fuera de sus registros contables, la autoridad fiscalizadora ha hecho poco uso de ellos.

Como hemos podido ver, los procedimientos administrativos fiscalizadores han alcanzado una categoría diferente a la de constituir un buen instrumento con el que la autoridad electoral tiene la oportunidad de comprobar el cumplimiento de las normas en materia de financiamiento, esta categoría va más lejos. En la búsqueda de la observancia de las normas, los procedimientos fiscalizadores se han convertido en los guardianes de la competencia equitativa e igualitaria entre partidos. Si bien es cierto que los últimos ejercicios fiscalizadores han sacado a flote diversas irregularidades y que, gracias a ellos, ha sido posible la imposición de sanciones, también lo es el hecho de que han contribuido al desarrollo y legitimación del sistema democrático. Aún falta mucho por hacer en esta materia, ejemplo de ello nos lo proporcionan los casos “Amigos de Fox” y “Pemexgate”, en donde salieron a relucir los obstáculos a los que se tuvo que enfrentar el IFE (y a los que se tendrá que enfrentar nuevamente en caso de que se le presenten otra vez), a saber, el secreto fiscal y la imposibilidad del IFE de requerir y obligar a terceros respecto de la entrega de información relacionada con las finanzas partidarias. La

constante presencia de problemas en la acción fiscalizadora nos indican que ya es tiempo de modificar algunas cuestiones y de dar respuesta a asuntos nunca antes tratados, después de todo, no olvidemos que está ha sido la forma en la que el sistema fiscalizador mexicano ha evolucionado y contribuido a la consolidación de nuestro sistema democrático.

2.3. Financiamiento a partidos: de la fiscalización del origen y destino de los recursos a la pérdida de registro.

“Promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público”, son los fines de los partidos políticos en nuestro país. A raíz del establecimiento de esos fines y del reconocimiento de su calidad de entidades de interés público, los partidos se convirtieron en sujetos de derechos y obligaciones; de ahí partieron el financiamiento y la fiscalización: el financiamiento se reguló para que los partidos dieran consecución a sus fines, la fiscalización lo hizo para verificar el origen y uso de sus recursos.

Financiamiento y fiscalización evolucionaron a la par de la vida de los partidos, y cada uno logró desarrollarse y cobrar su propio papel en el régimen partidista (siempre bajo el lazo indisoluble que los une). Hoy, origen y uso de recursos son de los puntos que interesa mejorar pues saber con seguridad que el financiamiento que reciben los partidos no sea ilícito o ilegal, que en la recepción de recursos no rebasen los límites establecidos, que los utilicen exclusivamente en el cumplimiento de sus fines y que al hacerlo, no excedan los topes de gastos, robustece al sistema de partidos; esta es la tarea de la fiscalización.

La fiscalización se ha encargado de dos puntos: el origen de los recursos de los partidos políticos y el destino que les dan. En lo que hace al origen de los recursos, la fiscalización comprueba, mediante la revisión de informes, el seguimiento del procedimiento de queja o la aplicación de auditorias, visitas de verificación o solicitud de informes detallados, que los recursos no sean de procedencia ilícita o ilegal (para evitar el tráfico de influencias y los actos de corrupción) y que las prohibiciones y los límites a las contribuciones se observen (para impedir la presencia de grupos de poder - públicos o privados- o ilegales en la política y el desequilibrio de recursos entre partidos); por su parte, el uso de recursos también es controlado por los procedimientos especializado, genérico y oficioso, para evitar que el financiamiento que reciben sirva a intereses particulares o que el exceso en gastos dé ventaja a unos sobre otros.

Así, sujetos a procesos fiscalizadores, el origen de los recursos de los partidos y el uso de los mismos, proporcionan certeza al actuar de esas entidades de interés público, el problema se presenta cuando esas organizaciones pierden su calidad de partidos políticos. Veamos.

Si bien el uso que los partidos políticos dan a sus recursos está sujeto a acciones fiscalizadoras, el uso que se les dará a esos mismos recursos cuando los partidos ya no son partidos, no lo era (a partir de junio del 2005 ya lo es), de modo que cuando un partido político perdía su registro, los recursos que constituían su patrimonio adquirían un destino incierto pues la entidad de

interés público que los destinaba al cumplimiento de sus funciones ya no existía. Financiamiento público, de militantes, de simpatizantes, autofinanciamiento y de rendimientos financieros de fondos y fideicomisos (todos fundidos en uno sólo), terminaban ajenos a su funciones.

La falta de regulación del destino que tenían los bienes de los partidos políticos que perdieran su registro sumada a los escándalos de corrupción y la proliferación de partidos efímeros, había generado descontento en la ciudadanía, puesto en tela de juicio el papel de los partidos en el sistema democrático y contribuido a la crisis de la que están siendo presa los partidos. Ante tal situación, el Consejo General del Instituto Federal Electoral discutió la conveniencia de regular, vía acuerdo, el destino de los recursos de los partidos que perdieran su registro y solicitar a los partidos la regulación del tema en sus estatutos.

Hoy en día el “Reglamento que establece los lineamientos relativos a la disolución, liquidación y destino de los bienes de los partidos políticos nacionales que pierdan o les sea cancelado su registro ante el Instituto Federal Electoral”, del Consejo General del IFE, es el encargado de regular el destino de los bienes de los “expartidos”. Mucho tiempo atrás se había preparado la mesa de trabajo e, igualmente, muchos fueron los puntos que se discutieron (qué debía pasar con el patrimonio de los partidos que perdieran su registro, sobre qué bienes se actuaría, qué pasaría con su financiamiento privado, cómo responderían a las obligaciones que tuvieran pendientes, etc.) pero en todos ellos y en todo momento, siempre estuvo presente la fiscalización.

Partiendo del hecho de que los partidos políticos son entidades de interés público y que tienen a su cargo la realización de funciones de carácter público e interés general (funciones establecidas expresamente en la Constitución), consideramos que cuando un partido político pierde su registro (cualquiera que sea la causa), aquel que fuera su patrimonio debe ingresar a las arcas de la Federación, independientemente de que en su formación haya intervenido financiamiento privado pues, más que una organización de personas, el partido es una entidad que persigue intereses colectivos, que hace a la democracia, por esto es que es indispensable que en este proceso de “incorporación” la fiscalización esté presente, verificando el último uso que le dieron los partidos a sus recursos antes de perder el registro y el que le darán al seguir el procedimiento (proceso de liquidación -cumplimiento de obligaciones pendientes, hacer líquido su patrimonio, etc.-). Los bienes que constituyeron el patrimonio de un partido político no pueden quedar a la deriva, a la libre disposición de personas físicas, sirviendo a intereses ajenos a los de los partidos o incluso, a actividades que pudieran contribuir al fomento de la cultura democrática, el financiamiento a los partidos políticos tiene una finalidad (la fiscalización se encarga de comprobar que en ella se utilicen) pero si esa finalidad ya no existe, la fiscalización debe encargarse también, de que el patrimonio que ya no tiene en que aplicarse, ingrese al del Estado Mexicano.

CAPÍTULO TERCERO. Pérdida del registro y destino de bienes.

1. Marco normativo.

Motivado por el deseo de subsanar las lagunas que existen alrededor del destino de los bienes de los partidos que pierden su registro, el Consejo General del IFE ha emitido acuerdos y ha requerido a los partidos para que en sus estatutos, se pronuncien al respecto. A pesar de que su adopción ha sido objeto de fuertes debates, actualmente ambas determinaciones constituyen la única regulación que existe en torno al tema.

1.1. Acuerdos del Consejo General del IFE.

Dos han sido los principales acuerdos emitidos por el Consejo General, el primero en el 2003 y el segundo en el 2005:

- Acuerdo del Consejo General por el que se establece el mecanismo que llevará a cabo el IFE, para el seguimiento del procedimiento de liquidación de los partidos políticos que obtuvieron menos del 2% de votación en la elección federal ordinaria para diputados del 6 de julio del 2003.
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el reglamento que establece los lineamientos relativos a la disolución, liquidación y destino de los bienes de los partidos políticos nacionales que pierdan o les sea cancelado su registro ante el Instituto Federal Electoral.

Debido a la importancia del segundo Acuerdo del Consejo, consideramos necesario dedicarle un apartado especial para su estudio por lo que aquí, sólo abordaremos al Acuerdo del 2003.

Mediante sesión ordinaria del 22 de agosto de 2003, el Consejo General aprobó (después de un acalorado debate), el acuerdo que establecía el mecanismo que seguiría el IFE para dar seguimiento al procedimiento de liquidación de los partidos que perdieron su registro en las elecciones de 2003¹. Partiendo de la idea de que los recursos públicos otorgados a los partidos debían ser utilizados exclusivamente para los fines señalados en la Constitución, los consejeros establecieron que los partidos políticos que no obtuvieron el 2% de la votación en la elección de 2003, debían presentar a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, un informe sobre el procedimiento de liquidación de su patrimonio y de la persona encargada de llevarlo a cabo (si se omitía la presentación del informe o la designación de la persona encargada, se entendía que dichas obligaciones estarían a cargo del órgano responsable de la administración de

¹ Este acuerdo llevaba por nombre “Acuerdo del Consejo General por el que se establece el mecanismo que llevará a cabo el IFE, para el seguimiento del procedimiento de liquidación de los partidos políticos que obtuvieron menos del 2% de votación en la elección federal ordinaria para diputados del 6 de julio del 2003”.

los recursos del partido, en dicho caso, el Secretario daría vista a la Tesorería y a la Comisión de Fiscalización quien, por su parte, iniciaría los procedimientos sancionatorios); este documento, también debía ser remitido a la Tesorería de la Federación por el Secretario Ejecutivo del IFE. A partir de la presentación del informe del procedimiento, el encargado debía presentar informes de avance bimestrales (con ellos la Comisión de Fiscalización daría seguimiento al procedimiento). Al concluir la liquidación (la cual no podía exceder de los 60 días con los que cuenta el partido para presentar su informe anual², salvo que fuera parte en procedimientos seguidos ante alguna autoridad) el encargado debía, mediante un informe que contuviera la relación de bienes y recursos remanentes del partido, dar aviso a la Comisión. Una vez que la Comisión hubiese recibido el informe de los resultados del procedimiento de liquidación del patrimonio del partido, que hubiese emitido el dictamen correspondiente a la revisión de sus informes anuales y que el Consejo General hubiera pronunciado la resolución a dicho dictamen, el Secretario Ejecutivo remitiría a la Tesorería de la Federación (para que esta determinara lo procedente conforme a la normatividad aplicable) los informes de resultados, las consideraciones del dictamen y la resolución. Igualmente, si algún partido no presentaba su informe de resultados en 60 días, el Secretario daría vista a la Tesorería.

La aplicación de este acuerdo fue limitada a los partidos políticos que perdieron su registro en el proceso electoral de 2003. Según la exconsejera Jacqueline Peschard, lo que el Consejo General buscaba era un procedimiento que diera claridad a lo que hacían los partidos con las prerrogativas que recibieron en vida para que, en el caso de que hubiera alguna irregularidad, las autoridades competentes estuvieran informadas³.

Fue en estos términos en los que el acuerdo fue aprobado. Sus desaciertos: el encomendar completamente al partido el procedimiento de liquidación, el obligar a un ente que jurídicamente ya no existía, el carecer de fuerza vinculativa, el remitir a otra autoridad la responsabilidad de finalizar el asunto, y el ser confuso en los plazos (al no señalar cuando tenía que presentarse el informe del procedimiento de liquidación, generaba desajustes de tiempo e incongruencias entre este y los informes anuales). Sus aciertos: fue el primer intento por regular el destino del patrimonio de los partidos que perdieran su registro⁴, no hizo distinción del origen del patrimonio (financiamiento público y privado), estaba en armonía con el señalamiento del Tribunal sobre el cumplimiento de obligaciones por los partidos que perdieran el registro, y requería el señalamiento de una persona responsable del procedimiento.

El resultado de este ejercicio fue la presentación de diversos informes parciales del procedimiento de liquidación por parte de todos los partidos que

² Los informes anuales deben presentarse a más tardar, dentro de los sesenta días siguientes al 31 de diciembre del año del ejercicio que se reporte.

³ Peschard, Jacqueline, Intervención en la sesión ordinaria del Consejo General del 22 de agosto de 2003, Versión estenográfica de la sesión ordinaria del Consejo General del 22 de agosto de 2003, IFE, México, 2003.

⁴ En razón de la solicitud que el 24 de julio de 2003 hizo la Comisión de Fiscalización a los partidos que no obtuvieron el 2% de la votación en ese año, de incluir en sus informes anuales un apartado sobre el procedimiento que debían seguir para liquidar su patrimonio, el Consejo General emitió el acuerdo respectivo.

perdieron su registro⁵ y la conclusión y presentación de sólo uno de ellos, el del partido Fuerza Ciudadana.

1.1.1. Reglamento de disolución, liquidación y destino de los bienes de los partidos, de 2005.

Como lo señalamos anteriormente, el Consejo General del IFE ha emitido dos acuerdos, el primero en 2003 y el segundo en 2005, siendo en este último, en el que aprobó el primer reglamento en el tema. Es el turno de abordarlo.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 2005, el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el reglamento que establece los lineamientos relativos a la disolución, liquidación y destino de los bienes de los partidos políticos nacionales que pierdan o les sea cancelado su registro ante el Instituto Federal Electoral”, fue el segundo acuerdo emitido por el Consejo General. Este reglamento vio la luz gracias al trabajo conjunto de las Comisiones de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión y de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas quienes, atendiendo a los criterios gramatical, sistemático y funcional de interpretación del COFIPE, a las atribuciones que este mismo les otorga⁶ y a las facultades de amplio contenido que sobre vigilancia de los recursos de los partidos les da la Constitución, lo aprobaron el 11 de mayo de 2005. Con el propósito de tener una idea clara del desarrollo del procedimiento de liquidación así como del resto de las innovaciones del Reglamento, procederemos a su estudio mediante un desglose puntual.

“Reglamento que establece los lineamientos relativos a la disolución, liquidación y destino de los bienes de los partidos políticos nacionales que pierdan o les sea cancelado su registro ante el IFE.”

- Objeto: determinar el procedimiento de disolución, liquidación y destino de los bienes que deberán seguir los partidos políticos que pierdan o les sea cancelado su registro.
- Nuevos conceptos:
 - a) Liquidación: proceso en el que se concluyen las operaciones pendientes del partido político, se cobran los créditos, se pagan los adeudos y se da destino cierto a los bienes.
 - b) Partido político en liquidación: denominación del partido político una vez emitida la declaratoria de pérdida de registro o resolución con la sanción de cancelación de su registro.

⁵ En la elección federal ordinaria para Diputados celebrada en 2003, cinco fueron los partidos políticos que perdieron su registro: Alianza Social, De la Sociedad Nacionalista, Fuerza Ciudadana, Liberal Mexicano y México Posible.

⁶ De acuerdo con la tesis relevante 29/98, se reserva única y exclusivamente a la Comisión de Fiscalización la facultad de emitir lineamientos con bases técnicas, y reglamentos sobre los informes del origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos de los partidos, del registro de sus ingresos y egresos, y de la documentación comprobatoria de su manejo. COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. FACULTADES PARA ESTABLECER NORMAS GENERALES EN MATERIA DE INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS, Sala Superior, tesis S3EL 029/98.

- c) Prevención: periodo previo al de la liquidación cuyo objeto es tomar las providencias precautorias necesarias para proteger el patrimonio del partido que vaya a perder el registro, y por ende, los intereses y derechos de orden público, así como los derechos de terceros frente al partido.
- Procedimiento. Dos etapas: periodo de prevención y procedimiento de liquidación.

1. Primera etapa: Periodo de prevención.

a) Inicio. A partir del día siguiente a:

- La declaratoria de cierre retransmisión de casillas al PREP (el partido no alcance el 2% de la votación).
- Al 16 de enero del año de la elección (vencimiento del plazo para la presentación de la plataforma electoral del partido).
- A la celebración de la sesión del Consejo General para el registro de candidaturas (cuando el partido no haya cumplido con los requisitos).
- A que el partido notifique a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partido Políticos su decisión de disolverse.
- A que se imponga la sanción “cancelación del registro como partido político”.

b) Desarrollo.

- Partido:
 - Sólo efectuará las operaciones indispensables para su sostenimiento ordinario, para hacer frente a las sanciones que se le impongan y para ser parte en procedimientos de queja.
 - Atenderá a tres nuevas obligaciones: suspender la realización de pagos, enajenar activos y hacer transferencias de recursos o valores.
 - No recibirá su ministración del mes de agosto.
- Visitador⁷:
 - Será nombrado para que presente a la Comisión de Fiscalización en 30 días naturales, dictamen que señale la totalidad de los activos y pasivos del partido (deberá incluir relaciones de sus cuentas por cobrar y pagar –con nombres, montos y fechas de pago-), así como inventario de sus bienes.
 - Acompañado de sus auxiliares se presentará en las instalaciones del Comité Nacional del Partido para reunirse con los responsables de finanzas.

⁷ Será seleccionado de la Lista de Especialistas de Concursos Mercantiles que el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles del Poder Judicial de la Federación publique en Internet (lista validada por la Comisión de Fiscalización del IFE).

- Tendrá acceso a la contabilidad, registros, balanzas de comprobación y cualquier otro documento o medio electrónico de almacenamiento de datos del partido.
- Podrá realizar verificaciones directas de bienes y de operaciones.
- Será responsable de los daños y perjuicios que cause en el desempeño de sus funciones (incluidas las de sus auxiliares).

c) Fin.

- Finalizará el día en que se emita la declaratoria de pérdida de registro o que las resoluciones sean confirmadas por el Tribunal Electoral.
- Cuando se verifique que el partido mantiene su registro, el visitador interrumpirá sus funciones y elaborará un informe para presentarlo al Secretario Técnico del IFE; el periodo de prevención finalizará y el partido reanudará sus operaciones habituales (se le restituirá su ministración de agosto).

2. Segunda etapa: Procedimiento de liquidación.

a) Inicio: A la declaratoria de pérdida de registro o a la resolución de cancelación del registro y disolución.

- Surten efectos:
 - Declaratoria de pérdida de registro: a partir de que la Junta General Ejecutiva del IFE la emita.
 - Resolución sobre la pérdida o cancelación del registro: a partir de que el Consejo General la emita.
 - Disolución: una vez que el Consejo General emita la declaratoria de pérdida de registro (el partido debe notificarle su decisión dentro de las 72 horas siguientes a tomarla).

b) Desarrollo.

- Partido:
 - Perderá su capacidad para cumplir con sus fines constitucionales y legales y sólo subsistirá con personalidad jurídica para el cumplimiento de las obligaciones contraídas en tanto mantuvo su registro.
 - Obligaciones a cumplir: presentación de informes (anuales, de campaña y por actividades específicas), pago de sanciones y demás adquiridas en la vigencia del registro.
 - Los dirigentes, administradores y representantes legales de los partidos, serán responsables de operaciones realizadas en contravención al Código, al Reglamento y a demás leyes aplicables.

- El órgano encargado de la administración de las finanzas del partido transferirá los saldos de todas sus cuentas bancarias a una cuenta CBCEN, y las cancelará. La cuenta CBCEN será utilizada para realizar todos los movimientos del procedimiento de liquidación.
- Otorgará al liquidador (antes visitador), poder para pleitos, cobranzas, actos de administración y de dominio.
- Liquidador:
 - El visitador entrará en funciones de liquidador.
 - Se hará cargo de la administración del partido y entrará en posesión de sus bienes y derechos con la finalidad de hacer líquidos los activos y cubrir los pasivos pendientes.
 - Contará con poder para pleitos, cobranzas, actos de administración y de dominio, además de que podrá ser auxiliado por la fuerza pública.
- Patrimonio.
 - Enajenación- Liquidación.
 - Los bienes y derechos del partido se enajenarán en moneda nacional conforme al valor del avalúo determinado por el liquidador (se auxiliará de peritos valuadores).
 - Para hacer líquidos los bienes, el precio de la venta no será menor al del avalúo.
 - El pago se depositará en la cuenta CBCEN.
 - Quedan impedidos para adquirir los bienes por si o por interpósita persona, peritos valuadores, visitadores, liquidadores, auxiliares, dirigentes, trabajadores del partido o cualquier otra persona que haya tenido acceso a información privilegiada.
 - De la enajenación, el liquidador deberá conservar la ficha de depósito y llevar relación de los bienes. Los ingresos y egresos deberán estar soportados con documentación original.
 - Pago.
 - Una vez que hayan quedado firmes las resoluciones de los informes anuales y de campaña, el liquidador, aplicando los criterios de prelación de la Ley de Concursos Mercantiles así como el Código Civil Federal, liquidará todos los bienes y pagará las deudas del partido (elaborará una lista de créditos y la publicará en el DOF para que las personas que se crean con derecho y no estén incluidas acudan a solicitar el reconocimiento del crédito en un plazo de 30

días; transcurrido el plazo se publicará la lista definitiva).

➤ Informes.

- Dentro de los seis meses siguientes a haber entrado en funciones, el liquidador deberá presentar a la Comisión de Fiscalización el primer informe de avances del procedimiento de liquidación.
- Dentro de los 20 días siguientes a que queden firmes las resoluciones del Tribunal sobre los informes anuales y de campaña, el liquidador deberá presentar un informe a la Comisión que contenga la relación de ingresos obtenidos por la venta de bienes, de las cuentas cobradas y pagadas, de las deudas pendientes y los cobros no realizados, y de los bienes no liquidados.

c) Fin.

- Si quedara un saldo final positivo una vez cubiertos los pasivos, deberá ser entregado a quien tenga derecho a recibirlo.
- Una vez cubiertos los pasivos del partido, el liquidador elaborará un informe final del cierre del proceso de liquidación (detallará operaciones realizadas, circunstancias relevantes del proceso y destino final de los saldos) y lo entregará al Secretario Técnico (este lo hará llegar a la Comisión y esta a su vez, al Consejo General).

- Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.
 - Función: Se encargará de supervisar y vigilar la actuación del visitador-liquidador y del partido político en liquidación.
 - Facultades: solicitar al verificador- liquidador documentos e información relativas al partido y a su desempaño, y solicitar al Secretario Ejecutivo que proceda a dar parte a autoridades no electorales sobre la comisión de posibles infracciones de su competencia.
- Secretario Ejecutivo del IFE.
 - Informará semestralmente al Consejo General sobre la situación que guardan los procedimientos de prevención y liquidación de los partidos.
- La interpretación del Reglamento será resuelta por la Comisión de Fiscalización.
- Los partidos políticos deberán adecuar sus estatutos al reglamento y podrán establecer normas complementarias.

Aunque al final establece que su interpretación quedará a cargo de la Comisión de Fiscalización (lo que nos sugiere la posibilidad de mejora), el

reglamento vio la luz acompañado de algunos defectos⁸, razón por la que no tendrá los efectos esperados y mucho menos, dará solución a los problemas que anteriormente planteamos; estas afirmaciones las hacemos basados en las siguientes observaciones:

- a) En principio, el reglamento parte del mismo hecho que hoy genera problemas: la declaratoria de pérdida de registro.

La declaratoria de pérdida de registro significa el fin de la vida del partido y por lo tanto, de su personalidad y capacidad; el cumplimiento de toda obligación posterior a la pérdida depende sólo del “expartido” (no existe la forma para coaccionarlo a su satisfacción) a pesar del periodo de prevención que el reglamento establece. Así, aunque el ordenamiento establezca que los partidos conservarán su personalidad sólo para dar cumplimiento a sus obligaciones (además de todo el periodo de prevención), en los hechos estas disposiciones tendrán la misma eficacia que las que hasta antes de ellas se aplicaban (los dirigentes del partido pueden desaparecer en cualquier momento).

- b) La justificación de la “prorroga” a la existencia del partido sigue siendo errónea porque no es jurídicamente posible que un ente tenga “media” personalidad o que la tenga, si la capacidad se extingue (sin mencionar el reconocimiento de la autoridad, que le da vida). Veamos.

El reglamento establece que el partido “perderá su capacidad... y sólo subsistirá con personalidad jurídica para el cumplimiento de las obligaciones contraídas”, olvidando que:

1. La capacidad jurídica se adquiere al momento de nacer y acompaña al sujeto hasta la muerte.
2. La capacidad constituye la posibilidad jurídica de que exista un centro de imputación.
3. Si la capacidad jurídica se suprime, la personalidad desaparecerá en razón de que se impide al sujeto la posibilidad jurídica de actuar.

De este modo tenemos que si el partido pierde la capacidad, invariablemente perderá la personalidad.

- c) Otro punto del reglamento que nos llama la atención y que está íntimamente relacionado con el que le antecede: el partido puede otorgar poderes para pleitos y cobranzas y para actos de administración y dominio.

¿Cómo es posible que un ente que ha perdido la capacidad jurídica pueda otorgar poderes? De acuerdo con el mismo reglamento, al

⁸ Incluso hace señalamientos erróneos: la remisión al COFIPE en su artículo 11 es equivocada pues la resolución de la que habla no se encuentra en el artículo 66 sino en el 67 (el artículo 66 no cuenta con un segundo párrafo y la emisión de la resolución a que hace referencia -resolución de pérdida de registro según las causales descritas en los incisos e) y g) del artículo 66 y párrafo primero, inciso g) del 269-, obedece al procedimiento parcialmente descrito en el párrafo segundo del artículo 67).

perder su registro el partido pierde también la capacidad jurídica, lo que inevitablemente lo imposibilita para realizar cualquier acto jurídico, consecuencia: la nulidad del acto.

- d) Involucra a agentes externos al partido o a la autoridad electoral en el procedimiento de liquidación.

Involucrar a agentes externos en la liquidación del patrimonio del partido podría degenerar en actos de corrupción (verificadores o liquidadores dispuestos al mejor postor), gastos extras al partido o al Instituto (salarios de visitadores y liquidadores que, al final del día, mermarían el patrimonio del partido o el presupuesto del IFE)⁹, e incertidumbre en el desempeño de los cargos (la función no es obligatoria, está supeditada a la aceptación del cargo de los especialistas señalados en la Lista de Especialistas de Concursos Mercantiles aprobada). Recordemos: el IFECOM (Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles) entra al procedimiento de liquidación bajo su propio riesgo (no es su obligación ni la de los especialistas desahogar el procedimiento).

- e) Se impusieron al Secretario Ejecutivo del IFE facultades que no le corresponden.

Aunque la solicitud del auxilio de la fuerza pública es una facultad que legalmente corresponde al Presidente del Consejo, el reglamento la impuso al Secretario Ejecutivo; craso error.

- f) Se sustituye al partido con un liquidador en el cumplimiento de sus obligaciones con particulares y en el seguimiento de su procedimiento liquidatorio.

El establecimiento de un liquidador que se encargue de la administración del partido, de liquidar sus bienes y de pagar sus deudas, libera al partido de sus obligaciones: ya no es el partido el responsable del cumplimiento de sus obligaciones, ahora lo es un liquidador, un particular ajeno a la institución partidaria que impide que el partido se haga responsable de ellas y del seguimiento de su propio procedimiento de liquidación.

- g) No se estableció el destino del saldo final positivo del patrimonio del partido.

Después de dar seguimiento a un largo procedimiento, al final, sólo estableció que “en caso de existir un saldo final positivo, este deberá ser entregado a quien tenga derecho a recibirlo”. Nosotros nos preguntamos ¿quién será el que tenga derecho?, ¿serán los propios partidos los que lo determinen? Recordemos que en el reglamento se faculta a los partidos a establecer normas complementarias en sus estatutos y que actualmente, algunos de

⁹ El Reglamento de liquidación establece que los liquidadores (y por tanto, los verificadores) tendrán derecho a una remuneración o pago de honorarios por su labor, pero no dice quién será el responsable de cubrirla, a lo más, señala al responsable de determinarla (la Comisión de Fiscalización a propuesta de su Secretario Técnico - apoyado por la Dirección Ejecutiva de Administración para su definición y concreción-).

ellos contemplan el destino de su patrimonio en caso de pérdida de registro.

Es muy probable que después de que el partido aplique los recursos en sus actividades propias y de que siga un procedimiento liquidatorio en el que responda a todas sus obligaciones, no quede saldo activo de lo que fuera su patrimonio; sin embargo, en caso de que lo hubiera, su aplicación en actividades diferentes a las señaladas en la Constitución desvirtuaría los objetivos primarios del financiamiento público y, en el fondo, se estarían desviando recursos públicos.

Esta fue la forma en la que quedó establecido el reglamento de liquidación, más tarde llegaron las primeras modificaciones, el origen: la ambigüedad con la que se abordó el destino de los bienes remanentes de los partidos y la errónea asignación de facultades. Veamos.

En junio de 2005 los partidos del Trabajo (SUP-RAP-36/2005) y de la Revolución Democrática (SUP-RAP-37/2005), apelaron el acuerdo por el que se aprobó el reglamento de liquidación, para agosto de 2005 y marzo de 2006, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió las sentencias respectivas. Acatando las resoluciones del Tribunal, el Consejo General del IFE modificó cinco artículos del reglamento (artículos 2, 4, 6, 15 y 20). La publicación de las reformas se hizo el 13 de junio de 2006, nueve días antes de que el reglamento cumpliera un año de publicado.

a) Destino de los bienes remanentes del partido liquidado.

La falta de precisión respecto del destino final de los bienes de los partidos políticos liquidados, fue objeto del pronunciamiento del Tribunal y de modificación del reglamento en sus artículos 2, 4 y 20 por parte del Consejo General.

➤ Introducción del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) en el procedimiento de liquidación y en la determinación del destino de bienes remanentes.

Atendiendo a los requerimientos del Tribunal respecto del destino de los bienes remanentes, el Consejo aprobó la introducción al procedimiento, de un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal (previsto en la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público), con el objeto de que funja como visitador- liquidador y determine el destino final de los bienes. Mientras que la función de visitador- liquidador del SAE es “opcional” (queda a consideración de la Secretaría Técnica –Dirección de Prerrogativas- determinarlo), la de receptor y comisionado de la determinación del destino final de los bienes, no (a no ser que se trate de saldos en cuentas bancarias y recursos en efectivo en los que el liquidador haya sido designado de la lista de especialistas de concursos mercantiles - el intermediario será el IFE y el destinatario la Tesorería de la Federación-, el SAE será quien reciba y determine el destino de los bienes remanentes). Cabe señalar que la actuación del SAE serán conforme a lo

que establece la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público.

De este modo, las modificaciones al reglamento no hicieron más que una cosa: convertir al SAE en el conductor del procedimiento de liquidación (sin duda, este sería la primera opción de la Dirección de Prerrogativas: ante un especialista de concursos mercantiles - pago de honorarios y remisión del trabajo-, el SAE resulta la alternativa más conveniente) y erigirlo como “destinatario” de los remanentes (aunque su función sea el liquidar los bienes a favor de la Federación, él es el que recibe y decide). A pesar de que la determinación se basó en el hecho de que el IFE es una Entidad Transferente (autoridad que puede transferir bienes al SAE para que los administre, enajene o destruya) facultada para determinar la conveniencia de la entrega (debe hacerlo de conformidad con las disposiciones aplicables sólo en los casos en los que no exista ley u orden judicial), nosotros consideramos que los bienes de los partidos políticos no son competencia de la ley citada, veamos.

De acuerdo con el artículo primero de la ley de Administración y Enajenación de Bienes, el SAE se encargará de la administración y destino de los bienes siguientes:

- Los asegurados y decomisados en procedimientos penales,
- Los recibidos en dación de pago a favor del Gobierno Federal, entidades o dependencias, Tesorería o auxiliares,
- Los embargados por autoridades federales y adjudicados a las entidades transferentes,
- Los abandonados a favor del Gobierno Federal,
- Los que por ser animales vivos o vehículos, inflamables, fungibles, percederos, o de fácil descomposición o deterioro, deban venderse, destruirse, donarse o asignarse, al estar sujetos a procedimientos aduaneros, fiscales u otros (aplicables a las entidades transferentes),
- Los que pasen a ser propiedad del Fisco Federal,
- Los títulos, valores, activos y demás derechos susceptibles de enajenación,
- Los bienes del dominio privado de la Federación y los que constituyan el patrimonio de las entidades paraestatales,
- Cualquier bien del que puedan disponer el Gobierno Federal, sus entidades o dependencias,
- Los que determinen la Secretaría y la Contraloría dentro del ámbito de sus atribuciones.

Como vemos, en ninguno de los supuestos anteriores encuadra el de los bienes que constituyeron el patrimonio de los partidos políticos liquidados (hecho que los excluye). Por si esto fuera poco, la ley agrega que la transferencia deberá realizarse

cuando así lo determinen las leyes o lo ordenen las autoridades judiciales, y este, tampoco es el caso (el ordenamiento que regula la liquidación no es una ley y el Consejo General del IFE no es una autoridad judicial).

- Recepción de remanentes del patrimonio liquidado: Tesorería de la Federación y Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.

Como lo dijimos, ahora la Tesorería de la Federación comparte con el SAE la recepción de los remanentes del patrimonio de los partidos políticos liquidados: la Tesorería recibe los saldos en cuentas bancarias y recursos en efectivo (el liquidador emitirá los cheques correspondientes a favor del IFE para que este realice la transferencia) y el SAE los bienes muebles e inmuebles (el liquidador tramitará la transferencia de la propiedad al IFE para que este proceda de la misma manera que con los cheques). Cabe señalar que en caso de que el SAE sea designado visitador- liquidador al inicio del procedimiento, será él mismo el que determine el destino de todos los remanentes, incluidos los saldos.

- b) Asignación de facultades.

La imposición errónea de facultades fue motivo de la segunda modificación, la de los artículos 6 y 15.

El reglamento estableció equívocamente que la facultad de solicitar el auxilio de la fuerza pública sería del Secretario Ejecutivo del IFE y no del Presidente del Consejo General, funcionario al que legalmente le corresponde dicha labor. Finalmente, las observaciones del Tribunal condujeron a la rectificación del ordenamiento: se reconoce la facultad legal del Presidente del Consejo.

En éstos términos (con inconvenientes y remiendos - a menos de un año de su emisión, ya se habían hecho las primeras modificaciones-), el nuevo reglamento sería aplicado por primera vez a los partidos políticos que no lograran conservar su registro en las elecciones de 2006 (si se hubiera dado el caso inaudito de disolución del partido o que este no cumpliera con los requisitos del registro de candidaturas, pudo ser antes) pero como ninguno lo perdió, el reglamento sigue sin estrenarse. Sólo queda esperar al próximo proceso electoral, el de 2009.

1.2. Estatutos de los partidos.

Ocho son los partidos políticos que actualmente conforman el sistema de partidos mexicano. Para pertenecer a él, todos los partidos debieron presentar al IFE un documento básico para normar sus actividades: sus estatutos.

Los estatutos, como ya lo dijimos, tienen por objeto normar las actividades del partido; en atención a ello, el COFIPE establece puntos mínimos que deben contemplar: la denominación y emblema del partido, los

procedimientos para la afiliación de sus miembros (incluidos derechos y obligaciones), los procedimientos para la integración y renovación de sus órganos directivos (asamblea y comité nacionales, comités en entidades federativas y órgano responsable de administración), sus funciones, facultades y obligaciones; las normas para la postulación de sus candidatos, el establecimiento de la obligación de presentar plataforma electoral en cada elección y la de sus candidatos de difundirla, las sanciones a los miembros que infrinjan las disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa. A estos ocho requerimientos, se ha sumado la obligación de contemplar el destino que darán a sus bienes en caso de pérdida de registro (así lo señala el nuevo reglamento de liquidación).

Acción Nacional, Alternativa Socialdemócrata y Campesina, Convergencia, Nueva Alianza, Verde Ecologista, de la Revolución Democrática, del Trabajo y, Revolucionario Institucional, son los partidos políticos que cuentan con registro; de todos ellos, sólo los cinco primeros disponen en sus estatutos el destino que tendrán sus bienes en caso de pérdida de registro; veamos como lo han hecho.

Partido Acción Nacional. Desde su origen este partido consideró en sus estatutos el destino que habría de darse a sus bienes en caso de que dejara de existir. Actualmente dichos ordenamientos plantean la posibilidad de realizar un procedimiento de liquidación del patrimonio del partido en caso de disolución¹⁰; la forma fue dispuesta en tres artículos (dos de ellos constituyen el capítulo vigésimo primero de sus estatutos) de la siguiente manera:

- Para disolver el partido será necesario convocar a Asamblea Nacional Extraordinaria y que en ella se emita a favor el 80% de los votos computables.
- En caso de disolución, corresponderá a la misma Asamblea el nombramiento de tres liquidadores (realizarán la liquidación del partido en su aspecto patrimonial) y el destino que haya de darse al patrimonio del partido.
- De acuerdo con lo que determine la Asamblea, el activo neto que resulte de la liquidación se aplicará a otra asociación o sociedad que tenga los mismos fines que el partido, a la UNAM o a una institución de beneficencia.

Así es como el PAN establece en sus estatutos el destino que tendrán sus bienes, falta esperar la adecuación de sus disposiciones al reglamento de disolución, liquidación y destino de bienes, para que se subsane el nombramiento de liquidadores y se deje de instituir a la causal de “disolución del partido” como única opción para realizar el procedimiento de liquidación.

Alternativa Socialdemócrata y Campesina, Partido Político Nacional. De reciente creación, este partido no contemplaba en los estatutos con los que consiguió el registro, un procedimiento de liquidación del patrimonio pero, en atención a requerimientos del Consejo General, ha formulado lo siguiente:

¹⁰ En este punto consideramos necesaria hacer la siguiente observación: los estatutos del PAN establecen el destino que tendrán sus bienes en caso de dejar de existir como entidad de interés público, pero lo hacen, señalando como única posibilidad la de la “disolución del partido”. Recordemos que la disolución es sólo una de las causales de pérdida de registro que establece el COFIPE en su artículo 66.

- Al perder su registro el partido se sujetará al reglamento de disolución, liquidación y destino de bienes.
- De forma inmediata la Comisión Liquidadora (integrada para el caso por la Presidencia, la Vicepresidencia, la Secretaría de Administración y Finanzas, la Coordinación Jurídica, las Comisiones Autónomas de Ética y Garantías y Rendición de Cuentas) transparentará el origen, disposición y destino de los bienes adquiridos mediante los informes contables correspondientes.
- Notificada la pérdida de registro, la Comisión Liquidadora establecerá el procedimiento de liquidación de los bienes y procederá a ordenar la realización de inventarios y auditorías a nivel estatal y nacional.

Totalmente congruentes con el reglamento de disolución, liquidación y destino de bienes, las disposiciones del estatuto no hacen otra cosa que remitirnos a él sin, siquiera, decir qué es lo que se hará con el patrimonio activo resultante de la liquidación.

Convergencia, Partido Político Nacional. Sumándose a los partidos anteriores, esta entidad contempla en sus estatutos el seguimiento de un procedimiento de liquidación de la siguiente manera:

- A la disolución del partido deberá seguirse un procedimiento de liquidación del patrimonio a favor de centros para el desarrollo de la juventud, para la integración de la mujer e instituciones de la tercera edad.
- El procedimiento de liquidación del patrimonio será detallado en los lineamientos que expida el propio partido.
- Para la disolución del partido será necesario se convoque a Asamblea Nacional Extraordinaria y que en ella, las tres cuartas partes de la totalidad de los delegados estén de acuerdo.

Como podemos observar, este partido comete el mismo error que el PAN al contemplar en sus estatutos a la “disolución” como única forma de entrar al procedimiento de liquidación, además de que al establecer la expedición de lineamientos para detallar el procedimiento de liquidación (que a celebrados tres procesos electorales – 2000, 2003 y 2006-, no ha realizado) queda en desacuerdo con el reglamento.

Nueva Alianza, Partido Político Nacional. Si bien este partido remite a los reglamentos y acuerdos del Consejo General, su forma de abordar el tema del destino de su patrimonio es completamente diferente a la del resto y sin duda, superior.

- Contempla la disolución y la fusión del partido como causas de pérdida de registro.
- A la pérdida de registro (no en el caso de la fusión), la responsable de la liquidación de los bienes del partido será una Comisión nombrada por la Junta Ejecutiva Nacional a la publicación de la declaratoria de pérdida de registro en el DOF.
- Dicha Comisión cumplirá su mandato apegándose a los reglamentos o acuerdos que emita el Consejo General del IFE.
- El patrimonio activo que resulte de la liquidación será entregado al IFE para que este los reintegre al patrimonio de la Federación.

- En el caso de fusión, el patrimonio del partido pasará íntegramente al que resulte de ella.

Mayor interés en regular el tema es lo que se desprende de los estatutos de este partido (se observa más cuidado al diferenciar entre causales de pérdida de registro y sobre el destino de los bienes según el caso), además de que en ellos aparece (como en ningún otro) la voluntad de reintegrar el patrimonio activo a la Federación a través del IFE, supuesto, que en algún momento podría complicarse debido a que no está previsto ni en el reglamento, ni en ninguna otra parte.

Partido Verde Ecologista de México. Este partido es uno más de los contempla a la disolución como la única forma de entrar al procedimiento de liquidación.

- La disolución del partido será una decisión que tomen las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional Ordinaria.
- La Asamblea nombrará a los liquidadores y decidirá el destino que haya de darse el patrimonio del partido.

Así es como el partido Verde regula el destino de sus bienes. Como vemos, sus estatutos no regulan la pérdida de registro¹¹ y mucho menos tienen un contenido propositivo, por lo que resulta necesario su adecuación al nuevo reglamento.

Cinco partidos son los que regulan en sus estatutos el destino que tendrán sus bienes a la pérdida del registro, tres de ellos lo hacen basados en la única causal de disolución (PAN, Convergencia y PVEM), uno suma la fusión (Nueva Alianza) y otro incluso, no menciona a ninguna de ellas (Alternativa). De la forma en la que regularon el tema, destaca lo siguiente:

- Tres partidos invocan a la disolución para entrar a un procedimiento de liquidación. Este hecho genera una limitante: sólo dándose la disolución el partido entraría al procedimiento¹².
- En todos los casos no se establece un verdadero procedimiento de liquidación (es criticable porque la mayoría de esos estatutos fueron emitidos antes del nuevo reglamento y el desarrollo del procedimiento, quedaba a discreción de sus órganos directivos) o las disposiciones no han sido adaptadas al reglamento.
- Mientras que en unos casos el destino que se da al patrimonio activo del partido desvirtúa los objetivos primarios del financiamiento a partidos (en el PAN se puede destinar a una asociación o sociedad que tenga los mismos fines que el partido, a la UNAM o a una institución de beneficencia -el que decide es el mismo partido-; y en el caso de Convergencia, el procedimiento de liquidación del patrimonio se seguirá a favor de centros para el desarrollo de la juventud, para la integración de la mujer e instituciones de la tercera edad), en otros, sigue teniendo un destino incierto (en el caso de Alternativa -no señala cual será el destino del patrimonio activo

¹¹ Incluso deja la disolución a consideración de un órgano que se reúne cada tres años.

¹² Nos llama la atención que el nuevo reglamento también recoge el término “disolución” en su título: “Reglamento que establece los lineamientos relativos a la disolución, liquidación y destino de los bienes de los partidos...”.

resultante- y el PVEM –señala que su Asamblea decidirá el destino del patrimonio-, ¿quién tendrá el derecho? como dice el reglamento).

Producto de la falta de interés o de la poca conveniencia, es la manera poco afortunada en la que los partidos regulan en sus estatutos (o ignoran) el tema de pérdida de registro y destino de sus bienes. A pesar de que el IFE se ha dado a la tarea de subsanar (en la medida de sus facultades) las lagunas que existen en torno al tema con la emisión de un reglamento al que le preceden años de trabajo, para nosotros el destino de los bienes de los partidos políticos aún sigue siendo incierto.

2. Aporías de la regulación de pérdida de registro.

Si abordar el tema de los partidos políticos como entes consustanciales a la democracia representa una tarea difícil, el tratamiento de los temas específicos que de ellos se desprende, resulta aún más. Financiamiento y fiscalización son temas específicos que han tomado un lugar importante. En principio, para funcionar un partido necesita irremediamente de dinero, dinero que debe ser suficiente para cubrir todos los gastos ordinarios y de campaña. Como lo hemos visto, los recursos de un partido pueden ser de origen público o privado, el problema constante surge cuando en la búsqueda de recursos, los partidos acuden a fuentes no permitidas por la ley, o cuando en el ánimo de obtener triunfos electorales, realizan gastos arriba de los permitidos lo que los coloca en situación de ventaja frente a sus adversarios. El origen dudoso de los recursos y su inadecuada utilización han conducido al establecimiento de minuciosos sistemas fiscalizadores como el de México. En nuestro país, la fiscalización ha jugado un papel muy importante, tan es así, que la puesta en práctica de la reglamentación fiscalizadora ha dejado ver insuficiencias o lagunas legales que ensombrecen el origen, monto y destino de los recursos de los partidos. Dado que ya hemos hablado tanto del origen y monto de los recursos como de la fiscalización a los mismos, toca el turno a la pérdida de registro y al destino de los bienes de los partidos, que finalmente son los temas que nos interesan y que, al parecer, contienen otro tanto de problemas de difícil acceso.

Partido político: entidad de interés público que tiene como fin promover la participación de pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. Esta es la naturaleza jurídica y los fines que adquiere una agrupación política nacional (antes de la reforma de 2003 lo podía hacer cualquier organización política) cuando, al satisfacer los requisitos impuestos por la ley, obtiene su registro como partido político ante el IFE.

Como consecuencia del otorgamiento de registro, los partidos políticos se hacen acreedores al goce de derechos y prerrogativas, quedan sujetos a obligaciones y obtienen personalidad jurídica. Para conservar su registro, los partidos deben participar en los procesos electorales federales ordinarios, obtener en ellos el 2% de la votación emitida para diputados, senadores o presidente de la República (ya sea que en la elección participe solo o en

coalición), seguir dando cumplimiento a los requisitos básicos para obtener el registro, cumplir con sus obligaciones, y no declararse disuelto o fusionarse con otro partido. Cuando un partido no cumpla con lo anterior, la pérdida de registro se actualizará (basada, según sea el caso, en los resultados de los cómputos y declaraciones de validez de los Consejos del IFE, o en las resoluciones del TEPJF o del Consejo General) hasta que el Consejo General o la Junta General Ejecutiva emita la declaratoria (en el caso de fusión, lo hará hasta el momento en el que se realice su publicación en el Diario Oficial de la Federación). La pérdida de registro deriva en la del carácter de entidad de interés público, la de la personalidad jurídica, la de derechos y la de prerrogativas, pero no en el deber de dar cumplimiento a las obligaciones contraídas con la autoridad y con terceros. La falta de regulación o el tratamiento erróneo que a estos temas se ha dado, han derivado en el surgimiento de problemas, veamos de qué se trata.

2.1. Pérdida de registro: fin de la vida jurídica del partido político.

Primero, nos encontramos con el hecho de que la vida jurídica de un partido político llega a su fin cuando este pierde su registro¹³ (la forma más común de que lo haga es la de no alcanzar el porcentaje mínimo establecido por la ley) y por lo tanto, también pierde la personalidad y capacidad para actuar y ostentarse como tal. Este no sería un problema mayor si declarada la pérdida de registro, el partido no tuviera que cumplir obligaciones adquiridas con terceros, no tuviera que rendir informes y no fuera propietario de un patrimonio. Veamos.

Al obtener su registro los partidos políticos adquieren personalidad y con ella, la capacidad para ser sujetos de derechos y obligaciones (quedan "...capacitados por el derecho para actuar jurídicamente como sujetos activos o pasivos..."¹⁴ en relaciones jurídicas).¹⁵ Así, dotados de plena capacidad de goce (aptitud jurídica para ser titular de derechos, deberes y obligaciones) y de ejercicio (aptitud para ejercitarlos) realizan diversos actos jurídicos hasta que llega el término de su vida es decir, a la pérdida de su registro como partido político.

Teóricamente, al perder el reconocimiento de entidad de interés público que la autoridad otorgaba al partido, su vida, su capacidad y su personalidad, deberían finalizar (de la vida se desprende su capacidad y de esta, la posibilidad jurídica de actuar) pero en los hechos, sucede algo extraño: al

¹³ El COFIPE establece en un mismo supuesto dos posibilidades: por no obtener el 2% de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias, se puede actualizar tanto la pérdida de registro (según el artículo 66) como la cancelación del mismo (de acuerdo con el artículo 32). Ambas (que en efectos prácticos son lo mismo) surten efectos hasta la declaratoria del Consejo General o de la Junta General Ejecutiva.

¹⁴ ROJINA Villegas, Rafael, Derecho Civil Mexicano, Introducción y personas, Tomo I, Ed. Porrúa, 5ª. ed., México, 1986, p. 115.

¹⁵ Recordemos que en tanto que la personalidad "es la forma de reducir a la unidad las relaciones jurídicas y aquellos actos del hombre que tengan contenido jurídico" (ROJINA Villegas, Rafael, Derecho Civil Mexicano, p. 133), la capacidad "es la aptitud jurídica para ser sujeto de derechos, deberes y obligaciones, y de ejercitarlos" (GUTIÉRREZ y González, Ernesto, El patrimonio, Editorial Porrúa, 3ª. ed., México, 2002, p.33).

perder el registro el partido no deja de existir puesto que se le dota de una “extensión de vida” de modo que, a partir de ese momento, se convierte en un ente innominado (en teoría, sin personalidad ni capacidad) que sigue realizando actos jurídicos.

2.2. Pérdida de personalidad y rendición de informes: tiempos desfasados.

El segundo problema es el relativo a la pérdida de personalidad y la rendición de informes.

Todos los partidos están obligados a rendir informes anuales de sus gastos ordinarios, a rendir informes de los gastos que realizaron en campaña y a sujetarse a los procedimientos fiscalizadores de la autoridad electoral. Cuando el partido pierde su registro y con él, la calidad de entidad de interés público y la personalidad jurídica, de acuerdo con la sentencia SUP- RAP- 007/2004 del TEPJF conserva la obligación de presentar informes sobre el origen y monto de sus ingresos. Aunada a esta sentencia, la tesis jurisprudencial S3ELJ 49/2002 sostiene que si bien el artículo 32 del COFIPE establece que al cancelarse el registro del partido este pierde todos sus derechos y prerrogativas, su interpretación no permite sostener que exista cancelación o supresión de sus obligaciones o responsabilidades.

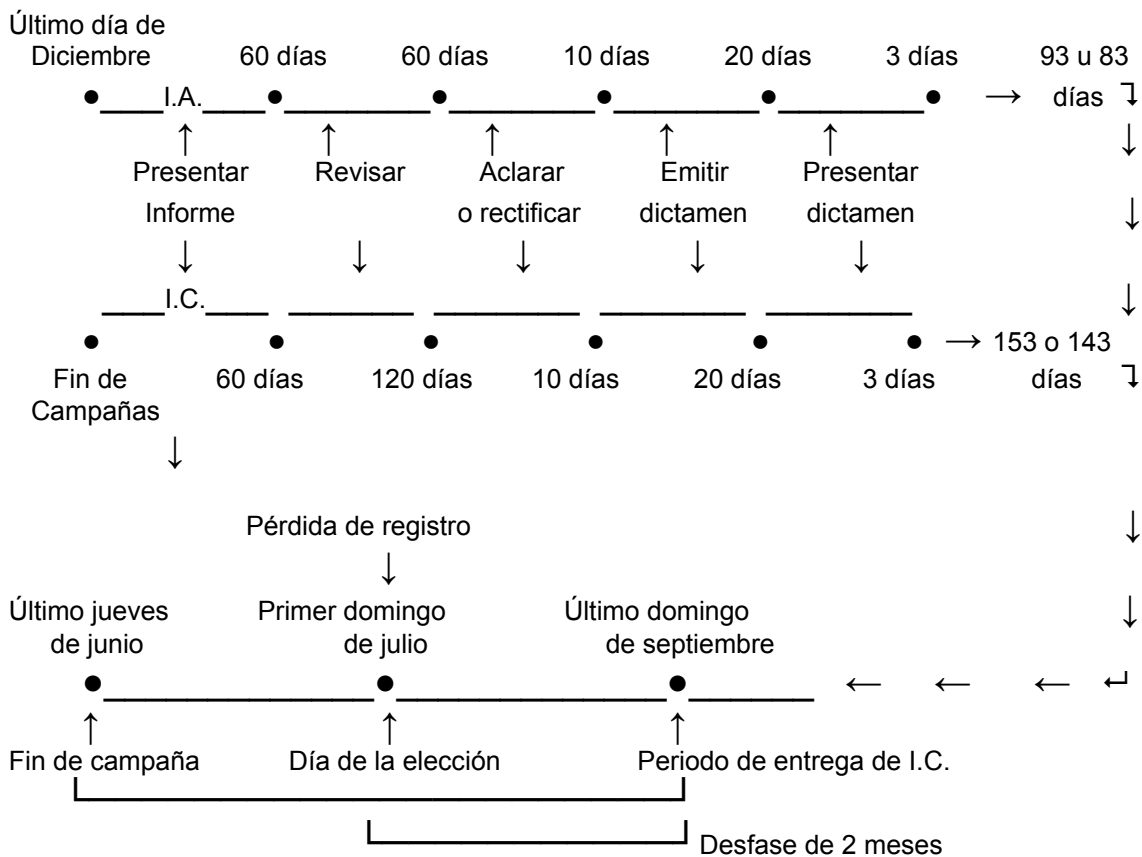
De esta forma, todo partido político que pierda su registro queda obligado a rendir informes anuales y de campaña. Veamos como funciona.

Informes anuales. De acuerdo con la ley, los partidos deberán presentar este tipo de informes a la Comisión de Fiscalización dentro de los 60 días que le sigan al último de diciembre del año del ejercicio que se reporta. Por su parte, la Comisión dispondrá también de 60 días para revisar el informe; en caso de encontrarse con errores u omisiones notificará al partido para que en 10 días a partir de esta, presente aclaraciones o rectificaciones. Pasados los 60 días de los que la Comisión dispone (y en su caso, los 10 más del partido), esta tendrá 20 días para elaborar un dictamen consolidado y un proyecto de resolución, mismos que presentará al Consejo General dentro de los tres días siguientes a su conclusión. Finalmente, el Consejo General después de estudiar el dictamen y el proyecto, publicará la resolución e impondrá en su caso, la sanción.

Como vemos, los informes deben ser entregados entre el primero de enero y el primero o dos de marzo (dependiendo si es o no año bisiesto), para estas fechas, el partido político que no haya conservado su registro es un ente innominado cumpliendo (o incumpliendo) con la entrega de sus informes de campaña.

Informes de campaña. Este informe debe presentarse dentro de los 60 días siguientes a aquel en el que concluya la campaña electoral (tres días antes de celebrarse la jornada electoral - primer domingo de julio-), es decir, entre el último jueves de junio y el primer domingo de septiembre del año de la elección federal. A la entrega, la Comisión dispondrá de 120 días para revisarlo (como en los informes anuales, puede requerir al partido documentación comprobatoria y aclaraciones o rectificaciones –el plazo será también de 10 días- en caso errores u omisiones), y de 20 para elaborar el dictamen consolidado y el proyecto de resolución que presentará al Consejo General.

Al abrirse el periodo para la presentación de informes de campaña, los partidos todavía actúan como partidos pero al celebrarse la elección¹⁶, éstos ya saben si han perdido o no el registro (independientemente de la declaratoria del Consejo General o la Junta General Ejecutiva), y será de ahí en adelante que de ellos dependa presentarlos. Para cuando se emite el dictamen de los informes de campaña, comienza el periodo para presentar los informes anuales.



El problema que queremos resaltar es el generado por el desfase existente entre la pérdida de registro y la entrega de informes: los sujetos obligados a presentarlos, son entes que ya no existen, entes que al haber perdido su registro perdieron también su personalidad, pero que a la vez, como entidades de interés público que fueron y el financiamiento que recibieron, deben quedar sujetos a procedimientos fiscalizadores. Así, mientras que por un lado tenemos que la imposición de obligaciones a estos entes únicamente genera incertidumbre (sólo de ellos depende su total cumplimiento), por el otro, tenemos que el no ejercicio de acciones fiscalizadoras sobre sus finanzas deja en la mesa dudas respecto al uso indebido de recursos públicos o a la posible existencia de nexos con fuentes ilícitas de financiamiento y fenómenos de corrupción.

¹⁶ Con base en el resultado de la elección que presenta el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) el mismo día de la jornada electoral, todos los contendientes tienen clara idea de sus logros o fracasos.

2.3. Cumplimiento de obligaciones por personas inexistentes.

Nuestro tercer problema: el cumplimiento de obligaciones por personas inexistentes.

Al conseguir su registro, todos los partidos adquieren personalidad jurídica, derechos y obligaciones. Durante su existencia, dado que tienen plena capacidad jurídica, es común que celebren contratos y adquieran obligaciones con particulares. El problema de la celebración de contratos entre partidos y particulares, surge cuando el primero pierde su registro y a su vez la capacidad para ser sujeto activo o pasivo de la obligación; por un lado, si deja de ser sujeto activo, libera del cumplimiento de la obligación al sujeto pasivo (lo cual se puede prestar para hacer mal uso de sus recursos), y por otro, si deja de ser sujeto pasivo, coloca al activo en estado de indefensión. La pérdida de capacidad no es lo único que hace posible tal situación pues el hecho de que el partido desaparezca, hace imposible exigirle el cumplimiento de las obligaciones contraídas. A pesar de que el Tribunal ha establecido que a la pérdida del registro los partidos deben dar cumplimiento a todas sus obligaciones¹⁷, incluida la de la presentación de informes, en los hechos sólo se actualiza el segundo caso, de tal suerte que los contratos¹⁸ en los que figura el partido político que ha perdido su registro como sujeto pasivo, corren el riesgo de ser incumplidos.

Cuando una obligación se contrae, esta debe ser pagada; la garantía del cumplimiento es el patrimonio del sujeto pasivo (deudor). En caso de que el deudor incumpla con el pago de la obligación (ejecución de la prestación prometida), quedará sujeto a la intervención de la autoridad judicial, misma que lo obligará a cumplir y a responder por los daños y perjuicios. En el caso de los partidos que pierden su registro, esto no es posible.

Si bien los partidos cuentan con un órgano encargado de su administración desde el momento en el que se constituyen, ni este ni ningún otro órgano es directamente responsable del cumplimiento de obligaciones adquiridas con terceros; si a esto le agregamos que al verificarse los procedimientos fiscalizadores, toda la estructura partidaria desaparece (para estas fechas ya se ha emitido la declaratoria de pérdida de registro), tenemos que no existen los medios ni las condiciones para coaccionarlos al pago de la obligación.

2.4. El patrimonio activo del partido político al perder registro.

Finalmente, la cuarta cuestión que queremos abordar es la relativa al patrimonio activo del partido al perder el registro. Veamos.

Cuando una agrupación política nacional obtiene su registro como partido político adquiere personalidad jurídica y se hace acreedora a ciertos derechos y prerrogativas. El financiamiento es uno de ellos.

¹⁷ Sentencia SUP- RAP-007/2004.

¹⁸ Contratos como el de compraventa, de arrendamiento y el de prestación de servicios, son sólo algunos de los contratos que cualquier partido político puede celebrar.

Financiamiento público y privado ingresan a las arcas del partido político, quien adquiere los bienes que requiere para el cumplimiento de sus fines (los bienes también pueden provenir de las aportaciones de simpatizantes), realiza las operaciones bancarias y financieras que considera convenientes para el manejo de los fondos y fideicomisos que tiene permitido crear (a excepción de la adquisición de acciones bursátiles), y realiza diversas actividades promocionales para allegarse de recursos. De esta manera, los partidos obtienen dinero y forman su patrimonio¹⁹.

Al perder su registro los partidos deben atender un solo requerimiento: cumplir obligaciones adquiridas con terceros y entregar sus informes anuales y de campaña a la autoridad fiscalizadora. Verificado el cumplimiento (de acuerdo con lo señalado en líneas anteriores, al efectuar la presentación de informes), los partidos y su patrimonio desaparecen del escenario político-electoral.

Como vemos, el problema al que aludimos no es poca cosa: la pérdida de registro hace que el patrimonio del partido en cuestión (constituido con recursos públicos y privados otorgados para la consecución de fines públicos) adquiera un porvenir incierto.

El indeterminado destino de los bienes que los partidos adquirieron (muebles e inmuebles), el de los rendimientos financieros que obtuvieron, y el de los remanentes monetarios y financieros del financiamiento público y privado que no ejercieron (incluidos los recursos por actividades específicas de los que conservaron el derecho a recibir una vez perdido el registro²⁰), desvirtúa su fin primario: el sostenimiento de una institución fundamental de la democracia.

3. Consecuencias de los vacíos legales.

Cuatro son los problemas esenciales que la actual regulación permite se generen con la pérdida de registro de un partido político. Dichos de problemas, como es de esperarse, vienen acompañados de consecuencias negativas. Veamos a que nos referimos.

Pérdida del registro: fin de la vida jurídica del partido. El hecho de que la vida jurídica del partido termine hipotéticamente al momento de la emisión de la declaratoria de pérdida de registro, provoca la metamorfosis del partido en un ente innominado que teóricamente carece de personalidad y capacidad para actuar, pero que debe seguir haciéndolo.

Como es de esperarse, la consecuencia no pueden ser más que negativa: todos los actos que realicen de ahí en adelante dependerán sólo del “expartido” para llegar a buen término puesto que no existe la forma para coaccionarlos al cumplimiento.

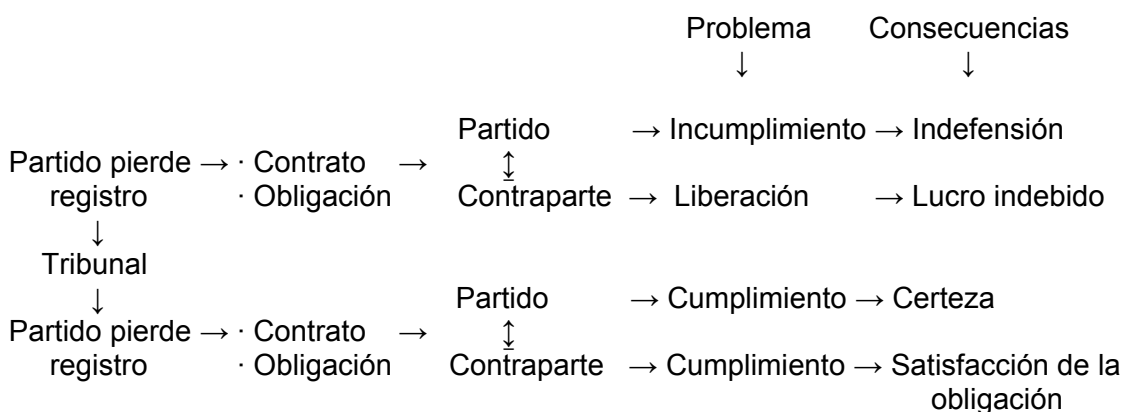
¹⁹ El patrimonio es el conjunto de bienes, derechos y obligaciones de una persona, que constituyen una universalidad jurídica. Está constituido por dos elementos, uno activo y otro pasivo. El elemento activo se compone por derechos reales y derechos de crédito (es el conjunto de bienes y derechos pertenecientes a una persona); el elemento pasivo se integra por las obligaciones del sujeto.

²⁰ SUP- RAP- 007/2004.

Pérdida de personalidad y rendición de informes: tiempos desfasados. El hecho de que los sujetos obligados a presentar informes a la autoridad electoral sean entes que ya no gozan de personalidad jurídica, origina dos consecuencias negativas:

- a) En razón de que el partido sabe que la prolongación de su presencia es sólo para la entrega de informes, su proceder no es tal y como lo desearon quienes le impusieron dicha obligación pues a pesar de que el actuar posterior a la pérdida de registro está descrito en la norma, su observación no ha sido el objetivo final de partidos que no cumplen con los requisitos de la entrega de informes y que ya no se sujetan al procedimiento.
- b) Debido a que el partido, tan pronto como entrega sus informes desaparece, la materialización de las sanciones que el IFE le impone al verificar la comisión de actos contrarios a la ley, es imposible. Así, partidos en cuyas finanzas se han detectado irregularidades y por lo tanto, se han hecho acreedores a sanciones, literalmente se han dado a la fuga.

Cumplimiento de obligaciones por personas inexistentes. Jurídicamente un partido que pierde su registro, pierde también la personalidad y la capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones. A pesar de ello y en atención a múltiples demandas (resultaba muy conveniente para los partidos el hecho de que a la pérdida del registro quedaran liberados del cumplimiento de sus obligaciones), el Tribunal Electoral determinó que cuando un partido perdiera su registro debía dar cumplimiento a todas sus obligaciones. Solo quedaba esperar los resultados.



Contrario a lo que se esperaba, las consecuencias fueron las mismas: los partidos desaparecen sin hacer frente a sus obligaciones²¹ porque ya no existe ningún medio por el cual se les pueda obligar a cumplirlas. Así, en obligaciones en las que el partido aparece como sujeto activo, la consecuencia es la liberación del cumplimiento de la obligación al sujeto pasivo (esto puede significar un lucro indebido por parte del sujeto pasivo en perjuicio del erario

²¹ La única obligación que cumplen es la de la entrega de informes aunque, como ya lo vimos, lo hacen de manera poco afortunada.

público, o puede prestarse para que los partidos hagan mal uso de los recursos –adquirir obligaciones que tras la eventual pérdida de registro, de beneficios directos a sus dirigentes–), en tanto que en obligaciones en las que el partido es el sujeto pasivo, la consecuencia es dejar en estado de indefensión a su contraparte (no hay quien se haga responsable del pago de la obligación).

Patrimonio activo del partido al perder el registro. Al perder su registro, todo partido político desaparece, aunque, de acuerdo con el Tribunal, antes de hacerlo debe responder a las obligaciones adquiridas con terceros. Así, una vez que el partido ha saldado todas sus cuentas pendientes (en la práctica esto es poco común), desaparece con todo y los recursos que constituyeron su patrimonio activo. El hecho de que la pérdida de registro haga que el patrimonio del partido adquiera un porvenir incierto, acarrea varias consecuencias negativas:

- a) Partidos políticos: enriquecimiento de particulares. Como entidades de interés público que son, los partidos políticos son acreedores a ciertos derechos y prerrogativas de entre los que destaca el financiamiento público. Grandes son las cantidades de dinero que cada organización recibe anualmente para el desempeño de sus actividades ordinarias y más aún, las que reciben para las de campaña. Tal situación no ha pasado desapercibida para algunos ciudadanos, quienes han visto en estas instituciones negocios lucrativos cuyas ganancias se generan durante el registro y se recogen a su pérdida: debido a que no existe disposición legal que establezca un procedimiento efectivo de liquidación del patrimonio de los partidos al perder el registro²², sus dirigentes desaparecen con él. Por otro lado, hay que señalar que la abundancia no siempre está del lado de los partidos pues si bien estos reciben altas cantidades de recursos, la aplicación de ellos en las actividades que deben desempeñar no deja lugar a la existencia de remanentes.
- b) Financiamiento público: fines desvirtuados. Todo financiamiento a partidos tiene como objeto el mantenimiento ordinario y electoral de estas entidades. Como bien sabemos, la existencia de los partidos está encaminada a la consecución de ciertos fines mismos que en caso de pérdida de registro, son de imposible realización. Así, el patrimonio del que disponía el partido para cumplir con sus fines, ya no será aplicado en ellos.

El hecho de que a la pérdida de registro, el patrimonio activo del partido se utilice en actividades diferentes a las señaladas en la Constitución (sostenimiento de actividades ordinarias y de campaña), aún cuando sea con la finalidad de continuar con los proyectos políticos del partido desaparecido, desvirtúa los objetivos primarios del financiamiento público: eliminar las desigualdades de recursos entre las diferentes opciones partidarias, impedir la influencia de grupos de poder, garantizar la participación equitativa de los partidos,

²² El primer intento por regular esta situación lo hizo el Consejo General del IFE en 2003 y posteriormente en 2005, con la emisión del “Reglamento que establece los lineamientos relativos a la disolución, liquidación y destino de los bienes de los partidos políticos nacionales que pierdan o les sea cancelado su registro ante el IFE”.

y asegurar la existencia de partidos nuevos y la permanencia de los existentes.

- c) Desprestigio de los principales articuladores de la democracia. Aunada al linchamiento constante del que los partidos son objeto (se crean vínculos indisolubles entre funcionarios corruptos pertenecientes al partido y la institución partidaria en si, que ante los ojos de la ciudadanía hacen imposible la distinción entre uno y otro; y se les describe como organizaciones que sólo buscan beneficios propios), la libre disposición que del patrimonio activo tienen sus dirigentes a la pérdida de registro, han hecho que la figura del partido político se debilite día con día en detrimento de la democracia, pues sus principales articuladores, están perdiendo valor para la ciudadanía.

Así, por años los problemas originados por la pérdida de registro de los partidos, han aquejado al sistema democrático y al propio régimen de partidos, la falta de regulación o los intentos fallidos lo han permitido; ahora, toca el turno de abordar el segundo caso, el de los intentos.

4. Iniciativas de reforma, adición y derogación, en torno al tema de pérdida de registro y destino de los bienes de los partidos políticos.

En el mes de marzo del 2004 fueron presentadas en la Cámara de Diputados diversas iniciativas de reforma, adición y derogación, tanto de la Constitución Política como del COFIPE²³. Dichas propuestas pretendían ser la respuesta a los problemas derivados del financiamiento, la fiscalización y la pérdida de registro de los partidos políticos; a pesar de ello, todas se quedaron en la mesa de discusión. Su contenido, en lo que hace a éstos temas (financiamiento, fiscalización e incorporación de bienes a la Federación), serán los puntos que nos ocuparan a continuación.

4.1. Notas para una reforma electoral: propuestas de los Consejeros Electorales del ciclo 1996- 2003.

Antes de entrar al análisis de las propuestas presentadas por algunos diputados y el ejecutivo federal, creemos que es necesario echar un vistazo al documento que presentaron en el 2003 los entonces consejeros electorales (a excepción de Jaime Cárdenas Gracia) y el consejero presidente.

Elaborado a partir de la experiencia que el desempeño del cargo dio a los funcionarios, el documento denominado “Notas para una reforma electoral:

²³ Cabe aclarar que las iniciativas no sólo se ocuparon de la Carta Magna y del COFIPE sino que también abarcaron ordenamientos como la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Código Fiscal de la Federación y la Ley del Impuesto sobre la Renta.

una visión de conjunto”, contiene los puntos en los que, desde su perspectiva, convendría hacer modificaciones a la ley; el objetivo era aportar a los legisladores un documento útil para el diseño de una reforma electoral.²⁴

Entre los temas que los consejeros abordaron se encuentran por supuesto, el de financiamiento y fiscalización a partidos así como el de la liquidación de aquellos que pierdan su registro. Tocante al financiamiento, los consejeros plantean la necesidad de modificar la fórmula para determinar el financiamiento público, la de reducir el monto de financiamiento para gastos de campaña en un 50% en elecciones intermedias, la de disminuir los periodos de campaña (que incidiría en el cálculo de financiamiento), y la de regular las aportaciones de los militantes a sus partidos. En lo que a fiscalización se refiere, la eliminación del secreto bancario, fiscal y fiduciario (este punto lleva consigo el dotar de atribuciones al IFE para solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores información de operaciones bancarias y financieras de partidos y personas implicadas en procedimientos de quejas; facultarlo para que tenga acceso a información de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público o de sus dependencias, relativa a la facturación que cualquier persona con actividades empresariales haya hecho a favor de algún partido; y finalmente, hacerle posible el requerir a la SHCP la práctica de auditorias a empresas o personas con actividades empresariales, respecto de sus prácticas con algún partido), el darle facultades al IFE para requerir a personas o empresas información que obre en su poder y que sea de utilidad en la sustanciación de las quejas (esta facultad de investigación debe estar acompañada de sus respectivas medidas de apremio), y el establecimiento de la obligación de coordinación del IFE y de autoridades electorales locales para llevar a cabo la actividad fiscalizadora, fueron las sugerencias formuladas por los exconsejeros. En cuanto a la incorporación de los bienes por parte de los partidos que pierdan su registro a los del Estado, se apunta el establecimiento de un procedimiento de liquidación vigilado por la autoridad electoral, que impida que los bienes que adquirieron como entidades de interés público tengan un fin incierto o en beneficio de particulares (en dicho procedimiento deben imponerse obligaciones en las que se incluya la de rendir de cuentas sobre la utilización de los recursos y la existencia de personas físicas responsables de la realización de procedimiento, el establecimiento de facultades de la autoridad electoral para conocer del mismo, y la fijación de los plazos y modalidades de la incorporación del patrimonio final a las arcas de la Federación).

Estos fueron los apuntes que los exconsejeros hicieron sobre los temas que nos ocupan; ahora, veremos como fueron formuladas las propuestas.

4.2. Iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal.

Tres fueron los objetivos que, se argumentaba, perseguían las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal: “mejorar las condiciones de transparencia y rendición de cuentas, reducir el costo de la democracia y generar condiciones que incentiven el diálogo y la concreción de acuerdos”²⁵.

²⁴ CONSEJO General del Instituto Federal Electoral, periodo 1996- 2003, Notas para una reforma electoral: una visión de conjunto, IFE, 23 de octubre, México, 2003.

²⁵ GACETA Parlamentaria, no. 1461- II, martes 23 de marzo de 2004.

Así, se propuso la regulación de las precampañas y de la entrega al Estado de los bienes de los partidos y agrupaciones políticas que pierdan su registro, el establecimiento de una legislación más rigurosa en el tema de publicidad y propaganda en los procesos electorales, así como la ampliación de las facultades fiscalizadoras del IFE y otros órganos electorales. Siendo los temas de financiamiento, fiscalización e integración de bienes, los que nos interesan, será en los que ahora nos centraremos.

4.2.1. Disminución del financiamiento público.

En lo que hace al financiamiento público se propuso la reducción de campañas tanto de presidente (de 165 a 90 días) como de senadores y diputados (de 72 a 45 días). Propone la modificación de la fórmula para calcular el financiamiento, siendo ahora el salario mínimo general vigente en el D. F. y el número de ciudadanos que integren el padrón electoral²⁶, los factores que se tomaran en cuenta. Las actividades ordinarias permanentes se compondrán del monto que resulte de multiplicar el 40% del smg (salario mínimo general) vigente en el D. F. del último mes del año anterior por el número de ciudadanos que integran el padrón electoral; este financiamiento será anual. Para actividades de campaña, la entrega del monto de financiamiento parte de la diferenciación entre elección total (elección del presidente de la República y de los integrantes de ambas Cámaras) y elección intermedia (renovación solo de la Cámara de Diputados), correspondiéndole a la primera una cantidad equivalente a tres cuartas partes del monto determinado para cada partido por actividades ordinarias permanentes, en tanto que para la segunda, corresponderá una cantidad equivalente a la mitad de ese mismo monto.

Las anteriores, fueron las propuestas del Ejecutivo Federal para “reducir el costo de la democracia”, pero vale la pena preguntarnos: ¿será realmente sano para nuestro sistema de partidos y por lo tanto, para la naciente democracia, una reducción tan severa del financiamiento público a sus principales vehículos? Creemos que si bien es acertada la reducción de financiamiento público para gastos de campaña en un 50% en elecciones intermedias (con esta medida se subsanaría una de las imperfecciones del sistema de financiamiento, pues como es bien sabido, la renovación de una sola Cámara no amerita un monto tan grande de financiamiento como en elecciones presidenciales dado que los gastos son menores), la reducción a tres cuartas partes de financiamiento para elecciones presidenciales no fue tan afortunada pues, tanto esta como el cambio en la fórmula para calcularlo y la adopción de nuevos factores, podrían orillar a los partidos a buscar formas indeseables de financiamiento ante la necesidad de recursos, ya no para hacer frente a campañas electorales sino para el simple mantenimiento de sus actividades ordinarias. Veamos gráficamente lo que estamos hablando.

Atendiendo a la fórmula propuesta por el Ejecutivo para calcular el financiamiento público tenemos lo siguiente:

²⁶ En el padrón electoral se encuentran todos los ciudadanos mexicanos que solicitaron su inscripción al mismo, con la finalidad de obtener su Credencial para Votar con fotografía y así ejercer su derecho al voto.

<i>SMGV en DF 2007</i>	<i>40% SMGV</i>	<i>No. CIUDADANOS (PADRÓN ELECTORAL)</i>	<i>FINANCIAMIENTO AOP 2007</i>
50.57*	20.228	73,863,427**	\$ 1,494,109,401.356

* SMGV en el DF a julio de 2007.

** Información al 31 de mayo de 2007.

Así, el monto de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes sería la cantidad de \$ 1,494,109,401.356 para 2007. Además, la eliminación de los costos mínimos de campaña dejaría sin factor de cálculo a los topes de gastos de campaña y pondría en aprietos económicos al IFE en caso de haber disminución a su presupuesto (el IFE tendría que cubrir los montos de financiamiento que no sufrirían depreciación).

4.2.2. Integración de los bienes y remanentes de los partidos que pierdan su registro, al patrimonio de la Federación.

Otro de los puntos de que nos interesa de la iniciativa del Ejecutivo Federal, es aquel que plantea que a la pérdida de su registro los partidos políticos devuelvan a la Federación los bienes que adquirieron; veamos en que consistió su propuesta.

En la iniciativa de modificación a la Constitución Política, el Ejecutivo establece la premisa de que los bienes y remanentes de los partidos que pierdan su registro, pasarán al patrimonio de la Federación; el COFIPE reprodujo el diseño.

Como es sabido, el papel que juega una ley reglamentaria (a grandes rasgos) es el de desarrollar los lineamientos que establece la norma suprema, pues bien, este no fue el caso del COFIPE en lo que al tema de incorporación de bienes se refiere, ya que lo único de que se ocupa, es de copiar lo dicho en la Constitución y de adicionar un pequeño párrafo en donde se establece que los órganos del IFE encargados de conocer el asunto serán la Junta General Ejecutiva y el Consejo General, la primera hará la declaratoria, la segunda emitirá la resolución y ambos establecerán que el patrimonio de los “expartidos” queda a disposición de la autoridad competente, según el Ejecutivo, “en los términos de las normas jurídicas aplicables”.

Lamentable es el hecho de que se impulsen modificaciones inacabadas a la ley, como es el caso. El Ejecutivo plantea simplemente que cuando un partido pierda su registro, su patrimonio (conformado por bienes y remanentes) pasará al patrimonio de la Federación para lo cual, este, conforme a las normas jurídicas aplicables, quedará a disposición de la autoridad competente. Así, bien vale la pena preguntarnos: ¿quién es esa autoridad competente, la electoral, la hacendaria o alguna otra?, ¿cuáles son las normas jurídicas aplicables?, ¿existen esas normas o debe entenderse que la autoridad electoral está facultada para expedir algún reglamento? Estas, son sólo algunas de las interrogantes que la propuesta genera.

La implantación de un mecanismo tan novedoso requiere de verdaderas propuestas acabadas, de un buen planteamiento que sea capaz de proporcionar eficacia a la norma y no de simples lineamientos que la hagan ambigua y obscurezcan su aplicación.

4.2.3. Fiscalización del origen y destino de los recursos de los partidos.

Finalmente, el último punto que nos interesa de la iniciativa del Ejecutivo Federal, es el relativo a la fiscalización.

En lo que hizo a este tema, el Ejecutivo toca puntos que han demostrado ser el talón de Aquiles de la acción fiscalizadora del IFE, el primero, su imposibilidad para requerir información fiscal, y el segundo, su incapacidad para investigar directamente a particulares sobre posible financiamiento irregular a partidos. Así, ante esta situación se propuso facultar al IFE (específicamente al Presidente del Consejo General, según el COFIPE) para requerir a personas, instituciones financieras o autoridades competentes, la entrega (dependiendo del caso) de información o documentación fiscal, financiera, fiduciaria o de cualquier otra materia, relativa a operaciones que hayan o se hayan realizado con algún partido.

De lo anterior, hay que decir que aunque se tenga el ánimo de ampliar el terreno de acción de la autoridad electoral, es infortunado el hecho de que se ignore que esta, no puede directamente investigar y mucho menos obligar a particulares o requerirlos sin que medie formalidad alguna (garantía de legalidad).

4.3. Iniciativas presentadas por el diputado Juan Manuel Vega Rayet del PRI.

Perteneciente al grupo parlamentario del PRI, el Diputado Juan Manuel Vega Rayet presentó su iniciativa de modificación a la Constitución Política y al COFIPE, en el mes de marzo de 2004.

Argumentando que el alto financiamiento público que reciben los partidos ha pervertido a algunos de ellos al grado de llevarlos a verse a sí mismos como negocios o empresas familiares, Vega Rayet propone implantar “medidas más estrictas para la fiscalización de sus recursos y actividades, ... y emprender una cultura de rendición de cuentas, transparencia y reciclamiento de recursos”²⁷. Veamos de qué se trata.

4.3.1. Restitución de los bienes y remanentes monetarios y financieros de los partidos que pierdan su registro a la Nación.

Toda la iniciativa de Rayet gira en torno a que los partidos que pierdan su registro “regresen” a la nación, tanto los bienes que adquirieron con financiamiento público, como los remanentes monetarios y financieros no ejercidos del mismo. Este principio que se establece en la Constitución, es el que desarrolla el COFIPE. Infortunadamente, desde aquí encontramos el primer gran inconveniente de la propuesta, el cual, desde nuestra perspectiva, la echa por la borda: la “devolución” del patrimonio será en razón de los recursos involucrados, es decir, recursos públicos o privados.

Rayet parte de la idea de que los partidos que pierdan su registro, deberán “devolver” a la nación todos los bienes que adquirieron con financiamiento público, incluyendo sus remanentes financieros y monetarios no

²⁷ GACETA Parlamentaria, no. 1458, jueves 18 de marzo de 2004.

ejercidos. A partir de ahí, hace una descripción general del procedimiento que ha de llevarse a cabo para que los bienes y remanentes “reingresen” a las arcas del IFE en un plazo de 180 días naturales posteriores a la notificación de pérdida de registro: los remanentes no ejercidos (monetarios y financieros) serán endosados a nombre del IFE para que legalmente disponga de ellos y los haga efectivos en moneda nacional; los bienes (muebles e inmuebles) se “devolverán” al IFE a nombre de su Secretaría para que, una vez que tenga la posesión, el Secretario Ejecutivo convoque a subasta pública, los enajene y obtenga su valor en moneda nacional. Tanto los recursos efectivos obtenidos de la subasta pública como los obtenidos de los remanentes, se sumaran para formar una bolsa especial que se destinará al financiamiento de nuevos partidos. Esta bolsa será la primera en repartirse.

El que la propuesta parta del supuesto de “devolver” solamente lo adquirido con financiamiento público, nos conduce a preguntarnos: ¿cómo sabremos cuáles bienes se adquieren con financiamiento público y cuáles con financiamiento privado?, ¿será a partir de la palabra del partido, de la que se partirá para considerar que un bien fue adquirido con financiamiento público o privado? A pesar de que el argumento fuerte para impulsar la reforma, es la perversión de algunos partidos, no se menciona la adopción de algún mecanismo por el que la autoridad conozca a detalle el origen de sus recursos. Además, partiendo de la idea de que nos encontramos ante declaraciones honestas de un “partido íntegro”, o ante los datos que nos proporcione el mecanismo adoptado (vía reglamento) para conocer las adquisiciones y recursos implicados, ¿qué pasará cuando en la adquisición de un bien se vean involucrados tanto financiamiento público como privado?, ¿después de realizada la subasta, el IFE tendrá que regresar la cantidad de recursos privados que se dice, se invirtieron?, ¿a quién se entregará dicho monto, al dirigente del expartido, a militantes o a simpatizantes?, ¿qué pasará cuando no sea posible enajenar los bienes o cuando éstos tengan algún tipo de gravamen? Respecto de los remanentes: los partidos tienen diversas cuentas bancarias en las que, independientemente de la declaración que hacen de sus ingresos privados, estos se mezclan con los públicos, ¿cómo se sabrá que cantidad corresponde a cada uno?, ¿a favor de quién se aplicaran los intereses que generen la cuentas, a favor de los recursos públicos o de los privados?

Todas estas cuestiones tan importantes, deben abordarse desde la propuesta y no quedar en el aire, esperando a que alguien más las recoja mediante un reglamento. Por otro lado, no olvidemos que el establecimiento de normas ambiguas e inacabadas desencadena la generación de más normas que, en la mayoría de los casos, son poco viables o erradas.

Desde nuestra perspectiva, el hecho de que los partidos sean entidades de interés público constituye razón suficiente para que al perder su registro, todos los bienes que adquirieron, así como los remanentes, sean objeto de integración.

Finalmente, para hacer efectivas las disposiciones relativas a la devolución de bienes y remanentes, Vega Rayet incluye un artículo en el que se consigna que si el partido no hace la devolución, se le aplicará una multa equivalente al doble del valor estimado de la suma del valor comercial de los bienes más los remanentes la cual, deberá pagarse dentro de los 30 días naturales a que se haya fijado. En estos términos, nosotros nos preguntamos: ¿qué tan efectiva es una sanción en la que el ente que se pretende coaccionar

ya no existe, es decir, es viable hacer sujeto de obligaciones a un ente inexistente jurídicamente? Recordemos que en la práctica ha sido imposible hacer efectivo el cobro de multas a partidos que han perdido su registro debido a que al perderlo, desaparece el ente jurídicamente obligado. Con lo anterior, no queremos decir que las obligaciones y responsabilidades del partido deben extinguirse con la pérdida de su registro, sino que deben construirse nuevas fórmulas para hacerlas efectivas, con sujetos que tengan plena capacidad jurídica.

4.4. Iniciativa presentada por el diputado Luis Antonio Ramírez Pineda del PRI.

En pos del fortalecimiento y perfeccionamiento de la democracia mexicana, el Diputado Ramírez Pineda presentó una iniciativa que persigue tres objetivos: racionalización de los recursos financieros destinados a la actividad político- electoral, fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas de los partidos, y consolidación de la autonomía, imparcialidad y capacidad de fiscalización de la autoridad electoral. Para la realización de estos tres grandes objetivos, el diputado fijó también varios objetivos específicos de los que destacan la reducción del tiempo de duración de la campaña presidencial y gastos de la misma, sanciones a los candidatos que rebasen los topes a los gastos de campaña, “devolución” de bienes por parte de los partidos que pierdan su registro, modificación en la rendición de cuentas de los partidos políticos nacionales, y ampliación de las facultades fiscalizadoras del IFE.²⁸

En el punto de financiamiento Ramírez Pineda, a pesar de tomar como argumento de su exposición la reducción del mismo, no hace mucho. Abordando por un lado, el financiamiento público indirecto a través del manejo de los tiempos en radio y televisión, y por otro, el tema de las precampañas, sólo introduce la prohibición, respecto del primero, de gastar más del 30% de financiamiento público que reciban los partidos para gastos de campaña (observemos que es el 30% pero del financiamiento que reciban todos los partidos), y respecto del segundo, se establece un tope a los gastos que realicen los aspirantes a candidatos con motivo de su precampaña (este tope es el equivalente al 20% del monto total fijado como tope de gastos de campaña de la elección correspondiente) y la disposición de que éstos gastos se incluirán en los informes anuales (gastos ordinarios) de los partidos. Sin duda las propuestas que el diputado hace en estos dos temas tan importantes merece un análisis detallado pero, siendo otras cuestiones las que a nosotros nos ocupan, sólo diremos al respecto que con las medidas que se proponen quedan irresueltos muchos problemas que el financiamiento a partidos genera, incluidos la contratación de tiempos en los medios y los gastos en precampañas.

²⁸ GACETA Parlamentaria, no. 1461- II, martes 23 de marzo de 2004.

4.4.1. Reintegración al IFE de los bienes de los partidos políticos que pierdan su registro.

En lo que a incorporación de bienes se refiere, al igual que en financiamiento y fiscalización, la propuesta es simplista y limitada. Sin establecimiento de procedimiento alguno (se delega la tarea al propio partido, quien deberá fijarlo en sus estatutos), fijando como autoridad encargada de la recepción de bienes al IFE (nuevamente la institución será la encargada de establecer las normas mínimas al calificar los estatutos, hacer la recepción de los bienes y designar a su órgano encargado), y señalando como obligado directo de la “devolución” al Comité Nacional de cada partido, la idea es: “devolución” de bienes adquiridos únicamente con financiamiento público a la pérdida de registro como partido político nacional.

4.4.2. Fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

En materia de fiscalización sólo se proponen dos modificaciones al COFIPE, la primera se refiere a la obligación de los partidos de publicar cada seis meses en su órgano de difusión, el informe financiero sobre el origen y destino de sus recursos; y la segunda, a las atribuciones del Consejo General del IFE al establecer la vigilancia y fiscalización de las actividades y recursos destinados por ciudadanos y partidos a las precampañas.

4.5. Iniciativas presentadas por los diputados José Alberto Aguilar Inárritu del PRI, Manuel Camacho Solís y Emilio Zebadúa González del PRD, y Jesús Emilio Martínez Álvarez, de Convergencia.

Teniendo como objetivo principal la corrección de deficiencias en las normas para “legitimar a la política, aumentar la participación de los ciudadanos” y “... asegurar la independencia de la autoridad de los intereses económicos”²⁹, la iniciativa de modificación a la Constitución Política y al COFIPE presentada por los cuatro diputados, parte de cinco principios: “austeridad, equidad, protección del interés público, transparencia y prevención de la corrupción, y fortalecimiento de las prácticas democráticas y la rendición de cuentas en la vida de los partidos políticos”³⁰.

A continuación veremos la forma en la que los diputados abordaron los tres temas que son de nuestro interés: financiamiento, fiscalización e incorporación de bienes.

4.5.1. Disminución del financiamiento público.

Financiamiento. Se modifica la fórmula para calcularlo, ahora se tomará en cuenta un nuevo elemento: el factor de premio al voto (suma de votantes empadronados –razón entre el número de votantes que acudieron a las últimas elecciones y el número de empadronados que aparecieron en las listas

²⁹ GACETA Parlamentaria, no. 1461- II, martes 23 de marzo de 2004.

³⁰ GACETA Parlamentaria, Op. cit.

nominales de las últimas elecciones- y el elemento de incentivo a la promoción del voto –votantes empadronados al cuadrado-). Primero, se multiplicará el CMC para diputado por el total de diputados de mayoría relativa a elegir y por el número de partidos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión; en segundo lugar, se multiplicará el CMC para senador por el total de senadores de mayoría y primera minoría a elegir y por el número de partidos con representación en las Cámaras del Congreso; y en tercer lugar, se obtendrá el CMC para presidente de la República de acuerdo con el antiguo procedimiento (CMCD por diputados de mayoría relativa, entre días que dura la campaña de diputado de mayoría relativa, por los días que dura la campaña de presidente). La multiplicación de la cantidad que resulte de sumar los tres CMC por el factor del premio al voto, arrojará el monto de financiamiento público.

El replanteamiento de la fórmula hará, de acuerdo con los diputados, que el monto que se entregue a los partidos por concepto de financiamiento público se reduzca en un 40%. Al respecto, nosotros decimos nuevamente que una disminución tan severa a la principal fuente de ingresos de los partidos, podría orillarlos a recurrir a formas ilícitas o prohibidas de financiamiento. Si finalmente lo que se busca es reducir los montos que se entregan a los partidos y dotarlos de cierta estabilidad, lo que debería de hacerse es voltear la vista hacia el único factor de la fórmula actual que es variable y del que, por ende, dependen los aumentos: el número de partidos con representación en las Cámaras del Congreso.

Una vez planteada la nueva fórmula, se establece que del monto que reciba, cada partido deberá destinar anualmente el 4% para el desarrollo de sus fundaciones e institutos. Asimismo, se determina que para años de elección de presidente y de ambas Cámaras, el monto que se entregará a cada partido por concepto de gastos de campaña, será un tanto igual al fijado para actividades ordinarias; en el caso de renovarse una sola Cámara, el monto será el equivalente al 50% de lo que se les entregó por ese mismo concepto. Una vez más, coincidimos en este último punto, al igual que lo hicimos con la propuesta del Ejecutivo, pues creemos que la celebración de elecciones intermedias sólo merece la mitad de lo que un partido recibiría en caso de renovación de ambas Cámaras y de elección de Presidente de la República.

En lo que hace al apartado de las prohibiciones al financiamiento, se incluye un pequeño párrafo con el que se niega la posibilidad a los órganos autónomos de la Federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios, realizar aportaciones o donativos a los partidos; con esta medida, los diputados pretenden coartar futuras irregularidades.

Por último, en los capítulos de derechos y obligaciones de los partidos, se consignan dos puntos relevantes, el primero de ellos es el relativo a la presentación de inventarios e informes, y el segundo, a la contratación de deuda.

Tocante al primer punto, se propone introducir como medidas complementarias del sistema fiscalizador y aún, como medidas preparatorias de la integración de bienes, dos obligaciones más. Una de ellas es el establecimiento, por parte del partido, de normas y procedimientos claros y transparentes en sus procesos de adquisición de bienes, servicios y arrendamientos, lo que deberá informar al IFE, a través de un apartado especial que incluirá su informe anual; las reglas y formatos para su presentación serán fijados por el Consejo General. Además, como una

segunda obligación, los partidos también presentarían anualmente un informe de los bienes que adquirieron con recursos públicos. Sin duda, creemos que la introducción de ambas obligaciones constituye un avance importante pero que, por desgracia, se ve limitado de nueva cuenta por los linderos que impone el legislador, a saber, el financiamiento público. Por otro lado, es innegable el papel categórico que el Consejo General del IFE ha tomado en la elaboración de reglas a seguir por los partidos pues, en numerosos casos, el legislador le ha delegado esa función³¹.

Referente al capítulo de derechos, hay un punto que llama mucho la atención: se propone que los partidos puedan contratar deuda total para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta por un monto del 50% del financiamiento público anual, lo que significa que un sólo partido podría adquirir deuda equivalente a la mitad de lo que todos los partidos recibirán anualmente por financiamiento público. Siendo esta la propuesta, nosotros nos preguntamos: ¿cómo es posible que se enarbore como un principio de la iniciativa, el de austeridad, si al mismo tiempo que se propone reducir los recursos públicos que se proporcionan a los partidos, se les faculta para contratar deuda por una cantidad de casi el doble de lo que les correspondería por financiamiento público?³² Al permitir la contratación de deuda se estaría abriendo la puerta a una serie de problemas extras a los que ya se tienen: que la contratación de la deuda tenga efectos directos sobre la existencia misma del partido, que a la pérdida del registro no haya sujeto responsable del cumplimiento, que los recursos públicos sean utilizados para el pago de intereses, y que la entidad partido político se convierta en un instrumento para contratar deuda y a la vez, en un escape al cumplimiento de la misma al verificarse la pérdida del registro.

4.5.2. Fiscalización de los recursos de los partidos.

Fiscalización. Se comienza por colocar a nivel constitucional, la ya instalada práctica de acuerdos entre IFE y autoridades electorales locales para la adopción de mecanismos de coordinación en la fiscalización de los recursos de los partidos; asimismo, se establece la posibilidad de que ante requerimiento del IFE, los órganos auditores de congresos o contralorías federales o locales, realicen auditorías a dependencias de los gobiernos federal, estatal o municipal. Respecto del primer punto diremos que el IFE fue el primero en tomar la iniciativa sobre la celebración de convenios en materia de fiscalización, pues desde hace varios años (a partir de 2000) los ha venido celebrando con órganos electorales locales dispuestos a contribuir en la realización de la tarea fiscalizadora; tal vez el arribo de estas atribuciones a la

³¹ Si bien en algunas ocasiones el Consejo General del IFE es facultado expresamente para emitir reglas, en muchas otras ha tenido que actuar ante la falta de disposiciones precisas, como fue el caso de los lineamientos que los partidos tienen que seguir en la presentación de sus informes anuales y de campaña, los cuales tras un largo proceso, llegaron a convertirse en reglamento.

³² Partiendo de \$1,334,741,795.94 que es el 50% del monto determinado de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes en este año (\$2,669,483,591.88), tenemos que la deuda que podría contratar el PAN sería de un poco menos del doble de sus 742 millones al igual que la del PRI con sus 518 millones, la del PRD ascendería a casi el triple de sus 446 millones, la de los partidos Verde (211 millones), del Trabajo (211 millones), Convergencia (200 millones) y Nueva Alianza (187 millones), a seis veces sus respectivos millones, y a casi 10 veces los 139 millones de Alternativa.

Constitución ayude al IFE a convenir con los que hasta ahora, no han querido hacerlo.

Otro punto importante lo encontramos en el área de las obligaciones de los partidos pues ahí, se establece el deber de éstos de fijar normas y procedimientos de sus procesos de adquisición de bienes, servicios y arrendamientos, de informar de ellos al IFE por medio de su informe anual, y de entregar un inventario anual de los bienes que adquiera. Como ya lo manifestamos, creemos que el establecimiento de mecanismos que permitan conocer desde el origen de la transacción el manejo de los recursos, constituye un paso adelante en esta materia, el único inconveniente de esta obligación es que se constriñe, una vez más, al financiamiento público.

En atención a los obstáculos con los que se ha encontrado el IFE al desempeñar su actividad fiscalizadora, es que se propone dotar a la Comisión de Fiscalización de las siguientes atribuciones. En cuanto a autoridades y particulares, la Comisión podrá requerirles información y documentación, y realizar las actividades necesarias para dar cabal cumplimiento a sus atribuciones de control, vigilancia, fiscalización y aplicación de sanciones, todo ello, en relación al uso y manejo de los recursos de los partidos. En cuanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión le podrá solicitar la práctica de auditorías a cualquier persona en relación a sus actividades con partidos, así como pedirle a ella, a sus órganos adscritos o a sus desconcentrados, la información y documentación que requiera para el cumplimiento de su labor fiscalizadora. Referente a los órganos auditores de congresos o contralorías adscritas al poder ejecutivo, federales o locales, la Comisión podrá pedirles que realicen auditorías a dependencias de los gobiernos federal, estatal o municipal. Finalmente, se proporciona a la Comisión la atribución de requerir a autoridades de procuración de justicia federal o local, copia de las averiguaciones previas que le sean de utilidad (incluso de aquellas que no han sido concluidas) para el desarrollo del proceso fiscalizador. Todas las solicitudes deberán hacerse por escrito, y la información, documentación y resultados de auditorías que a ellas recaigan (no pudiéndose invocar la confidencialidad o reserva de la documentación), se realizará a más tardar en 45 días hábiles (a excepción de la precisada a autoridades o particulares, que será de 20 días). Tanto las autoridades como los particulares que no atiendan a los requerimientos, serán sujetos a medidas de apremio y correcciones, además de responsabilidades administrativas y penales.

El IFE es la culminación de un largo proceso evolutivo de instituciones dedicadas a la organización y calificación de elecciones. Hoy, este instituto juega un papel muy importante en el desarrollo del sistema democrático pues, además de ser el garante de la celebración de elecciones para la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, tiene a su cargo el fortalecimiento del sistema de partidos, el aseguramiento a los ciudadanos del ejercicio de sus derechos políticos y la vigilancia del cumplimiento de sus obligaciones, la custodia del sufragio (autenticidad y efectividad), la promoción del voto y la difusión de la cultura democrática.

Como podemos ver, el IFE es un organismo que tiene a su cargo la realización de ciertos fines, estos fines, además de que son vitales para la continuidad de nuestro actual sistema de gobierno, proporcionan los elementos necesarios para su sano desarrollo, por ello, dicha institución ha sido dotada de diversas atribuciones y facultades. Aunque en la mayoría de las ocasiones el

resultado de la puesta en práctica de las facultades fiscalizadoras ha sido satisfactorio (el actuar del IFE ha sido eficaz y oportuno), la presencia de algunos incidentes derivados de la ausencia de facultades para darles seguimiento, ha cuestionado su actuar. Siendo el IFE una institución tan importante para la vida democrática del país, es imperiosa la necesidad de dotarlo de facultades que le permitan realizar un seguimiento completo de los recursos partidarios; la solicitud de información a particulares y a autoridades, la cooperación entre las instituciones involucradas (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Nacional Bancaria y de Valores y Procuradurías de Justicia) y el establecimiento de un régimen de sanciones administrativas y penales, lo harán posible.

Por último, los diputados propusieron que a pesar de que se actualice la pérdida de registro de algún partido, este quedará sujeto a la fiscalización del IFE y a las responsabilidades derivadas del ejercicio de sus derechos y prerrogativas, por un periodo de dos años. Partiendo del estado real de las cosas, en donde encontramos que no existen las condiciones mínimas para establecer disposiciones como las anteriores, es increíble que se piense que estas puedan llegar a buen puerto; cuestiones como el no contar con órganos partidarios internos responsables “pos-mortem” (de acuerdo con la iniciativa, los partidos deberán continuar haciendo frente a las obligaciones contraídas a pesar de ser entes inexistentes, lo cual es jurídicamente inviable) y la imposibilidad de aplicar las sanciones determinadas en el procedimiento fiscalizador por la “fuga” de sancionados, dificultan de sobremanera su puesta en práctica.

4.5.3. Integración a la Federación, de los bienes de los partidos que pierdan su registro.

Integración de bienes. El planteamiento que hacen los diputados es breve: los bienes que los partidos adquieran con financiamiento público pasarán, cuando éstos pierdan su registro, al patrimonio de la Federación; para ello, la Junta General Ejecutiva emitirá la declaratoria de pérdida de registro, el Consejo General la resolución (en ambas se establecerá la obligación del partido de presentar en diez días hábiles un inventario final de todos sus bienes), y el Secretario Ejecutivo hará del conocimiento de la autoridad correspondiente el inventario final presentado por el partido, para los efectos a que haya lugar.

Como podemos observar, la propuesta adolece de una gran ambigüedad pues no se señala quien será la autoridad responsable de realizar el procedimiento, e incluso, no se establece el procedimiento mismo. Proyectos inconclusos como este (al igual que el presentado por el Ejecutivo Federal), dan lugar a la ineficacia de las normas; aquí, tan sólo en lo que hace a la autoridad nos preguntamos ¿quién es la “autoridad correspondiente”, la Comisión de Fiscalización del IFE, alguna autoridad administrativa federal o alguna otra?, el problema no queda ahí pues, superado el problema de definición de la autoridad, nos encontramos con el de qué procedimiento deberá seguir esta para incorporar los bienes de los expartidos a los de la Federación, ¿deberá actuar a su propio parecer o deberá ella misma expedir un reglamento que elimine la incertidumbre? Además de estos puntos, la

iniciativa reproduce el modelo presentado por del diputado Vega Rayet (modelo que a nuestro parecer, es erróneo): los bienes a devolverse serán los adquiridos con financiamiento público; habiendo planteado los problemas que la anterior opción genera cuando abordamos la propuesta del diputado, sólo nos queda hacer un replanteamiento: la calidad de entidades de interés público que tienen los partidos políticos constituye la base para que éstos, a la pérdida de su registro, devuelvan todos los bienes que adquirieron.

Finalmente, la incorporación de bienes implica el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los partidos en del ejercicio de sus derechos y prerrogativas. A pesar de que para los legisladores, la pérdida del registro no excusa a los partidos de sus responsabilidades, éstos no establecen las reglas para que así se haga.

CAPÍTULO CUARTO. Procedimiento de liquidación de los partidos políticos a la pérdida de registro: ajuste de cuentas.

1. Necesidad de una regulación jurídica adecuada en torno a la pérdida de registro de los partidos políticos.

Como hemos visto, la pérdida de registro de un partido político no sólo ocasiona problemas en el uso que se dará al que fuera su patrimonio sino que además, genera controversia en lo que hace a la pérdida de personalidad y el cumplimiento de obligaciones; a ellos, ni el reglamento de liquidación del IFE, los estatutos de los propios partidos políticos o las propuestas de reforma de 2004¹, dan solución.

A pesar de los esfuerzos del nuevo proceso de liquidación establecido en el reglamento del IFE de 2005, la pérdida de registro de partido político sigue significando la realización “voluntaria” de actos por parte del “expartido” y la inexistencia de medios para coaccionarlo al cumplimiento. Veamos:

- a) El partido político continúa siendo un ente que teóricamente ya no existe (ya perdió su registro, ya no es partido político) pero que debe seguir actuando.
El reglamento justifica el actuar posterior a la pérdida de registro del partido con la imposición de una nueva denominación, pero siendo la pérdida de registro el fin de la vida jurídica del partido, su intento es vano.
- b) Persiste el desfase entre la pérdida de registro y la entrega de informes.
- c) Al perder el registro el partido continúa siendo un ente sin personalidad ni capacidad jurídica (ente inexistente) que debe atender a las obligaciones adquiridas con terceros.
Aunque el reglamento establece acertadamente la aplicación de medidas precautorias para proteger el patrimonio del partido y los intereses y derechos de orden público y de terceros, el cumplimiento de obligaciones queda a cargo de un liquidador al que el partido (ya que perdió su registro) otorga poder para pleitos, cobranzas, actos de administración y de dominio.
- d) El destino de los bienes que constituían el patrimonio del partido y que se convertirán en el remanente del cumplimiento de las obligaciones con terceros, permanece en la incertidumbre a pesar del proceso liquidatorio.

Si bien reconocemos el valor del reglamento de liquidación (única regulación del destino de los bienes de los partidos al perder su registro), múltiples son las razones por las que, tanto este como los estatutos de los partidos políticos, no satisfacen los requisitos que deberían tener las normas

¹ Las iniciativas de reforma son tan parcas que sólo sugieren la incorporación de los bienes de los partidos (algunas, sólo la integración de los bienes adquiridos con financiamiento público) y no plantean el establecimiento de un proceso que lo haga posible.

que regulen la pérdida de registro de un partido político. Ante este hecho y la continuidad de la problemática del tema, urge la generación de reformas constitucionales y reglamentarias que hagan que los partidos cumplan con sus obligaciones adecuadamente y concluyan satisfactoriamente su ciclo como representantes de un sector de la sociedad.

2. Liquidación, consecuencia de la pérdida de registro.

Conocemos ya cuales son los problemas y las consecuencias negativas que acarrea la falta de regulación adecuada en torno a la pérdida de registro de los partidos políticos, sabemos también que esa falta de normatividad produce a su vez, problemas directos sobre el sistema de partidos al contribuir a la actual crisis de sus actores, ahora, toca el turno a lo que consideramos podría ser la respuesta de las que, hasta hoy, han sido las aporías de la pérdida de registro de partido político: un procedimiento de liquidación del aparato partidario cuya regulación constitucional y reglamentaria permita que goce de personalidad y capacidad para cumplir satisfactoriamente con sus obligaciones y que establezca el destino que tendrán sus bienes remanentes.

2.1. Requisitos previos al procedimiento de liquidación.

La implantación de un procedimiento de liquidación de partidos requiere, además de las modificaciones constitucionales y reglamentarias que lo hagan posible, la introducción de adecuaciones normativas que, sin formar parte de él, le den solidez y contribuyan a su adecuada conducción.

- Reconocimiento del patrimonio del partido político como figura jurídica.

En atención a que el partido político es una entidad de interés público y que como tal, los bienes que adquiere y los rendimientos que sus recursos generan parten de la realización de funciones de carácter nacional e interés público, el establecimiento de su patrimonio como figura jurídica es indispensable.

Al institucionalizarse, el patrimonio del partido político deberá considerarse (sin mediar distingo por tipos de financiamiento) como el conjunto de bienes, derechos y obligaciones adquiridos por el partido desde su constitución, hasta la congelación de sus actividades por el procedimiento liquidatorio.

El establecimiento del “patrimonio del partido político” como figura jurídica aclarará el panorama que hasta ahora muchos tienen sobre él pues, a partir de su reconocimiento, no quedará duda de que todos los bienes, derechos y obligaciones que pertenezcan a un partido político son propiedad de una entidad de interés público y no de una organización privada. Por otro lado, en el caso de desaparición de la entidad de interés público, aquel que fuera su patrimonio respondería a las obligaciones contraídas, en tanto que el remanente, ingresaría a las arcas del Estado. No puede ser de otra manera, los recursos que constituyan el patrimonio del partido que pierda su registro

deben integrarse al del Estado por una sencilla razón: el financiamiento que el Estado o los particulares dan a un partido político (recursos públicos y privados que integran una universalidad) tiene por objeto el sostenimiento de una entidad de interés público que es consustancial al sistema democrático pues, además de ser una organización política que ejerce acciones comunitarias y de gobierno (ejecución de programas y plataformas ideológicas), construye la representatividad del país mediante su carácter de actor electoral (conforma la representación popular y los órganos de gobierno). Al financiar a un partido, no se financia a una simple organización política con la cual se simpatice o compartan ideas o posturas, se financia a una entidad de interés público que hace a la democracia, por lo que sus recursos, en una eventual pérdida de registro, deben integrarse a los de la Federación, no importa su procedencia pública o privada, la universalidad que forman y su objeto inicial (fines públicos), los constriñen. Dicho de otra forma, el financiamiento a partir del cual los partidos políticos forman su patrimonio tiene un propósito específico que se le traslada, no importa su origen (legalmente permitido), no importa su aplicación (las determinadas para los partidos), el objetivo invariablemente será el mantenimiento de los principales articuladores de la democracia,

- Designación, desde la constitución del partido político, de las personas físicas responsables del órgano administrativo.

Debido a que la ley electoral sólo establece que todo partido político deberá contar con un órgano responsable de la administración de su patrimonio y de la presentación de sus informes, el funcionamiento de dicho órgano ha demostrado tener poca efectividad al materializarse la pérdida de registro. Múltiples han sido los casos en los que el órgano administrativo de los partidos políticos que pierden su registro no cumple satisfactoriamente con la entrega de sus informes y, mucho menos, con los requerimientos fiscalizadores de la autoridad electoral, pues el partido desaparece y no existe responsable directo del cumplimiento². Para hacer frente a la situación, consideramos necesarios los siguientes puntos:

- a) Institucionalización del titular del órgano administrativo.

Establecer la designación individualizada del titular del órgano administrativo del partido y colaboradores (nombramiento de personas físicas), como requisito para la obtención de su registro, obligaría a los partidos a ser más cuidadosos y responsables de su administración y del cumplimiento de sus obligaciones con particulares y la autoridad.

² Basta recordar al citado Partido de la Sociedad Nacionalista (Capítulo uno, punto 2.2. Retos y perspectivas del sistema de partidos), cuyo caso es emblemático pues, tras perder su registro en las elecciones intermedias de 2003, desapareció sin atender los requerimientos fiscalizadores de la autoridad electoral ni dar cumplimiento a las multas por ella impuestas (el cumplimiento de dichas obligaciones no pudo hacerse efectivo ante la “huída” de los responsables).

El titular del órgano de administración del partido y sus colaboradores, desempeñarían sus funciones desde el otorgamiento de registro del partido político hasta la conclusión del proceso de liquidación; los cargos serían movibles (cualquier modificación tendría que ser del conocimiento de la autoridad electoral, en los términos que establece el COFIPE para la modificación de los estatutos de partidos) y la responsabilidad individualizada.

La institucionalización implicaría cambios en los actos constitutivos (asambleas), en los requisitos de los estatutos de los nuevos y viejos partidos, y el señalamiento de personas físicas.

b) Responsabilidad del seguimiento del procedimiento de liquidación.

El deber de rendir cuentas a sus representados y su mismo carácter democrático, hacen de los partidos los responsables directos del procedimiento de liquidación. Su órgano de administración (titular y colaboradores), será el encargado.

Para establecer al procedimiento de liquidación de los partidos como una más de sus obligaciones, las modificaciones a la ley electoral deberán:

- Imponer a los órganos de administración de cada partido, la responsabilidad de ejecutar su procedimiento de liquidación de principio a fin.
- Obligar de forma individualizada a los titulares del órgano administrativo y a sus colaboradores.
- Mantener al órgano de administración del partido como el único órgano que continuará en operaciones ante la pérdida de registro.

Responsabilizar a los partidos de su propio y eventual procedimiento de liquidación, hará de ellos instituciones más comprometidas con sus finanzas y con la ciudadanía a la que representan.

c) Imposición de responsabilidad civil y penal al titular del órgano de administración del partido.

Desde el momento en el que la agrupación consiga su registro como partido hasta aquel en el que lo pierda (después de concluir su procedimiento de liquidación), el titular del órgano administrativo y sus colaboradores, serán responsables civil y penalmente por los daños y perjuicios que causen en el ejercicio de sus funciones, por omisiones y por incumplimiento a sus obligaciones.

El hecho de que el órgano administrativo de los partidos que existente hoy en día, sea el encargado de los recursos del partido desde su constitución hasta su desaparición, el responsable de la liquidación de su patrimonio y del cumplimiento de sus obligaciones y el que cuente con un titular y diversos colaboradores responsables civil y penalmente por el ejercicio de su cargo (designados expresamente desde el otorgamiento del registro),

contribuirá a que las finanzas de los partidos obedezcan al carácter de la entidad.

- Establecimiento de la rendición periódica de informes e inventarios como una obligación de los partidos políticos.

Como bien sabemos, la rendición periódica de informes e inventarios por parte de los partidos políticos, es una obligación ya establecida en el “Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales” como resultado del trabajo exhaustivo de la autoridad electoral. Ahora sólo falta institucionalizarla en el COFIPE (informes relativos a la celebración de contratos de adquisición, arrendamiento, concesión o prestación de bienes o servicios -qué y a quién compran, arrendan, usufructan o contratan-, e inventarios de su activo fijo y de todos los bienes que adquieran o hayan adquirido) y hacer forzosa su publicación (instalaciones del IFE y del partido en toda la República y en sus respectivas páginas electrónicas).

- Ampliación de las atribuciones de los órganos del Instituto Federal Electoral.

Considerando que las atribuciones con las que cuenta el IFE son insuficientes para el desahogo del procedimiento de liquidación y el desarrollo de su actividad fiscalizadora, creemos necesarias las siguientes adecuaciones.

- a) Establecimiento de la obligación de coordinación del IFE y de autoridades electorales locales para llevar a cabo la actividad fiscalizadora.

En atención a que las transacciones que realizan los partidos entre sus órganos centrales y estatales, son de los grandes movimientos de recursos que estos realizan, el IFE y las autoridades electorales locales deben estar obligadas a intercambiar información referente a su actividad fiscalizadora y las finanzas de los partidos (aportaciones, transferencias, uso de recursos, entre otros). En el intercambio de información deberá mediar solicitud de la parte interesada y un plazo máximo de entrega.

- b) Exclusión del secreto fiscal.

Por años, los secretos bancario, fiscal y fiduciario, constituyeron la barrera que impedía al IFE el acceso a la información que requería en sus investigaciones fiscalizadoras; diferentes ejercicios fiscalizadores y experiencias amargas hicieron que esto cambiara (no el secreto fiscal). El caso de PEMEX (comúnmente conocido como Pemexgate) fue clave en el avance. Veamos.

Tras recorrer un sinuoso camino de investigaciones y litigios en torno a los gastos de campaña del PRI en las elecciones de 2000, el IFE no pudo comprobar el desvío de recursos públicos para fines electorales (recursos de PEMEX) debido a la oposición de los secretos bancario, fiscal y fiduciario, ante tales circunstancias (y otras más - caso Amigos de Fox-) fue imperiosa la necesidad de hacer que el IFE, como autoridad fiscalizadora, pudiera trascender los secretos citados. No fue, sino hasta 2005, que esto pudo ser posible parcialmente. Al aprobarse por unanimidad en el Senado la reforma a la Ley de Instituciones de Crédito, el IFE fue excluido de la aplicación de los secretos bancario y fiduciario, no así, del secreto fiscal.

A pesar de materializar la inaplicabilidad de los secretos bancario y fiduciario al IFE, la reforma nos presenta un panorama inacabado: inexistencia de un procedimiento de trámite de información³, un IFE que no puede trascender el secreto fiscal a pesar de ser la misma autoridad fiscalizadora (aquella que administra y controla los recursos públicos entregados a los partidos) a la que se le permitió trascender el bancario y el fiduciario, y problemas irresueltos de fiscalización derivados de la imposición del secreto fiscal (ante cualquier eventualidad, el Instituto tendría, una vez más, que litigar su derecho de acceso a dicha información -recordemos, para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sigue vigente su propio criterio: el Instituto no tiene facultades para requerirle información y, mucho menos, trascender el secreto fiscal-).

Aunque con la reforma, la inaplicabilidad al IFE de los secretos bancario y fiduciario dio un gran paso, la falta de un procedimiento de entrega de información y la vigencia del secreto fiscal, hace que les quede por delante un largo camino que recorrer.

c) Ampliación de las facultades de investigación y apremio.

Tomando como base la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la que se establece que "... el Instituto Federal Electoral, en el ejercicio de las funciones de fiscalización de los recursos públicos que se otorgan a los partidos políticos para cumplir sus finalidades, se encuentra incluido en los conceptos abiertos de autoridades hacendarias federales y para fines fiscales..."⁴, es que sostenemos que el Instituto debe ser facultado para requerir información a terceros pues, como lo dice el Tribunal, "... el Instituto Federal Electoral, al llevar a cabo el control o fiscalización de los recursos que reciben los partidos políticos, cumple con una finalidad eminentemente fiscal, al vigilar, comprobar e investigar todo lo relativo al manejo de esos recursos, así como al

³ Lo único que se hizo fue fijar en la Ley de Instituciones de Crédito (ley sobre la que se enfocó la reforma), a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o la "autoridad judicial", como las instancias ante las que el IFE tiene que acudir en caso de requerir información de alguna institución financiera (si decide hacerlo de manera directa a la institución, tendrá que solicitar a la autoridad judicial que expida la orden correspondiente, en caso contrario, la Comisión será su intermediario).

⁴ SECRETO BANCARIO. ES INAPLICABLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN, Sala Superior, S3EL 165/2002.

instaurar el procedimiento administrativo sancionador respectivo; razón por la que, cuando desempeña tales funciones, realiza actuaciones de una autoridad de carácter hacendario, en la consecución de fines fiscales, ...”⁵. Así, con el objeto de hacer eficaz y eficiente la acción fiscalizadora del IFE respecto del origen y destino de los recursos de los partidos políticos, este podrá, en la sustanciación del procedimiento genérico, solicitar información a personas o empresas de las que tenga indicio, hayan sostenido algún tipo de relación económica con cualquier partido político. Dicha solicitud deberá tramitarse a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien, además de gestionar la entrega de la información solicitada en un plazo máximo, deberá practicar las auditorias que el Instituto le pida (coadyuvar con su actuar fiscalizador). En caso de que los particulares no colaboren (o lo hagan con demora) con la actividad fiscalizadora del Instituto, la SHCP impondrá las medias de apremio que considere pertinentes (multa o arresto).

Las autoridades federales, estatales y municipales que no apoyen y colaboren con el IFE en el desempeño de sus funciones (servidores públicos que están obligados legalmente), incurrirán en responsabilidad administrativa y quedará sujetas a la ley de responsabilidades de los servidores públicos respectiva (federal o local -en el ámbito local, ley de responsabilidades o equivalente-); el Consejo General del IFE notificará la falta a la autoridad competente para que aplique la sanción correspondiente la cual, no podrá ser menor a las señaladas por la Constitución Política (suspensión, destitución o inhabilitación).

d) Recepción, trámite e investigación de informes e inventarios.

Igual que la obligación de los partidos de entregar informes (celebración de contratos) e inventarios anuales, la facultad de la autoridad para darles seguimiento, existe, sólo falta plasmarla en el COFIPE.

Ya lo hemos dicho, la presentación de informes e inventarios anuales es una obligación impuesta a los partidos en el Reglamento de fiscalización; la autoridad encargada de recibirlos, darles trámite e investigarlos, es la Comisión de Fiscalización del IFE.

e) Facultad para conocer del procedimiento de liquidación.

El Instituto Federal Electoral será la autoridad que conocerá del procedimiento de liquidación de partidos, de modo que, ante la implantación del nuevo procedimiento, las facultades y atribuciones de sus órganos deberán ser modificadas y ampliadas en los siguientes términos.

⁵ Ibidem.

➤ Consejo General.

- Emitir la declaratoria de presunción fundada de pérdida de registro cuando presuma fundadamente que un partido político perderá su registro definitivamente (después de aprobar el dictamen y el proyecto de resolución referente a la sanción o disolución).
- Emitir, cuando se dicte la presunción fundada (la de él o la de la Junta General Ejecutiva), la orden de apertura de la primera etapa del procedimiento de liquidación.
- Ordenar a la Dirección de Prerrogativas en la primera etapa del procedimiento de liquidación, la toma de medidas precautorias y el nombramiento formal de los responsables del patrimonio del partido en prevención; y en lo que hace al partido, la suspensión de sus actividades y la actualización de su estado financiero y patrimonial.
- Emitir la declaratoria preliminar de pérdida de registro, de disolución o, en su caso, la declaratoria de conservación del mismo, una vez que los resultados que sirvieron como base para la emisión de la declaratoria de presunción fundada (dictamen y proyecto de resolución), sean definitivos.
- Dar por concluida la primera etapa del procedimiento de liquidación (la prevención) y ordenar la apertura de la segunda (la liquidación) a la Dirección de Prerrogativas.
- Ordenar a los ejecutores del partido (responsables del procedimiento) en la apertura de la etapa de liquidación, la transferencia de todos sus recursos a una sola de sus cuentas CBCEN, la cancelación del resto de sus cuentas bancarias, el cumplimiento de las obligaciones pendientes y la liquidación del patrimonio.
- Ordenar al ejecutor, previo pago, la adjudicación de los bienes subastados al mejor postor.
- Recibir el dictamen de la Dirección de Prerrogativas relativo al informe final de la etapa de liquidación, así como los informes correspondientes.
- Declarar cerrada la etapa de liquidación del procedimiento liquidatorio de los partidos (segunda etapa) y, según proceda, la conclusión del procedimiento o la apertura de su tercera etapa.
- Recibir y evaluar el dictamen de la Dirección de Prerrogativas respecto del informe final de la etapa de incorporación, y los documentos adjuntos (informe de ejecutores más comprobantes).
- Emitir la declaratoria definitiva de pérdida de su registro (segunda o tercera etapa, según sea el caso), una vez que los procedimientos fiscalizadores hayan sido cumplimentados.

- Junta General Ejecutiva.
 - Emitir la declaratoria de presunción fundada de pérdida de registro cuando presuma fundadamente que un partido político perderá su registro (al tomar en cuenta y valorar los resultados arrojados por los conteos rápidos y el PREP -día de la elección- y/o los cómputos distritales -miércoles siguiente al día de la jornada-).
 - Emitir la declaratoria preliminar de pérdida de registro o, en su caso, la declaratoria de conservación del mismo, una vez que los resultados que sirvieron como base para la emisión de la declaratoria de presunción fundada (PREP, conteos rápidos o cómputos distritales), sean definitivos.

- Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.
 - Organizar, dirigir, controlar y vigilar de principio a fin, el procedimiento de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro, a través de su director ejecutivo y sus propias direcciones, subdirecciones y/o departamentos.
 - Formular advertencias a los representantes, dirigentes e integrantes del órgano administrativo del partido (los ejecutores), por la posible realización de actos u omisiones en detrimento del patrimonio del partido.
 - Pedir a la FEPADE⁶ la aplicación de sanciones a los representantes, dirigentes e integrantes del órgano administrativo del partido que ignorasen sus advertencias e incurrieran en irregularidades. Para que esto sea posible, el Código Penal Federal deberá establecer en la sección correspondiente a los delitos cometidos por funcionarios partidistas o candidatos, al incumplimiento de obligaciones, a la desatención de requerimientos fiscalizadores, a la realización de actos en detrimento del patrimonio del partido y a la inobservancia de providencias precautorias, como nuevos tipos penales.
 - Ejecutar la orden de apertura de la primera etapa del procedimiento de liquidación (prevención).
 - Dictar las providencias precautorias que considere necesarias, cuando el Consejo General emita la orden de apertura de la primera etapa del procedimiento de liquidación.

Las medidas precautorias de las que la Dirección podrá echar mano son:

 - Prohibición de hacer pagos.

⁶ La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) es el órgano de la Procuraduría General de la República, responsable de la procuración de justicia en lo relativo a los delitos electorales federales. Procediendo con independencia de los órganos centrales de la PGR, la Fiscalía está facultada para actuar, integrar y resolver todo lo referente a las averiguaciones previas sobre delitos electorales federales e intervenir en los procesos penales y juicios de amparo de su competencia.

- Prohibición de realizar enajenación o gravamen de sus bienes o activos.
- Prohibición de realizar transferencias de recursos o valores a favor de terceros.
- Secuestro de los bienes.
- Arraigo del titular y auxiliares del órgano de administración del partido político.
- Nombrar a los ejecutores del procedimiento de liquidación con base en los datos que el partido le entregó en su debido momento.
- Ordenar al partido la suspensión de sus actividades hasta que se determine el estado definitivo de su registro.
- Recibir y corroborar los informes e inventarios que entregue el partido en liquidación con motivo del procedimiento.
- Formular observaciones, aclaraciones o requerimientos a los partidos en liquidación respecto de sus informes e inventarios.
- Ordenar el levantamiento de las providencias precautorias cuando se emita la declaratoria de conservación de registro o cuando se declare abierta la etapa de liquidación del partido.
- Reactivar los derechos, prerrogativas y obligaciones de los partidos que, al concluirse la etapa de prevención, se determine conservarán su registro.
- Ejecutar la orden de apertura de la segunda etapa del procedimiento de liquidación (la liquidación).
- Recibir y publicar las listas provisional y definitiva de créditos a cargo del partido, que los ejecutores del mismo le presenten.
- Recibir las objeciones que los acreedores del partido en liquidación le presenten respecto de la lista provisional de créditos.
- Emitir y publicar el dictamen definitivo de reconocimiento, graduación y prelación de créditos, que elaborará tomando en cuenta la lista presentada por el partido, las objeciones, los documentos adjuntos y la siguiente graduación de acreedores:
 - Con garantía real.
 - Laborales.
 - Con privilegio especial.
 - Comunes.
- Supervisar la enajenación de los bienes y derechos que integran el patrimonio del partido en liquidación (subasta pública o cualquier otro procedimiento que implique mayor beneficio).
- En lo que hace a la subasta:
 - Elaborar y publicar los formatos para la presentación de posturas.
 - Publicar la convocatoria.

- Realizar la descripción de los bienes a subastar y fijar su precio (con base en la valuación del perito).
 - Fijar fechas, lugares y horarios.
 - Ordenar la consignación y garantía del precio.
 - Recibir las posturas por los bienes.
 - Presidir la subasta (pasar lista y admitir a nuevos postores, verificar el cumplimiento de los requisitos y subastar los bienes).
 - Hacer del conocimiento del Consejo General los resultados de la subasta para la adjudicación de los bienes.
 - Declararla desierta (no hubo postura valida) o no realizada (no se exhibió el pago).
 - Rebajar el valor del bien en la ejecución de una segunda subasta.
- Si se tratare de un procedimiento distinto al de la subasta pública (se obtenga mayor valor):
 - Recibir la propuesta del ejecutor del partido.
 - Vigilar que el ejecutor se apegue a su propuesta y observe las prohibiciones a las enajenaciones (venta a personas prohibidas).
 - Recibir de los ejecutores del partido en liquidación, los reportes bimestrales de las enajenaciones y pagos realizados y de la situación de su activo remanente.
 - Vigilar que, transcurridos seis meses de la orden de apertura de la etapa de liquidación, los ejecutores procedan al pago íntegro de sus acreedores conforme a la prelación establecida en la lista definitiva de reconocimiento de créditos.
 - Recibir y revisar el informe final que los ejecutores del partido en liquidación, le entreguen al término de la segunda etapa del procedimiento (pago a todos los acreedores o enajenados todos los bienes, se agote su patrimonio líquido).
 - Emitir el dictamen correspondiente al informe final de la etapa de liquidación y remitirlo, junto con los informes que le entregó el ejecutor, al Consejo General.
 - Recibir de los ejecutores del partido, el informe de conclusión de la tercera etapa del procedimiento de liquidación (operaciones realizadas y destino final de los bienes remanentes del partido).
 - Revisar el informe final de la etapa de incorporación que le entreguen los ejecutores del partido, aprobarlo y remitirlo al Consejo General.

f) Recepción y canalización del patrimonio líquido del partido.

En atención al papel que jugará en la incorporación del patrimonio de los partidos al de la Federación (el Instituto fungirá como intermediario entre los partidos y la Tesorería de la Federación),

consideramos que el IFE, debe ser facultado para recibir el patrimonio líquido de los partidos y para canalizarlo al destinatario final. Las facultades de recepción y canalización del patrimonio, se limitarán a eso, recibir y traspasar fondos.

Previstos los anteriores puntos, las modificaciones legales tendrán que resolver la siguiente interrogante: el destino de los bienes.

2.2. Posibles alternativas sobre el destino del patrimonio final de los partidos políticos.

Dos son las vías que se puede tomar en el destino del patrimonio final de los partidos políticos, una se refiere a la entrega del patrimonio a organizaciones sociales o instituciones públicas y la otra, a la incorporación del patrimonio al de la Federación. Veamos lo que significaría tomar cada camino.

- Entrega del patrimonio a organizaciones sociales o instituciones públicas.

Considerando que los partidos políticos son instituciones que se constituyen para representar a la ciudadanía, materializar sus demandas y velar por el interés general y el bien común, no pocos proponen que desaparecida la organización, el que fuera su patrimonio tendría que ser destinado al financiamiento de instituciones que beneficien directamente a la sociedad o que, simplemente, den continuidad a la actividad político- educativa del partido. Las opciones que se han planteado son las siguientes:

- a) Entrega a una asociación o sociedad que tenga los mismos fines que el partido político desaparecido.

Tal y como lo señala la Constitución Política, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, es tarea exclusiva de los partidos, razón por la cual, la propuesta de dar los bienes a una asociación que tenga los mismos fines que el partido desaparecido, es de imposible realización pues ninguna otra organización puede llevar a cabo dichos fines. Si de los que se tratará fuera de la canalización de los bienes con el objeto de dar continuidad a los proyectos políticos del partido, la propuesta sí procedería, mas la falta de criterios objetivos para determinar a la asociación receptora (no hay reglas que señalen quién lo haría - el partido bajo su propio criterio o la autoridad con estudios y evaluaciones previamente establecidos-, en qué momento - en la incertidumbre de la pérdida del registro o previamente en los estatutos- y bajo qué criterios – con el criterio subjetivo del partido o con los previamente establecidos para la autoridad) y la aplicación de recursos públicos en actividades para las que no fueron programados, hacen de esta, una mala opción para el destino de los bienes de los partidos que pierdan el registro.

- b) Entrega a instituciones públicas de educación superior tales como la Universidad Nacional Autónoma de México o el Instituto Politécnico Nacional.

Este tipo de entrega se enfrenta al mismo problema que la anterior opción: no existe disposición que establezca quién será el que determine al sujeto receptor, en dónde deberá fijarse y en qué momento. A pesar de que algunos partidos establecen en sus estatutos a la institución a la que eventualmente legaran su patrimonio (PAN), la utilización de recursos públicos en actividades diferentes a las originarias, descartan a esta, como una buena opción para el destino su patrimonio.

- c) Entrega a instituciones de beneficencia, de la tercera edad o para el desarrollo de la comunidad (jóvenes, adultos, mujeres, discapacitados, etc.).

Independientemente de que la utilización de recursos públicos en actividades diferentes a las que fueron programados, haga que esta no sea una buena opción al destino de los bienes, la entrega del patrimonio a instituciones de beneficencia, se enfrenta a los mismos inconvenientes que las dos opciones anteriores: quien será el sujeto receptor y quién lo designará.

Aunque el problema de la determinación del sujeto receptor del patrimonio de un “expartido” parece ser de orden altruista (qué institución de beneficencia es la más necesitada), en realidad atiende a cuestiones de mayor dificultad pues la falta de regulación de las donaciones a dichas instituciones, podría degenerar en la corrupción de la idea original (donaciones a instituciones que obedezcan a otro tipo de intereses). Determinar al sujeto receptor tampoco es tarea fácil pues si bien esta actividad no corresponde al IFE (la tarea queda por completo fuera de sus atribuciones), dejar que sea el propio partido el que lo haga (en sus estatutos⁷ o en asamblea), conduciría a la realización de actos discrecionales y la toma de decisiones subjetivas.

A pesar de que cada una de estas opciones encuentra su fundamento en cuestiones de carácter social, destinar el patrimonio final de un partido político liquidado, a la consecución de fines diferentes a los establecidos por la Constitución, desvirtuaría los objetivos primarios de su financiamiento pues, recordemos, todo financiamiento a partidos (público o privado) tiene como objeto el mantenimiento ordinario y electoral de esas instituciones. Es muy simple, si el financiamiento a partidos existe en función de los fines públicos que éstos tienen a su cargo (los partidos políticos son entidades de interés público que tienen a su cargo la realización de funciones que sustentan al sistema democrático), su objeto será el mismo que el de ellos (la consecución de fines públicos). Esta es la razón por la que sostenemos que el patrimonio de un partido no puede tener un destino distinto al público, por su naturaleza y fines públicos.

⁷ El partido Convergencia establece en sus estatutos que los receptores de su patrimonio serán centros para el desarrollo de la juventud, para la integración de la mujer e instituciones de la tercera edad, pero no señala instituciones específicas.

- Incorporación del patrimonio a la Federación.

Esta es, a nuestro parecer, la mejor alternativa al destino del patrimonio que les subsista a los partidos políticos que sigan un procedimiento de liquidación, veamos porque.

Gracias a su carácter de vínculo entre los ciudadanos y los órganos de representación popular, los partidos políticos son piezas centrales del sistema democrático, tan es así, que la Constitución Política los reconoce como entidades de interés público⁸, organizaciones políticas superiores que se encargan de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Valiéndonos de ese atributo es que sostenemos que el patrimonio de los partidos políticos no puede tener un destino que no sea público pues, a pesar de que en su formación intervienen recursos privados (argumento que esgrimen aquellos que están a favor de que el destino de los bienes obedezca a su procedencia pública o privada - concretamente, la devolución de bienes a particulares-), la naturaleza de su detentador lo convierte en una universalidad jurídica (conjunto de bienes, derechos y obligaciones) al servicio de fines públicos; aquello que fuera privado ya no lo es, salió de esa esfera y adquirió una naturaleza especial, se convirtió en el patrimonio de una entidad de interés público y ya no puede regresar a los particulares, proponer lo contrario significa el no entendimiento del carácter de los partidos (instituciones que recibieron una naturaleza especial por lo que significan para el sistema democrático), del sentido del reconocimiento del financiamiento privado (la simpatía que los particulares sienten por el partido hace que contribuyan a su mantenimiento) y de la transmisión de propiedad de bienes de particulares a una entidad de interés público (los particulares renuncian a la titularidad de un bien o derecho para transmitirlo a una entidad que los destinará a la consecución de fines públicos - a ello es a lo que se dedican los partidos-).

Incorporar el patrimonio de un partido político liquidado al de la Federación no significa violentar ningún derecho o atentar contra la propiedad privada, por el contrario, significa reconocer el carácter especial de una entidad de interés público, fortalecer su naturaleza y hacer plena distinción entre lo público y lo privado, recordemos:

- 1) Los partidos son organizaciones políticas que tienen a su cargo la realización de funciones de carácter público e interés general (por ello juegan un papel irremplazable en el sistema democrático).
- 2) Los particulares transmiten la propiedad de bienes o derechos a esas entidades de interés público para apoyar su causa (por comunión ideológica), a sabiendas de que su existencia puede ser efímera si no recibe el mínimo respaldo ciudadano en las urnas.
- 3) Al transmitir la propiedad al partido, los particulares renuncian a la disposición del bien para transmitir el derecho a una entidad de interés público.

⁸ Como sabemos, la imposición de dicha naturaleza deriva del interés por la “cosa pública”, interés proyectado en la participación de la ciudadanía en los asuntos del Estado y su conformación.

- 4) El particular que transmitió la propiedad ya no tiene derecho a decidir el destino del bien (no puede porque ya le dio uno).
- 5) Durante su existencia y al final de esta, el destino que el partido dará a su financiamiento será el que se circunscriba a sus funciones constitucionales.
- 6) Por ser una entidad de interés público, el destino del patrimonio de un partido político no puede ser sino público.

El destino de los bienes de los partidos políticos debe obedecer al carácter de dichas instituciones (a su naturaleza de entidades de interés público), disponer lo contrario sería contribuir a la crisis de los partidos pues el financiamiento que reciben, y con el cual forman su patrimonio, responde a las funciones públicas y de interés general que tienen a su cargo: si ya no hay partido político, ya no hay finalidad cierta para el patrimonio, si ya no hay finalidad, el patrimonio debe incorporarse al del Estado Mexicano en razón de la vigencia de su atributo. No hay mejor alternativa.

Ahora bien, como en la anterior propuesta, en esta se plantean dos formas diferentes de ingreso del patrimonio final de un partido a la Federación, una, vía el Instituto Federal Electoral, y otra, vía la Tesorería de la Federación. En lo que al IFE se refiere, muchos han planteado la posibilidad de que sea él mismo, el que se encargue del patrimonio final de los partidos con el objeto de incorporarlo al propio y utilizarlo en sus actividades de promoción de la cultura democrática o en el financiamiento a partidos de nuevo registro (que forme una bolsa y se los reparta en el periodo correspondiente); en lo que hace a la Tesorería la propuesta es, simplemente, que esta sea la receptora del patrimonio final líquido de los partidos. A pesar de que con cualquiera de las dos propuestas se materializa la incorporación del patrimonio final de los partidos al de la Federación, ninguna lo hace satisfactoriamente, la primera por errónea y la segunda por incompleta, veamos.

a) Entrega al Instituto Federal Electoral.

Proponer que el IFE sea el que se encargue del patrimonio de los partidos que pierdan su registro para utilizarlo en actividades propias, es desafortunado, desafortunado porque no se toma en cuenta que, como organismo público, el IFE tiene que someterse a la programación de su presupuesto y que, si no es por la vía de derechos o la autorización de una ampliación a su presupuesto por parte de la cámara de diputados, este no puede ingresar a sus arcas más recursos de los establecidos (su gasto anual fue planeado, programado y presupuestado). Recordemos, el IFE es el medio mediante el cual los recursos llegan a los partidos, no el origen.

b) Entrega a la Tesorería de la Federación.

Considerando que la Tesorería es, entre otras cosas, la encargada de recibir, custodiar y concentrar los fondos del gobierno federal, creemos que esta es la vía idónea para que el patrimonio que los partidos formaron en su calidad de entidades de interés público, ingrese a las arcas de la Federación (la recepción del patrimonio por la Tesorería, garantizaría la primacía de los intereses públicos sobre

los privados); el inconveniente: la falta de un intermediario que verifique la entrega íntegra del patrimonio final líquido del partido.

Considerando que la Tesorería de la Federación no puede ser más que una receptora del patrimonio final líquido de los partidos y que el IFE, tras dar seguimiento a sus procedimientos de liquidación, no puede ser el destinatario del patrimonio liquidado, es que proponemos lo siguiente:

- c) IFE: intermediario entre los “expartidos” y la Tesorería de la Federación.

Considerando que el IFE es el encargado de dar seguimiento a los procedimientos de liquidación que las pérdidas de registro generen (conoce cual es el resultado de los procedimientos y la eventual existencia de remanentes), es que proponemos que sea él, el que funja como intermediario en la entrega del patrimonio final líquido, entre los “expartidos” y la Tesorería. Para que esto sea posible, lo único que tendrán que hacer los partidos al concluir su procedimiento de liquidación, será entregar su patrimonio remanente al Instituto quién, por su parte (una vez que el patrimonio liquidado se encuentre a su disposición), lo remitirá de forma inmediata a la Tesorería. De este modo, el IFE supervisará el procedimiento de liquidación, recibirá el patrimonio remanente de los partidos y lo entregara a su receptor final, la Tesorería.

La pérdida de registro de partido político deja pendiente el destino que tendrá su patrimonio, la respuesta: el establecimiento de un procedimiento de liquidación que asegure el patrimonio, lo haga líquido, de cumplimiento a las obligaciones que el partido tiene pendientes y finalmente, integre el remanente a la Federación. Poner a disposición de la Tesorería de la Federación el patrimonio líquido remanente del partido a través del IFE, ayudará a acabar con la idea de que los partidos políticos sirven para beneficiar a particulares, a eliminar la incertidumbre en el destino del patrimonio de un partido liquidado y a impedir que los bienes que adquirieron como entidades de interés público tengan un fin incierto o diverso al planteado originalmente. Esta es la idea que esgrimimos.

2.3. El procedimiento de liquidación.

Partiendo del conocimiento de los problemas y las consecuencias negativas a las que conduce la falta de regulación adecuada de la pérdida de registro de los partidos políticos, el procedimiento de liquidación que planteamos contempla los siguientes puntos:

- a) Procedimiento vigilado por el Instituto Federal Electoral (establecimiento de facultades para conocer del mismo).
- b) Existencia de personas físicas responsables de la realización del procedimiento.
- c) Cumplimiento de obligaciones (rendición de cuentas sobre la utilización de recursos y satisfacción de obligaciones adquiridas con terceros).

- d) Destino cierto y legal al patrimonio que los partidos formaron como entidades de interés público (incorporación del patrimonio final a las arcas de la Federación).
- e) Sanciones administrativas y responsabilidades civiles y penales.

Para nosotros, el procedimiento de liquidación debe constar de tres etapas, una etapa que asegure el patrimonio del partido (prevención), otra que lo liquide (liquidación stricto sensu) y otra que haga posible su incorporación a la Federación (incorporación).

La propuesta parte de dos cuestiones: el origen del procedimiento y el órgano encargado de llevarlo a cabo; veamos.

2.3.1. Pérdida del registro como partido político: origen del procedimiento de liquidación.

Para que el procedimiento de liquidación tenga lugar se debe actualizar una sola condición: que se presuma la pérdida de registro. Una vez puesto en marcha el procedimiento liquidatorio se requiere de otra condición para que pueda continuar: la declaratoria preliminar de pérdida de registro.

- a) Declaratoria de presunción fundada de pérdida de registro.

Esta declaratoria dará inicio a la primera etapa del procedimiento de liquidación: la prevención.

La declaratoria de presunción fundada de pérdida de registro será aquella que emita la Junta General Ejecutiva o el Consejo General, cuando presuma fundadamente que un partido político perderá su registro definitivamente. Su objeto será asegurar el patrimonio de esas entidades, hasta que se defina su situación; su esencia, la introducción de un procedimiento liquidatorio cuya primera etapa permita tomar medidas precautorias respecto de un partido que se presume (presunciones fundamentadas), perderá su registro.

Para dar cabida a la nueva declaratoria de presunción fundada de pérdida de registro, la actual ley electoral tendrá que pasar del nulo estado preventivo, al aseguramiento y toma de medidas precautorias con base en cuestiones que hoy, pasan por alto. Veamos a que nos referimos.

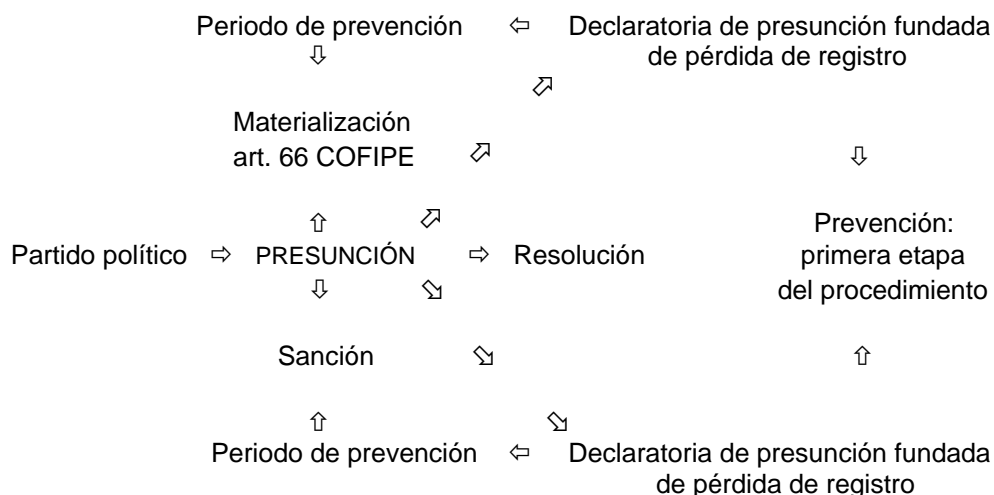
Hoy en día, el COFIPE contempla dos formas de perder el registro, una es la sanción y la otra, la materialización de su artículo 66. Mientras que el primer caso tendrá lugar cuando el partido incumpla sus obligaciones o las resoluciones o acuerdos del Instituto, acepte donativos o aportaciones prohibidas o superiores a los límites establecidos, solicite crédito a la banca de desarrollo, no presente sus informes, sobrepase los topes fijados a los gastos o, incurra en cualquier otra falta que señale el COFIPE de manera grave o reiterada⁹, el segundo lo tendrá cuando el partido no participe en un

⁹ En estos supuestos, la sanción “cancelación de registro” es opcional a la de “suspensión del registro” pues su imposición dependerá de la gravedad o reiteración del incumplimiento o infracción. La imposición de la primera dará origen al procedimiento de liquidación, la de la segunda, no; la segunda

proceso electoral federal ordinario, no obtenga en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente de la República (así haya participado solo o coaligado), deje de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro, incumpla de manera grave y sistemática sus obligaciones (a juicio del Consejo General del IFE), o se declare disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan los estatutos¹⁰. Pues bien, la presunción fundada de pérdida de registro partirá de ellas, de tal modo que, dependiendo de la causal que se actualice (artículo 66 del COFIPE o sanción), será el momento en el que esta se presente. Cuando se trate de la no obtención del porcentaje mínimo de la votación nacional emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de la República, la Junta General Ejecutiva, tomando en cuenta y valorando los resultados arrojados por los conteos rápidos y el PREP (día de la elección) y/o los cómputos distritales (miércoles siguiente al día de la jornada), determinará la emisión de la declaratoria de presunción fundada. Tratándose de la imposición de una sanción o de la disolución del partido, el Consejo General la emitirá cuando apruebe el dictamen y el proyecto de resolución respectivo. En ambos casos, al emitirse la presunción fundada, el Consejo deberá dictar la orden de apertura de la primera etapa del procedimiento de liquidación, misma que ejecutará la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

merece otro tipo de procedimiento, un procedimiento que hoy, la ley electoral no contempla (si un partido fuera sancionado con la suspensión, no habría ley que aplicar, no se sabría la forma de proceder con sus bienes ni cuales serían las actividades que podría desarrollar). La falta de regulación de la suspensión de registro no es un problema menor pues, a pesar de que nunca se ha sancionado a un partido con ella, su aplicación obligaría al IFE (una vez más) a subsanar la ausencia a través de acuerdos, por ello, es indispensable el establecimiento de un procedimiento específico que la regule, que atienda al cese temporal de la capacidad del partido para cumplir con sus fines constitucionales y legales (suspensión de personalidad), que proteja los derechos de terceros, que asegure su patrimonio por el periodo de suspensión determinado por el Consejo General (congelación de bienes), y que, transcurrido ese tiempo, reactive las actividades del partido.

¹⁰ La fusión también esta contemplada en este artículo (último inciso del artículo 66 del COFIPE) pero tomando en cuenta que esta es la unión de dos o más partidos para constituir uno nuevo, consideramos que la transmisión de obligaciones (cesión de derechos - transmisión de un derecho sin alterar la relación jurídica-, subrogación personal por pago – sustitución del acreedor por un tercero-, o cesión de deudas – el acreedor consiente que un tercero asuma la deuda-) y no el procedimiento de liquidación, es lo que debe aplicársele.



La sanción o la actualización de las causales contenidas en el artículo 66 del COFIPE¹¹ dan lugar, invariablemente, a la presunción de la pérdida de registro de un partido político, este será el momento del procedimiento de liquidación, la institucionalización de la declaratoria de presunción fundada lo hará posible.

b) Declaratoria preliminar de pérdida o cancelación de registro¹².

En virtud de que hoy por hoy, la pérdida de personalidad de un partido político se actualiza al dictarse la declaratoria de pérdida de registro (de cancelación o disolución), consideramos que dicha declaratoria debe ser sustituida por una que mantenga la personalidad de los partidos al mismo tiempo que dicte la apertura de la liquidación: una declaratoria preliminar de pérdida de registro. Veamos.

Bien sabemos que el COFIPE establece dos formas de perder el registro (sanción y materialización del artículo 66) y que una vez que la Junta General Ejecutiva o el Consejo General determinen la pérdida, deberán emitir la declaratoria. Pues bien, si lo que se emite en lugar de la declaratoria de pérdida de registro es una declaratoria preliminar de pérdida de registro, una vez que sean definitivos los resultados o las resoluciones que sirvieron como base para la emisión de la declaratoria de presunción fundada (PREP, conteos rápidos o cómputos distritales, en un caso, y dictamen y proyecto de resolución en otro), los partidos conservarán la personalidad para actuar (cumplimiento de obligaciones), la Junta General Ejecutiva o el Consejo General determinarán la continuidad del procedimiento y el Consejo General dará por concluida la etapa de prevención al mismo tiempo de ordenar la apertura de la liquidación.

Así, en lugar de la declaratoria de pérdida de registro, la Junta General Ejecutiva o el Consejo General (después de resolver) deberá

¹¹ En caso de que el partido decida disolverse deberá, mediante notificación, hacer del conocimiento de la Junta General Ejecutiva la fecha en la que se acordará la disolución. La notificación deberá hacerse con 72 horas de anticipación.

¹² La disolución queda incluida en este apartado de declaratoria preliminar.

emitir la declaratoria preliminar de pérdida de registro, de disolución o, en su caso, la declaratoria de conservación del mismo, de modo que la actual declaratoria de pérdida de registro que hacen la Junta General Ejecutiva o el Consejo General cuando son definitivos los resultados electorales o la sanción (TEPJF), será desplazada en tiempo de emisión, al del término del procedimiento de liquidación, es decir, a la conclusión de las tres etapas que lo conforman.

2.3.2. Órganos encargados del procedimiento de liquidación de los partidos políticos.

Dos serán las instituciones que intervengan en el procedimiento de liquidación de un partido político, una que se encargue de la vigilancia y otra de la ejecución.

Considerando que el Instituto Federal Electoral es el encomendado, entre otras cosas, de preservar el fortalecimiento del régimen de partidos y de contribuir al desarrollo de la vida democrática del país, será él, el que tenga a su cargo la vigilancia del procedimiento de liquidación de los partidos. Para que esto sea posible, la reforma legal deberá contemplar una ampliación a las atribuciones de los órganos del IFE que conocerán del procedimiento, concretamente, las de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos¹³, cuyo director ejecutivo, apoyado por sus propias direcciones, subdirecciones y/o departamentos, organizará, dirigirá, controlará y vigilará el procedimiento de principio a fin. Dicha función tendrá efectos a partir de la declaratoria de presunción fundada de pérdida de registro, que emita la Junta General Ejecutiva o el Consejo General, en su caso.

Tomando en cuenta que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos es la encargada de conocer todo lo relacionado con las prerrogativas (realiza las gestiones correspondientes para hacerlas efectivas – financiamiento público, acceso a los medios de comunicación, otorgamiento de franquicias postales y telegráficas y trato preferencial en materia fiscal-) y la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos (a partir de los informes anuales y de campaña que conoce al formar parte de la Comisión de Fiscalización, y de la realización de visitas de revisión y verificación), es que consideramos que debe ser ella, la facultada para controlar y vigilar el procedimiento de liquidación en su totalidad. Si ya existe un órgano que sabe cual es el estado financiero de cada partido, debe ser este, el que conozca del procedimiento pues, la información derivada de la vigilancia a los recursos, la revisión de los informes y la práctica de auditorias y visitas de verificación (trabajo minuciosamente realizado), contribuirá a darle certeza y celeridad.

Por otro lado, si vemos al procedimiento de liquidación como una respuesta a la rendición de cuentas de los partidos a los ciudadanos o incluso, como un deber democrático de estas instituciones, tenemos que la responsabilidad de su realización debe recaer en ellas mismas, razón por la que, además de individualizar las responsabilidades administrativas del partido (órgano de administración individualizado), las modificaciones legales les

¹³ La referencia específica de modificaciones legales a las atribuciones de la Dirección de Prerrogativas como órgano encargado de la vigilancia del procedimiento de liquidación, no excluye de su conocimiento al resto de los órganos del IFE (esto ya fue tratado en puntos anteriores de este mismo capítulo).

deben imponer la obligación, individualizada también, de ejecutarlo. En este orden, será sobre el órgano de administración del partido (concretamente sus titulares y auxiliares), sobre el que recaiga la materialización del procedimiento de liquidación.

El origen del procedimiento de liquidación ha quedado claro y los órganos encargados de llevarlo a cabo, establecidos: debe existir la presunción fundada de que un partido político perderá su registro para que, basada en ella (la de él o la de la Junta General Ejecutiva), el Consejo General lo inicie y ordene a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y al partido mismo, lo ejecuten. Ahora, pasemos a la sustancia: el procedimiento de liquidación en sus tres etapas.

2.3.3. Procedimiento de liquidación.

Como lo dijimos, el procedimiento de liquidación de un partido que pierde su registro debe constar de tres etapas: la primera para proteger el patrimonio del partido y hacer un balance de sus finanzas, la segunda para hacer líquido el patrimonio y la tercera para incorporarlo al de la Federación. A continuación veremos lo que debe contener cada una de ellas.

2.3.3.1. Primera etapa: Etapa de prevención.

La prevención, como primera etapa del procedimiento de liquidación, tendrá lugar cuando la Junta General Ejecutiva o el Consejo General presuman fundadamente la pérdida de registro de un partido político y emitan la declaratoria correspondiente. Su objeto será asegurar el patrimonio del partido que, se sospeche, ya no existirá.

El inicio de esta primera etapa estará marcado por la emisión de la declaratoria de presunción fundada de pérdida de registro, por la Junta General Ejecutiva o del Consejo General, el día de la elección o del cómputo distrital, cuando se resuelva la imposición de sanción o cuando se le notifique la disolución del partido. Al formularse la declaratoria, el Consejo emitirá la orden de apertura a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Dicha orden, deberá contener el mandamiento de la toma de medidas precautorias (congelación de cuentas bancarias y embargo de bienes), del nombramiento formal de los responsables del patrimonio del partido en prevención (ejecutores del procedimiento), de la suspensión de las actividades del partido y de la actualización de su estado financiero y patrimonial (inventario).

a) Providencias precautorias.

Con el objeto de evitar que se ponga en riesgo el patrimonio de los partidos sobre los que proceda la liquidación¹⁴, la Dirección

¹⁴ De acuerdo con los artículos 235 del Código de Procedimiento Civiles y 1168 del Código de Comercio, las providencias precautorias pueden dictarse cuando existe el temor de que la persona contra quien se entable o pueda entablarse una demanda se ausente u oculte, cuando se tema que se oculten o dilapiden

de Prerrogativas tomará las providencias precautorias que considere pertinentes.

- No obtención del porcentaje mínimo para la conservación del registro.
Aquí la Dirección dictará las providencias precautorias que considere necesarias sobre el patrimonio de los partidos que no obtuvieron el 2% de la votación nacional emitida, como consecuencia de la declaratoria de presunción fundada de pérdida de registro emitida por el Consejo General. La Dirección notificará al partido la imposición de las providencias al día siguiente.
- Disolución o imposición de sanción “cancelación” del registro.
En este caso la Dirección dictará las providencias precautorias a partir de que la Junta General Ejecutiva le notifique la declaratoria de presunción fundada de pérdida o cancelación de registro (dicho acto será expedido por la propia Junta cuando apruebe el dictamen y el proyecto de resolución cuya sanción suponga la pérdida del registro) o bien, al tener conocimiento de la realización de la asamblea de disolución.

Las providencias precautorias que la Dirección de Prerrogativas puede tomar son las siguientes:

- Prohibición de hacer pagos.
- Prohibición de realizar enajenación o gravamen de sus bienes o activos.
- Prohibición de realizar transferencias de recursos o valores a favor de terceros.
- Secuestro de los bienes.
- Arraigo del titular y auxiliares del órgano de administración del partido político.

Una vez ejecutadas, las providencias precautorias subsistirán hasta que la Dirección de Prerrogativas ordene su levantamiento.

b) Nombramiento de ejecutores.

Con el propósito de dar certeza a la individualización en la responsabilidad de ejecución del procedimiento de liquidación, la Dirección de Prerrogativas, con base en los datos que el partido le entregó en su debido momento, nombrará a los ejecutores, es decir, a los responsables de la liquidación del partido.

- Responsabilidad de los ejecutores.
Los ejecutores del procedimiento (titular y auxiliares del órgano de administración del partido) serán responsables de los daños y perjuicios que causen en el desempeño de sus funciones, por omisiones y por incumplimiento de sus obligaciones, al patrimonio del partido en liquidación.
La Dirección de Prerrogativas será la facultada para vigilar el actuar de los ejecutores, formular advertencias y, en caso de ser necesario, pedir a la FEPADE la aplicación de sanciones.

c) Suspensión de actividades del partido.

La Dirección de Prerrogativas ordenará al partido la suspensión de sus actividades hasta que sea determinado el estado definitivo de su registro. Todo partido en estado de prevención sólo podrá realizar las operaciones indispensables para su sostenimiento ordinario, la presentación de sus informes anuales y de campaña, la actualización de su estado financiero e inventario y, en su caso, la sustanciación de litigios y del procedimiento de queja; las ministraciones de financiamiento que le correspondan también serán suspendidas.

d) Actualización de inventarios y estado financiero del partido en prevención.

Con el fin de saber con certeza cual es el estado patrimonial y financiero del partido a la fecha de la liquidación (después de la campaña electoral o antes de la disolución), su órgano de administración deberá entregar a la Dirección de Prerrogativas una actualización de los mismos (del inventario de sus bienes y del estado que guardan sus finanzas), la cual, podrá ser corroborada mediante las visitas de verificación que la propia Dirección determine¹⁵.

En lo que hace al inventario, la actualización deberá contener la descripción del bien, su fecha de adquisición, su importe, su ubicación física y su resguardo (indicar el nombre del responsable); además, deberán incluirse los bienes muebles o inmuebles recibidos para su uso o goce temporal, aunque el partido no cuente con la propiedad (los bienes muebles que estén en posesión del partido y de los cuales no se tenga factura, se presumirán propiedad del partido). Las cifras que se reporten en el inventario deben coincidir con los saldos contables correspondientes.

¹⁵ Recordemos que a través de las visitas de verificación, la autoridad electoral tiene acceso a libros de contabilidad, registros, balanzas de comprobación y cualquier otro documento o medio electrónico de almacenamiento de datos en los que conste la situación financiera y contable del partido político.

En lo que al estado financiero del partido se refiere, los ejecutores (titular y auxiliares del órgano administrativo) presentarán un informe que señale:

- Totalidad de activos y pasivos.
- Cuentas por pagar (nombre de acreedores y montos que se adeudan).
- Cuentas por cobrar (nombre de deudores y montos de los créditos).

Para realizar la actualización, los responsables contarán con un plazo de quince días naturales contados a partir de la emisión de la orden de apertura del procedimiento. En caso de observaciones, aclaraciones o requerimientos de la Dirección de Prerrogativas, el plazo podrá ser ampliado por quince días naturales más.

e) Subsistencia del partido.

Debido a que entre el término de la actualización del estado patrimonial y financiero del partido y la declaratoria preliminar de pérdida de registro de la Junta General Ejecutiva o del Consejo General, existe en lapso de tiempo considerable¹⁶, la medida en la que los partidos en proceso de liquidación sólo pueden efectuar las operaciones que sean estrictamente indispensables para su sostenimiento ordinario, la sustanciación de litigios y del procedimiento de queja, se aplicará hasta la emisión de la declaratoria. Dado que para esas fechas el partido deberá cumplir con la obligación de presentar sus informes de campaña, la medida deberá ser ampliada para que estas actividades queden incluidas.

Emitida la declaratoria definitiva de conservación de registro o la preliminar de pérdida, por la Junta General Ejecutiva o el Consejo General, se dará por concluida la etapa de prevención. El Consejo General será el que declare cerrada esta etapa y abierta la siguiente, la de liquidación. El partido que conserve su registro reanudará sus actividades.

¹⁶ En tanto que las actividades de actualización terminarán el primer día agosto (de acuerdo con los plazos establecidos), la Junta General Ejecutiva tendrá que esperar al tres o 31 de agosto para que el TEPJF emita las resoluciones en las que ha de fundar su declaratoria de pérdida de registro (esto en el caso de la pérdida de registro por no participar en un proceso electoral federal ordinario o por no obtener, solo o coaligado, el 2% de la votación nacional emitida en alguna de las elecciones de diputados, senadores o presidente). Tratándose de los casos en los que el partido deje de cumplir los requisitos para obtener el registro o que incumpla de manera grave o sistemática sus obligaciones, el Consejo General tendrá que esperar hasta el 30 de septiembre o el 31 de octubre (último día del mes siguiente a aquél en que concluya el proceso electoral federal), para que la Junta General Ejecutiva le presente el proyecto de dictamen de pérdida de registro, y pueda emitir su resolución.

2.3.3.2. Segunda etapa: Etapa de liquidación.

La etapa de liquidación tiene como propósito hacer posible dos cosas: que los partidos que pierdan su registro cumplan con sus obligaciones, y que su patrimonio se haga líquido. Su inicio será determinado por la emisión de la declaratoria preliminar de pérdida del registro o de disolución del partido, la cual, deberá acompañarse por la orden de apertura de la etapa de liquidación del patrimonio, del Consejo General del IFE.

Esta segunda etapa no parte de presunciones sino de hechos ciertos, hechos que han sido estudiados y verificados por el máximo órgano del IFE (confirmados, en su caso, por el Tribunal Electoral), razón por la que él mismo debe ser el que, al declarar la pérdida de registro de un partido, debe también ordenar la liquidación de su patrimonio.

Así, todo partido político que haya entrado a la etapa de prevención y del cual se haya emitido la declaratoria preliminar, se sujetará a la etapa de liquidación en los siguientes términos.

a) Tipos de declaratoria.

Como lo dijimos, la emisión de la declaratoria será la que dé inicio a la segunda etapa del procedimiento de liquidación; de su tipo, dependerán las acciones que se realicen.

- Declaratoria de conservación del registro.
Cuando se determine que el partido debe conservar su registro, la emisión de la declaratoria respectiva deberá ser acompañada por la orden de levantamiento de las medidas precautorias y del estado de suspensión de actividades. Las funciones, los derechos, las prerrogativas y las obligaciones del partido serán reactivados.
- Declaratoria preliminar de disolución.
Al emitir la declaratoria, el Consejo General emitirá también la orden de apertura de la etapa de liquidación.
- Declaratoria preliminar de pérdida o cancelación del registro.
Al confirmar que el partido es acreedor a la pérdida de su registro, el Consejo ordenará la apertura de la etapa de liquidación del patrimonio.

Todas las declaratorias deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

b) Inicio de la etapa de liquidación.

Al dictarse la declaratoria preliminar correspondiente, el Consejo General emitirá la orden de apertura de la segunda etapa a la Dirección de Prerrogativas. Dicha orden deberá contener:

- La orden de levantamiento de las medidas precautorias impuestas al partido que se liquidará.
- La reiteración de que se suspende la capacidad de ejercicio del partido sobre los bienes y derechos que integran su patrimonio.
- La orden a los ejecutores del partido (titulares y auxiliares del órgano administrativo), de transferir a una sola de sus cuentas CBCEN¹⁷, todos sus recursos líquidos (remanentes monetarios y financieros) y cancelar el resto de las cuentas bancarias.
- La orden a ejecutores de dar cumplimiento a las obligaciones que tienen pendientes y de liquidar el patrimonio de su partido.

El mismo día de la emisión de la declaratoria preliminar y la orden de apertura, los ejecutores deberán proceder al cumplimiento de sus obligaciones.

c) Desarrollo.

- Administración del patrimonio en liquidación.
La administración del patrimonio del partido en liquidación seguirá siendo tarea de su órgano administrativo, es decir, de los ejecutores, quienes atraerán la posesión y administración de todos los bienes y derechos que integran el patrimonio del partido y unificarán todas las cuentas bancarias (nacionales, estatales y municipales). Asimismo, los ejecutores conservarán la obligación de desahogar los procedimientos de queja y de presentar los informes anuales y de campaña.
- Determinación de la cuantía de las obligaciones del partido.
Para determinar la cuantía de las obligaciones del partido, deberán observarse las siguientes reglas:
 - Las obligaciones se tendrán como vencidas al dictarse la declaratoria preliminar correspondiente (vencimiento anticipado).
 - El capital y los intereses financieros insolutos de los créditos dejarán de causar intereses.

¹⁷Las cuentas CBCEN son cuentas bancarias que se crean para concentrar todos los ingresos en efectivo (públicos y privados) que reciba el Comité Ejecutivo Nacional de un partido político (su representante nacional). Su manejo es mancomunado (los autorizados por el encargado del órgano administrativo del partido) y su titular es el propio partido político.

- Los contratos pendientes de ejecución (preparatorios o definitivos), serán suspendidos bajo indemnización por incumplimiento.
- Las cuentas corrientes y los contratos de depósito, de apertura de crédito, de comisión y de mandato, se darán por terminados y se pondrán en estado de liquidación para exigir o cubrir sus saldos.
- Los contratos de arrendamiento se darán por terminados, pagándose al arrendador la indemnización pactada, a falta de esta, la indemnización equivaldrá a tres meses de renta por el vencimiento anticipado.
- Los contratos de seguros o de prestación de servicios a favor del partido, se darán por terminados.
- Para efectos de pago, el interés que habrá de considerarse será el legal.

➤ Reconocimiento de créditos.

Dentro de los quince días naturales siguientes a la orden de apertura de la segunda etapa, el ejecutor deberá presentar a la Dirección de Prerrogativas una lista provisional de créditos a cargo del partido (elaborada con base en su contabilidad y demás documentos que permitan determinar su pasivo) que señale, respecto de cada uno de ellos:

- Nombre y domicilio del acreedor.
Los acreedores podrán pedir al ejecutor, el reconocimiento de sus créditos dentro de los veinte días naturales siguientes a la publicación de la declaratoria preliminar en el Diario Oficial de la Federación, mediante solicitud que contenga su nombre, domicilio y la cuantía del crédito que estime tener. La solicitud deberá acompañarse de los documentos originales en los que se base (se aceptarán copias certificadas o comprobantes de trámite de obtención de los mismos).
La lista de reconocimiento de créditos deberá ser acompañada por la de créditos laborales.
- La cuantía del crédito que estime debe reconocerse.
- Las garantías, condiciones, términos y otras características del crédito (tipo de documento que evidencie el crédito).
- El grado de prelación que estime, de acuerdo con la ley, le corresponda al crédito.

El ejecutor deberá integrar a la lista, una relación en la que exprese las razones y las causas por las que

considera o no los créditos; asimismo, la acompañará de los documentos base de su propuesta.

➤ Dictamen de reconocimiento, graduación y prelación de créditos.

Una vez que la Dirección de Prerrogativas reciba la lista provisional de créditos, la publicará con el objeto de que los acreedores que tengan objeciones, las presenten dentro de su término de veinte días (cinco días naturales contados a partir de la entrega de la lista provisional). El ejecutor, razonando y justificando su reconocimiento de créditos, formulará y presentará a la Dirección la lista definitiva en un plazo de diez días contados a partir de aquel en el que venza el de la presentación de objeciones. Finalmente, dentro de los cinco días siguientes a aquel en el que venza el plazo del ejecutor, la Dirección emitirá el dictamen de reconocimiento, graduación y prelación de créditos, tomando en cuenta la lista presentada, las objeciones, los documentos adjuntos y la siguiente graduación:

- Acreedores con garantía real. Estos acreedores son los hipotecarios y los provistos de garantía prendaria, que tengan debidamente constituidas sus garantías. La orden de sus créditos quedará sujeta a la fecha de registro.
- Acreedores laborales. De estos créditos quedan exceptuados los de salarios o sueldos devengados en el último año y los de indemnizaciones.
- Acreedores con privilegio especial. Son todos aquellos que, según la ley, tengan un privilegio especial o un derecho de retención¹⁸. Cobrarán de acuerdo con la fecha de registro o a prorrata.
- Acreedores comunes. Son aquellos que no se encuentran en los supuestos anteriores. Cobrarán a prorrata sin distinción de fechas.

Así, la Dirección publicará el dictamen para conocimiento de los acreedores, del partido y de sus ejecutores, al día siguiente al que se emita.

➤ Estado financiero del partido en liquidación.

El mismo día en el que el ejecutor presente a la Dirección el dictamen de reconocimiento, graduación y prelación de créditos, presentará nuevamente su informe sobre el estado de la contabilidad del partido, un inventario y un balance (esto con el fin de que se actualice hasta el último

¹⁸ Entre estos se encuentran los constructores de obras muebles y los créditos por fletes, hospedaje, arrendamientos y los anotados en el Registro Público de la Propiedad en virtud de mandamiento judicial por embargos, secuestros o ejecución de sentencias.

momento la situación financiera del partido). Hecha la verificación correspondiente (dentro de los cinco días que tiene para emitir el dictamen de créditos), la Dirección los publicará junto con la lista de reconocimiento.

- Actos en perjuicio del patrimonio en liquidación.
Todos los actos que se realicen a partir de la fecha en la que se emita la declaratoria preliminar de disolución, pérdida o cancelación del registro, en perjuicio del patrimonio en liquidación (actos y enajenaciones en los que el partido pague una contraprestación de valor notoriamente superior o reciba una contraprestación visiblemente inferior a la prestación de su contraparte, los pagos de obligaciones no vencidas, las operaciones en las que el partido pacte condiciones o términos contrarios a sus propios intereses, etc.), serán nulos.
Los representantes, dirigentes e integrantes del órgano administrativo del partido que realicen actos en detrimento del patrimonio en liquidación, serán sancionados penalmente; los que hubieren adquirido de mala fe algún objeto o cantidad, deberán devolverlo al patrimonio en liquidación (con productos líquidos e intereses), además de responder ante él por los daños y perjuicios que le ocasione.
- Liquidación del patrimonio: enajenación del activo.
Con el objeto de hacer líquido el patrimonio del partido en procedimiento, el ejecutor, desde el día en el que se emitan la declaratoria preliminar y la orden de apertura de la segunda etapa, procederá a la enajenación de los bienes y derechos que lo integran mediante subasta pública o cualquier otro procedimiento que implique mayor beneficio.
La Dirección de Prerrogativas tendrá a su cargo la supervisión de dichos procedimientos.

En lo que hace a la enajenación de los bienes por subasta pública, los puntos que deberán observarse son los siguientes:

- La Dirección de Prerrogativas será la autoridad que conducirá el procedimiento (fijará fechas, lugares y horarios).
- La contratación de peritos valuadores estará a cargo de los ejecutores (avalúo de bienes).
- La subasta deberá realizarse en un plazo no menor a diez días naturales ni mayor a noventa, contados a partir de la fecha en que la Dirección publique por primera vez la convocatoria.

- La convocatoria deberá contener la descripción de cada uno de los bienes o conjunto de bienes de la misma especie y calidad que se pretende enajenar, el precio mínimo que servirá de referencia para determinar la adjudicación de los bienes subastados (con base en la valuación y documentos que lo sustenten) y fecha, hora y lugar en los que se propone llevar a cabo la subasta y en los que los interesados podrán conocer, visitar o examinar los bienes de que se trate.
- Las publicaciones deberán hacerse en las instalaciones del IFE y del partido en toda la República y en sus respectivas páginas web (las que le correspondan al partido serán de su completa responsabilidad).
- Desde el día de la publicación de la convocatoria (aquel en el que la Dirección la realice en las instalaciones del IFE) hasta el día anterior a la fecha de la subasta, cualquier interesado podrá presentar a la Dirección de Prerrogativas, posturas por los bienes en subasta en sobre cerrado.
 - Todas las ofertas o posturas deberán prever el pago fijado en efectivo y estar garantizadas mediante la consignación de una cantidad igual al valor de los bienes fijado como base para el remate o el equivalente al veinte por ciento de ese valor, en la cuenta única CBCEN del partido. En tanto que las consignaciones que garanticen posturas que no resulten favorecidas en la subasta deberán ser devueltas a sus dueños al término de acto, la del mejor postor se conservará en depósito como garantía de cumplimiento y, en su caso, como parte del precio de la venta.
 - Las posturas deberán presentarse en los formatos que al efecto publique la Dirección de Prerrogativas.
- La subasta se llevará a cabo atendiendo a lo siguiente:
 - El acceso a la subasta será público.
 - El Director Ejecutivo de la Dirección de Prerrogativas, presidirá la subasta en la fecha, hora y lugar previstos.
 - En la fecha y hora señaladas para la subasta, el Director pasará lista a los postores presentados y concederá media hora para admitir a los de último momento, transcurrido

el plazo, se procederá ante los presentes a la apertura de los sobres con las posturas para ser leídos en voz alta. Aquellos que no cumplan con los requisitos de formato, pago fijado en efectivo y garantía, serán desechados. En caso de no recibirse postura válida, se declarará desierta la subasta.

- Al término de la lectura, el conductor de la subasta indicará la postura con el mayor precio por los bienes de que se trate y preguntará si alguno de los presentes desea mejorarla, si alguien lo hiciera dentro del plazo de cinco minutos, el conductor preguntará nuevamente si algún otro postor se interesa por mejorarla, y así sucesivamente. Si no se hiciera mejora a la última postura o puja, pasados los cinco minutos, esta se declarará ganadora.
- Al concluir la sesión, el director hará del conocimiento del Consejo General los resultados de la misma para que, previo pago, ordene la adjudicación de los bienes. El pago deberá exhibirse dentro de los tres días siguientes al que se celebró la subasta, de lo contrario, esta se tendrá como no realizada (el depósito o la garantía realizados por el postor se harán efectivos en beneficio del patrimonio en liquidación).
- Consignado el precio del bien subastado, el ejecutor otorgará la escritura de venta a favor del comprador. Otorgada la escritura, se darán al comprador los títulos de propiedad y se pondrá a su disposición el bien.
- En caso de que la subasta se hubiese declarado desierta (no hubo postura válida) o no realizada (no se exhibió el pago), se procederá a la ejecución de una segunda con rebaja al valor del bien en un veinte por ciento. Si en la segunda subasta se actualizaran nuevamente los supuestos de la primera (declarada desierta o no realizada), se procederá a la realización de una tercera sobre el valor fijado en la segunda subasta¹⁹.

Cuando el ejecutor considere conveniente enajenar un bien o conjunto de bienes mediante un procedimiento

¹⁹ La reducción del costo que tendrá que pagarse por el bien, sólo se aplica en una ocasión debido a que esta medida podría degenerar en el boicoteo a la primera o segunda subasta con el objeto de conseguir la propiedad del bien al menor precio posible.

distinto al de la subasta pública (se obtenga mayor valor), deberá observar lo siguiente:

- Dar aviso a la Dirección de Prerrogativas.
- Presentar un escrito que contenga:
 - La descripción detallada de los bienes que se pretenda enajenar.
 - La descripción del procedimiento mediante el cual se propone realizar la enajenación.
 - Una explicación de la conveniencia de llevar a cabo la enajenación en la forma en que se propone.

Hecho lo anterior y respetando su propuesta, el ejecutor procederá a la venta de los bienes.

Quedan impedidos de participar en este tipo de enajenaciones (procedimientos distintos al de la subasta), las personas que hayan desempeñado algún cargo en el partido en liquidación (cualquier jerarquía), sus cónyuges, concubinas o concubinarios y sus parientes dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad.

Si transcurridos seis meses de la orden de apertura de la etapa de liquidación no se ha enajenado la totalidad de los bienes que integran el patrimonio del partido en procedimiento, cualquier persona podrá presentar al ejecutor una oferta para la compra de cualquiera de los bienes remanentes. El ejecutor, al recibir la oferta, deberá hacerla del conocimiento de la Dirección para que organice, con base en el precio ofrecido y los términos planteados (consignación, garantía, formatos, plazos, etc.), la realización de una subasta. En la disposición del bien, el otorgamiento de la escritura y la entrega de los títulos de propiedad, se procederá de la misma manera.

- Remanentes monetarios y financieros.
Concentrados en una cuenta CBCEN, aquellos que fueran los recursos monetarios y financieros no ejercidos del partido en liquidación, es decir, los remanentes de su financiamiento, constituirán el fondo para la recepción del producto de las subastas y ventas de sus bienes. Dicho fondo constituirá el patrimonio líquido del partido el cual, servirá para el pago a sus acreedores y el cumplimiento de sanciones económicas.
- Pago a acreedores.
A partir de la fecha de emisión de la orden de apertura de la etapa de liquidación, el ejecutor entregará cada dos meses a la Dirección de Prerrogativas, un reporte de las enajenaciones realizadas y de la situación de su activo

remanente; transcurridos seis meses, procederá al pago de sus acreedores.

El pago de acreedores se hará con base en la prelación establecida en la lista definitiva de reconocimiento de créditos (no podrán realizarse pagos a los acreedores de un grado sin que queden saldados los del anterior), a partir del capital que constituya el patrimonio líquido del partido (remanentes monetarios y financieros y productos de subasta y venta de bienes). Los créditos se pagaran mientras exista activo líquido (dejará de generarse cuando la totalidad de los bienes se haya vendido), de tal suerte que en ningún caso procederá el pago a acreedores con bienes inmuebles del partido²⁰ (las deudas contraídas por el partido serán pagadas hasta donde lo permita su patrimonio líquido).

De los pagos que realice, el ejecutor tendrá informada a la Dirección de Prerrogativas mediante la inclusión de estos en sus reportes bimestrales (el primer pago deberá informarse al día siguiente de que se realice, el resto acompañará a los bimestrales). La Dirección vigilará el cumplimiento de los plazos, el respeto a la prelación y la realización del pago íntegro a acreedores.

El cobro de sanciones económicas que el Instituto imponga al partido procederán mediante compensación: el Consejo compensará las sanciones impuestas con el monto formado por el financiamiento retenido (ministraciones por actividades ordinarias y reembolso por actividades específicas). En caso de ser necesario, el Instituto tomará el último lugar en la lista de acreedores para que, con el fondo CBCEN, el liquidador satisfaga completamente la sanción.

d) Conclusión.

La etapa de liquidación del patrimonio del partido llegará a su fin cuando se verifique alguno de los dos supuestos siguientes:

- Se realice el pago a todos los acreedores del partido con su patrimonio líquido.
Partiendo de que el pago de todos los acreedores del partido ha quedado satisfecho, la etapa de liquidación terminará para dar paso, en caso de que del patrimonio líquido haya quedado algún remanente, a la etapa de incorporación del patrimonio a la Federación.
- Enajenados todos los bienes del partido, se agote su patrimonio líquido.

²⁰ Nosotros descartamos la transmisión de la propiedad de los bienes inmuebles del partido como pago de obligaciones, en razón de que la transferencia de la propiedad de un bien inmueble que se adquirió con financiamiento público puede contra argumentarse como desviación de recursos públicos.

La etapa de liquidación terminará, aunque no se haya satisfecho al total de sus acreedores, cuando, enajenados todos los bienes del partido, su patrimonio líquido se agote.

Actualizados cualquiera de los dos supuestos y enajenados todos los bienes del partido, el ejecutor deberá entregar a la Dirección de Prerrogativas, un informe final que contenga el resumen del desarrollo del procedimiento, es decir, de la determinación de la cuantía de sus obligaciones, del reconocimiento, graduación y prelación de créditos, de su estado de contabilidad, inventarios y balances, de las acciones que se tomaron en la liquidación de su patrimonio (subasta pública u otro procedimiento), del pago a sus acreedores y, finalmente, de las acciones a realizarse. Las acciones que deberá emprender el ejecutor estarán determinadas por lo siguiente:

- En caso de que se haya realizado satisfactoriamente el pago a todos los acreedores del partido, se actuará de acuerdo con lo siguiente:
 - Si cubiertos todos los adeudos del partido, hubiere remanentes de su patrimonio líquido, el ejecutor los pondrá a disposición del IFE.
 - En el caso de que los remanentes sean bienes inmuebles (incluso muebles), su propiedad será transferida al IFE.
 - Si no hubiere remanentes del patrimonio líquido, el ejecutor dará por terminado el procedimiento.

- En caso de que el patrimonio líquido del partido no hubiese sido suficiente para cubrir el pago de todos sus acreedores, el ejecutor dará por terminado el procedimiento cuando aquel se acabe.

Después de verificar los informes que le entregue el ejecutor, la Dirección de Prerrogativas emitirá su dictamen. Ambos documentos deberán ser remitidos al Consejo General para que declare cerrada la segunda etapa y, según proceda, la conclusión del procedimiento de liquidación o la apertura de la tercera etapa.

Si el Consejo General declara la conclusión del procedimiento de liquidación en esta segunda etapa, tendrá que esperar la conclusión de los procedimientos fiscalizadores para emitir la declaratoria definitiva de pérdida de registro.

2.3.3.3. Tercera etapa: Etapa de incorporación del patrimonio remanente del partido al de la Federación.

La etapa de incorporación tiene como propósito hacer que el patrimonio de un partido político que está por perder su registro, sea integrado al lugar al que legítimamente corresponde: al patrimonio de la Federación²¹. En dicho acto, el intermediario será el IFE.

Para que esta última etapa del procedimiento de liquidación tenga lugar, se requiere que en la anterior se presente un supuesto: la existencia de remanentes del patrimonio del partido después de dar cumplimiento a sus obligaciones; de ser así, el Consejo General la declarará abierta.

Declarada la apertura de incorporación del patrimonio remanente del partido al de la Federación, el ejecutor procederá con ella emitiendo los cheques necesarios para la transmisión total del efectivo que constituya el patrimonio líquido, a favor del Instituto Federal Electoral quien, de igual manera, recibirá la propiedad de los bienes inmuebles. Consumada la transferencia, el ejecutor presentará a la Dirección de Prerrogativas, un informe de conclusión del procedimiento que contenga las operaciones realizadas y la entrega de los bienes remanentes del partido al IFE. Por su parte, la Dirección revisará dicho informe y, aprobado, lo presentará junto con su evaluación, al Consejo General.

Así terminará el procedimiento de liquidación.

Concluido el procedimiento de liquidación, el Consejo General esperará los resultados de los procedimientos fiscalizadores para que, una vez que el partido haya dado cumplimiento a todas sus obligaciones²², lo dé por finalizado, emita la declaratoria definitiva de pérdida de su registro y transfiera el patrimonio líquido y los bienes inmuebles, a la Tesorería de la Federación.

²¹ Ya lo hemos dicho, a pesar de que el patrimonio del partido esté integrado con financiamiento público y privado, su finalidad se reduce a una sola: la manutención de una entidad de interés público.

²² Las multas que se impongan a los partidos en liquidación como resultado de la fiscalización, serán cubiertas bajo compensación y, en caso de ser necesario, con su patrimonio líquido.

CONCLUSIONES

1. Gestados en el ambiente ideológico del Estado Moderno, los partidos políticos se convirtieron en la base fundamental del entramado institucional de la democracia representativa. Hoy no se pueden concebir formas de organización de la representación o de las mismas instituciones representativas, sin ellos: la democracia no puede ser posible sin los partidos.
2. El ejercicio democrático hizo que los partidos políticos adquirieran las características y las funciones que poseen (cualidades únicas que los distinguen de otras formas de organización). Ser organizaciones durables, completas e independientes del Estado, con la voluntad de ejercer el poder para implantar políticas públicas y, eventualmente, acciones de gobierno a partir de los principios ideológicos que los identifican, les valió el monopolio de la formación de gobiernos representativos y de instituciones democráticas que les dieran sustento. Hoy, los partidos significan tanto para la democracia porque cumplen con una función pública básica: ser el conducto para el acceso de los ciudadanos a los espacios de decisión política, es decir, articular la representación democrática.
3. En México, los partidos políticos se desarrollaron de manera peculiar: con un partido hegemónico a la cabeza, México vivió durante más de medio siglo, un sistema de partidos cerrado. Sustituto de facciones, el partido hegemónico (PNR- PRM- PRI) logró implantarse nacionalmente, centralizar las decisiones políticas y consolidar un aparato estatal fuerte; el partido y el Estado eran uno, la oposición (oposición débil o institucionalizada) existía porque era necesaria, lo legitimaba.
4. La pérdida de legitimidad ideológica y política derivadas de la abstinencia y la subversión, hicieron que en la década de los setenta el sistema mexicano cayera en crisis, la respuesta del gobierno fue inmediata, una reforma que, se pensó, estabilizaría y permitiría la viabilidad del sistema político: el reconocimiento del papel que juegan los partidos en el sistema democrático, el reconocimiento de su carácter de entidades de interés público. La puesta en práctica de la reforma demostraría su efecto positivo al abrir el camino a la pluralidad de partidos.
5. Concebir a los partidos políticos como entidades de interés público cobró efectos en el sistema de partidos el cual, tras constantes arreglos políticos y cambios en el régimen jurídico, adquirió todas las características de un verdadero sistema democrático. Por su parte, los partidos políticos se colocaron en un nivel superior, mismo que les proporcionó los derechos, las prerrogativas y las obligaciones conformes a su nuevo carácter; de ahí en adelante, ellos serían el acceso a los cargos de elección popular y los intermediarios entre el pueblo y el gobierno.

6. Verdaderas opciones partidarias en competencia electoral por el ejercicio del poder público hicieron posible que gradualmente se diera la alternancia en el ejercicio del poder público (triumfos municipales y locales, descomposición de mayoría calificada -1998- y mayoría absoluta -1997- en la Cámara de Diputados, descomposición de mayoría absoluta en la Cámara de Senadores y cambio en la presidencia de la República en 2000). A pesar de que el sistema pluripartidista había alcanzado una de sus metas máximas, sus articuladores demostraron inmadurez para fortalecerla. Hoy, incapaces de comprender su propio papel en el sistema democrático, juegan en un escenario que conciben de su propiedad y prescriben formulas que dificultan el acceso de nuevas opciones (contrincantes electorales que ponen en peligro su estabilidad), no buscan adeptos que compartan su ideología, luchan por votantes fugaces (su principal arma es la mercadotecnia). La consecuencia: un sistema de partidos cuyos actores son presa de crisis internas originadas por sus propios vicios: pérdida de credibilidad y hartazgo en la ciudadanía.
7. Como organizaciones de ciudadanos, los partidos políticos requieren, invariablemente, de la utilización de recursos económicos para su funcionamiento. En un principio, el financiamiento a los partidos era un tema que no preocupaba pero, al tomarse conciencia de la importancia de los partidos en la democracia, ocupó el lugar que le correspondía. Así, el régimen de financiamiento de los partidos evolucionó, y del financiamiento privado y los discrecionales apoyos estatales, se construyeron nuevas formas que comprendieron al originario privado, al público y a la mezcla de ambos; el objeto era controlar las fuentes de ingreso de los partidos, mantener el equilibrio entre las distintas fuerzas partidarias y garantizar entre ellas la celebración de verdaderos procesos electorales, competitivos y libres de prácticas ilegales; esto es lo que hace hoy en día el financiamiento: contribuye a la estabilidad del sistema democrático.
8. Tres son los modelos que existen de financiamiento a partidos: el financiamiento público que busca mitigar los problemas de desigualdad entre las fuerzas partidarias y la influencia a estas, de grupos de poder; el financiamiento privado que esta cimentado sobre el postulado de libertad y el contacto permanente del partido con la sociedad; y el financiamiento mixto que conjuga las bondades de los dos anteriores. Cada modelo, desarrollado de acuerdo a las circunstancias de cada sistema democrático, ha proporcionado a los partidos los medios y las herramientas que precisan para su existencia y el desempeño de sus funciones públicas.
9. Día con día el requerimiento de fondos por parte de los partidos va en aumento, la introducción de personal especializado a la estructura interna del partido y la realización de campañas electorales mediáticas, son las causantes de dicho fenómeno. La demanda de mayores ingresos es la constante en un círculo vicioso generado por los mismos

partidos pues, entre más recursos invierta uno, más deberán invertir los demás. La insuficiencia de capital puede derivar en la búsqueda de más recursos, los cuales, eventualmente, pueden incluso provenir de fuentes ilícitas o ilegales. La preocupación por eliminar cualquier nexo entre fenómenos de corrupción y fuentes de financiamiento ilegales y los partidos, ha llevado al establecimiento de mecanismos que los detecten y combatan. Este fin tiene la fiscalización. La fiscalización es un instrumento que pretende, además de regular las sanciones por desacato, averiguar el origen de los recursos de los partidos, que estos se destinen al sostenimiento de sus actividades inherentes y que sus erogaciones no rebasen los límites establecidos; éstos, independientemente de las condiciones específicas del sistema democrático, siempre serán sus elementos comunes.

10. La fiscalización es un mecanismo de control del financiamiento del que los sistemas democráticos no pueden prescindir. Normar las fuentes de los ingresos de los partidos y establecer mecanismos de control (destino de sus recursos y sanciones), es vital para el sistema. La existencia de un financiamiento público, el hecho de que los partidos son piezas fundamentales del sistema democrático (entes intermedios entre sociedad y Estado, formadores de la voluntad popular) y el “interés legítimo” que tienen sus militantes y proveedores de fondos para conocer el destino de los recursos que aportan, lo justifican.
11. Partidos, financiamiento y fiscalización, van tomados de la mano, uno es inherente al otro: los partidos necesitan de un financiamiento para el desarrollo de sus funciones públicas, el financiamiento requiere a su vez de una fiscalización que conduzca a la equidad, la transparencia y por tanto, robustezca el sistema político y de partidos.
12. En México, el desarrollo del financiamiento y la fiscalización a los partidos políticos, estuvo ligado al de la historia de su sistema de partidos: mientras que el financiamiento hizo que los partidos se convirtieron en fuerzas reales y competitivas, la fiscalización dotó de credibilidad a la institucionalidad democrática (fue posible verificar el cumplimiento de las funciones públicas de los partidos -conocimiento del origen y uso de recursos-). No obstante, las malas prácticas de algunos de ellos, los transformaron en la fuente de su descrédito: los ejercicios fiscalizadores pusieron en evidencia la efectividad de las restricciones, prohibiciones y topes al financiamiento mixto (equidad y proporcionalidad en el reparto de recursos y preeminencia del financiamiento público sobre el privado) y mostraron la habilidad de algunos partidos para sortearlos. A pesar de ello, los procedimientos fiscalizadores son los guardianes de la competencia equitativa e igualitaria entre partidos y, gracias a ellos y al financiamiento, el sistema democrático mexicano se consolida.
13. Conocer el origen y el destino de los recursos que utilizan los partidos políticos para la consecución de sus fines, es de suma importancia para la democracia pues, saber con certeza de dónde proviene el dinero que

manejan los partidos (observancia a las leyes) y en qué lo utilizan (cumplimiento de funciones), le proporciona legitimidad. *Si los partidos políticos no cumplen con sus funciones públicas, no sirven a la democracia*, he aquí la importancia del destino que le den a sus bienes dichas entidades.

14. En el sistema democrático mexicano, las circunstancias exigen que la regulación vaya más allá del uso que den los partidos a sus bienes durante su existencia: se demanda regular el destino del patrimonio de los partidos que pierdan el respaldo ciudadano o sean sancionados, con el objeto de corroborar que, efectivamente, aquellos que fueran entidades de interés público persigan, desde su gestación hasta su desaparición, intereses colectivos. La exigencia es fuerte, tanto, que postergar su atención ha generado descontento en la ciudadanía, puesto en tela de juicio el papel de los partidos en el sistema democrático y contribuido a la actual crisis de los partidos (crisis que podría alcanzar al propio sistema). Atender el problema, es tarea de las instituciones democráticas pues su deber, es verificar que los articuladores de la forma de gobierno que las sustenta, cumplan con su cometido. Hasta hoy, ante la omisión de los legisladores, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, se ha hecho cargo.
15. Los acuerdos del Consejo General del IFE y los estatutos de los partidos son, a pesar de las exigencias y de los múltiples debates que ha generado el tema, la única reglamentación que existe actualmente del destino del patrimonio de los partidos políticos que pierden su registro. Los acuerdos, mediante la emisión de un reglamento, los estatutos, mediante la disposición final de los bienes (independientemente de que en la práctica, éstos se sometan al reglamento -jerarquía inferior-, la forma en la que abordan el asunto evidencia la falta de interés o su poca conveniencia). De los dos tipos de norma, el reglamento de 2005, fue el que pretendió dar respuesta a las demandas al crear un procedimiento de liquidación (este fue antecedido por el acuerdo del Consejo General de 2003 que establecía los mecanismos para liquidar a los partidos que no obtuvieron la votación requerida en la elección federal ordinaria para diputados), sin embargo, su proyecto no satisfizo las necesidades del sistema de partidos.
16. Motivado por la idea de subsanar la falta de regulación de la pérdida de registro de los partidos políticos y el destino de sus bienes, el reglamento de liquidación vio la luz acompañado de ciertos defectos, algunos, independientes al hecho de que su emisor (Consejo General del IFE) tuvo que formularlo con base en la ley electoral vigente. Partir de la declaratoria de pérdida de registro, es decir, del fin de la vida del partido, de su personalidad y de su capacidad (el cumplimiento de toda obligación posterior depende sólo del “expartido”), eliminar la capacidad jurídica del partido y reconocerle al mismo tiempo “personalidad” y facultad para actuar en la liquidación y otorgar poderes, sustituir por un tercero al partido en el cumplimiento de sus obligaciones con particulares y en el seguimiento de su procedimiento liquidatorio, y,

convertir al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (organismo descentralizado de la Administración Pública Federal) en el conductor de la liquidación y en el “destinatario” de los remanentes, harán que el reglamento de liquidación no tenga los efectos esperados y, mucho menos, dé solución a los problemas que lo originaron.

17. La falta de regulación o el tratamiento erróneo que se ha dado al tema de pérdida de registro como partido político y el destino de sus bienes, ha derivado en el surgimiento de problemas de difícil resolución ante la legislación electoral vigente. Algunas de sus aporías son: la pérdida de registro como el fin de la vida jurídica del partido político, los tiempos desfasados que existen entre la pérdida de personalidad y la rendición de informes, el cumplimiento de obligaciones por personas inexistentes y el destino del patrimonio activo de los partidos que pierden su registro.
18. Teóricamente, la vida jurídica de un partido político llega a su fin cuando este pierde su registro (el reconocimiento de entidad de interés público que le otorgaba la autoridad electoral), pero en los hechos, la pérdida de registro provoca la metamorfosis del partido en un ente innominado que debe realizar actos jurídicos a pesar de carecer de personalidad y capacidad para hacerlo; la consecuencia: todos los actos que se realicen de ahí en adelante dependerán sólo del “expartido” para llegar a buen término puesto que no existe la forma para coaccionarlos al cumplimiento.
19. La entrega de informes anuales y de campaña a cargo de “partidos” que han perdido su registro pone en evidencia el desfase de tiempos que provoca la legislación electoral, entre la realización de una obligación y la pérdida del carácter de entidad de interés público. Así, por un lado, tenemos a un sujeto obligado que genera incertidumbre de cumplimiento ante su inminente pérdida de personalidad, y por otro, a un procedimiento de fiscalización que no puede pasar por alto la revisión de la actividad del sujeto que fuera entidad de interés público; el inconveniente: los “partidos” no cumplen con los requisitos de entrega de informes, ya no se sujetan al procedimiento fiscalizador y la materialización de las sanciones que se les imponen al verificar la comisión de actos contrarios a la ley, se hace imposible.
20. Con plena capacidad, en ejercicio de sus derechos y en la consecución de funciones, los partidos políticos celebran contratos y adquieren obligaciones con particulares. El dilema de la celebración de contratos entre partidos y particulares, surge cuando el primero pierde su registro y la capacidad para ser sujeto activo o pasivo de la obligación; por un lado, si deja de ser sujeto activo, libera del cumplimiento de la obligación al sujeto pasivo, y por otro, si deja de ser sujeto pasivo, coloca al activo en estado de indefensión. La pérdida de capacidad no es lo único que hace posible tal situación pues el hecho de que el partido desaparezca, hace imposible exigirle el cumplimiento de las obligaciones contraídas (no existen los medios ni las condiciones para coaccionarlos al pago de la obligación).

21. Al conseguir su registro y a lo largo de su existencia, los partidos obtienen dinero y forman su patrimonio, patrimonio cuyo único fin es la consecución de funciones públicas. La pérdida de registro hace que el patrimonio del partido en cuestión (constituido con recursos públicos y privados), entre en controversia respecto del destino que ha de tener. Por un lado se sostiene, como lo hace el actual reglamento de liquidación, que el patrimonio del partido que pierda su registro deberá ser ingresado al de la Federación a través del SAE (que es vía errónea), por otro, como apuntan los partidos, que debe ser devuelto al lugar de donde provino (incluyendo a los particulares que contribuyeron a formarlo) o canalizarse a una institución que dé continuidad a su actividad. El patrimonio de los partidos debe sujetarse al escrutinio y destino que su propia naturaleza exige (es un patrimonio que obedece a ciertos fines, los fines de una entidad de interés público), de modo que, independientemente de las razones que se argumenten en contra o a favor de determinadas alternativas, después de ser sometido a un procedimiento de liquidación que satisfaga las obligaciones pendientes del partido, el patrimonio debe ser integrado al de la Federación, aquel que contribuyó a su formación y que, primariamente, tiene fines públicos.
22. Por años, el menosprecio regulatorio de la pérdida de registro como partido político y el destino de sus bienes, creó una serie de ideas que desprestigiaron por mucho, la imagen de los principales articuladores del sistema democrático mexicano: el enriquecimiento de particulares a sazón de la pérdida de registro, la desaparición del partido y el desconocimiento del destino de los bienes, y los fines desvirtuados del financiamiento público tras su utilización en actividades diferentes a las señaladas en la Constitución (sostenimiento de actividades ordinarias y de campaña). La libre disposición que del patrimonio activo tienen sus dirigentes a la pérdida de registro (aún con la creación del reglamento de liquidación), aunada al linchamiento constante del que los partidos son objeto (se crean vínculos indisolubles entre funcionarios corruptos pertenecientes al partido y la institución partidaria en si, que ante los ojos de la ciudadanía hacen imposible la distinción entre uno y otro, y se les describe como organizaciones que sólo buscan beneficios propios), han hecho que la figura del partido político se debilite día con día en detrimento de la democracia pues, sus principales articuladores, están perdiendo valor para la ciudadanía.
23. A pesar de los problemas que han ocasionado al régimen de partidos y al propio sistema democrático, contados han sido los intentos (posteriores al de 96) por regular el financiamiento, la fiscalización, la pérdida de registro de los partidos políticos y el destino de sus bienes; el de marzo de 2004, fue el último de los fracasos de reforma electoral que los abordaba. Cabe señalar que por ambiguas, simplistas e inacabadas, las propuestas de ese año planteadas por el ejecutivo y los diputados federales, no constituían la respuesta que pretendían ser: no atendían al factor fluctuante de la fórmula de financiamiento público, no solucionaban el desfase entre los montos de financiamiento y los topes

de gastos, no corregían el problema de los límites al financiamiento privado (cálculo realizado no a partir de lo que cada partido recibe por concepto de actividades ordinarias, sino a partir de lo que todos los partidos reciben), no reparaban en los problemas ocasionados por la pérdida de registro, no resolvían al problema de la emisión de declaratoria de pérdida de registro y la continuidad de la personalidad y capacidad de los partidos, y no establecían un verdadero procedimiento de liquidación de partidos.

24. A pesar de los esfuerzos del nuevo proceso de liquidación establecido en el reglamento del IFE de 2005 (creado ante los infructuosos intentos de reforma legal y constitucional), la pérdida de registro de partido político sigue significando la realización “voluntaria” de actos por parte del “expartido” y la inexistencia de medios para coaccionarlo al cumplimiento: el partido político continúa siendo un ente que teóricamente ya no existe (ya perdió su registro, ya no es partido político) pero que debe seguir actuando (el reglamento justifica el actuar posterior a la pérdida de registro del partido con la imposición de una nueva denominación, pero siendo la pérdida de registro el fin de su vida jurídica, el intento es vano); persiste el desfase entre la pérdida de registro y la entrega de informes. Al perder el registro el partido continúa siendo un ente sin personalidad ni capacidad jurídica que debe atender a las obligaciones adquiridas con terceros (aunque el reglamento establece acertadamente la aplicación de medidas precautorias para proteger el patrimonio del partido y los intereses y derechos de orden público y de terceros, el cumplimiento de obligaciones queda a cargo de un liquidador al que el partido -ya que perdió su registro- otorga poder para pleitos, cobranzas, actos de administración y de dominio). Por otra parte, el destino de los bienes que constituían el patrimonio del partido y que se convertirán en el remanente del cumplimiento de las obligaciones con terceros, permanece en la incertidumbre a pesar del proceso liquidatorio (el SAE será el encargado de determinarlo). En resumen, el reglamento de liquidación no regula satisfactoriamente la pérdida de registro de un partido político. Ante este hecho y la continuidad de la problemática del tema, urge la generación de reformas que hagan que los partidos cumplan con sus obligaciones y concluyan favorablemente su ciclo como representantes de un sector de la sociedad.
25. El establecimiento de un procedimiento de liquidación del aparato partidario cuya regulación constitucional y reglamentaria permita que goce de personalidad y capacidad para cumplir satisfactoriamente con sus obligaciones, y que establezca el destino que tendrán sus bienes remanentes, es la respuesta de las que, hasta hoy, han sido las aporías de la pérdida de registro de partido político.
26. La implantación de un procedimiento de liquidación de partidos requiere de la introducción de adecuaciones normativas que, sin formar parte de él, le den solidez y contribuyan a su adecuada conducción. Estos ajustes deberán contemplar: a) el reconocimiento del patrimonio del partido político como figura jurídica (sin mediar distingo por tipos de

financiamiento, el reconocimiento no dejará duda de que todos los bienes, derechos y obligaciones que pertenezcan a un partido político son propiedad de una entidad de interés público que es consustancial al sistema democrático y no de una organización privada); b) la designación, desde la constitución del partido político, de las personas físicas responsables del órgano administrativo (institucionalización del titular del órgano administrativo, responsabilidad del seguimiento del procedimiento de liquidación de principio a fin, e imposición de responsabilidad civil y penal al titular del órgano de administración del partido por el mal ejercicio de sus funciones, por omisiones y por incumplimiento a sus obligaciones); c) el establecimiento de la rendición periódica de informes e inventarios como una obligación de los partidos políticos (institucionalización en el COFIPE); y d) la ampliación de las atribuciones de los órganos del Instituto Federal Electoral (establecimiento de la obligación de coordinación del IFE y de autoridades electorales locales para llevar a cabo la actividad fiscalizadora, exclusión del secreto fiscal -y de los ya inaplicables, bancario y fiduciario-, ampliación de las facultades de investigación y apremio, recepción, trámite e investigación de informes e inventarios, facultad para conocer del procedimiento de liquidación, y recepción y canalización del patrimonio líquido del partido).

27. En consecuencia con lo anterior, el establecimiento de un procedimiento de liquidación que satisfaga los siguientes puntos, dará solución a los problemas que acarrea la pérdida de registro de los partidos políticos y eliminará sus consecuencias negativas: a) deber ser un procedimiento vigilado por el Instituto Federal Electoral (con la necesidad de establecer las facultades para conocer del mismo); b) deben existir personas físicas responsables de la realización del procedimiento; c) debe darse cumplimiento a las obligaciones (rendición de cuentas sobre la utilización de recursos y satisfacción de obligaciones adquiridas con terceros); d) debe determinarse un destino cierto y legal al patrimonio que los partidos formaron como entidades de interés público (incorporación del patrimonio final a las arcas de la Federación); y e) tiene que contemplar sanciones administrativas y responsabilidades civiles y penales. Por otro lado, para que se le dote de celeridad, el procedimiento debe considerarse como un procedimiento de etapas.
28. El procedimiento de liquidación debe constar de tres etapas: la primera para proteger el patrimonio del partido y hacer un balance de sus finanzas (prevención), la segunda para hacer líquido el patrimonio (liquidación stricto sensu) y la tercera para incorporarlo al de la Federación (incorporación). El encargado de llevarlo a cabo debe ser el propio partido, la vigilancia debe corresponder al IFE (organización, dirección, control y vigilancia, de principio a fin), y la recepción del patrimonio tocará a la Tesorería.
29. Por su naturaleza y fines públicos, el patrimonio de un partido político no puede tener un destino distinto al público pues, a pesar de que en su formación intervienen recursos privados, la naturaleza de su detentador

lo convierte en una universalidad jurídica al servicio de fines públicos. Aquello que fue privado ya no lo es, salió de esa esfera y adquirió una naturaleza especial, se convirtió en el patrimonio de una entidad de interés público, proponer lo contrario significa el no entendimiento del carácter de los partidos, el del sentido del reconocimiento del financiamiento privado y el de la transmisión de propiedad de bienes de particulares a una entidad de interés público. Poner a disposición de la Tesorería de la Federación el patrimonio líquido remanente del partido a través del IFE, ayudará a acabar con la idea de que los partidos políticos sirven para beneficiar a particulares, a eliminar la incertidumbre en el destino del patrimonio de un partido liquidado y a impedir que los bienes que adquirieron como entidades de interés público tengan un fin incierto o diverso al planteado originalmente.

30. Para un buen comienzo, el procedimiento de liquidación necesita de la instauración de dos nuevas figuras: 1) la declaratoria de presunción fundada de pérdida de registro y 2) la declaratoria preliminar de pérdida o cancelación de registro. Para dar cabida a la declaratoria de presunción fundada, la actual ley electoral tendría que pasar del nulo estado preventivo, al aseguramiento y toma de medidas precautorias con base en cuestiones que hoy, pasan por alto; para la declaratoria preliminar, las modificaciones tendrían que implantarla en el lugar de la actual declaratoria de pérdida de registro (la que actualiza la pérdida de personalidad). Mientras que la declaratoria de presunción fundada daría inicio a la primera etapa del procedimiento (se emitirá cuando se presuma fundadamente -sanción o actualización de las causales contenidas en el artículo 66 del COFIPE- que un partido perderá su registro) y aseguraría el patrimonio de los partidos hasta que se defina su situación, la declaratoria preliminar de pérdida de registro daría por concluida la etapa de prevención (una vez que sean definitivos los resultados o las resoluciones que sirvieron como base para la emisión de la declaratoria de presunción fundada -PREP, conteos rápidos o cómputos distritales, en un caso, y dictamen y proyecto de resolución en otro-), iniciaría la apertura de la liquidación y conservaría la personalidad de los partidos. Así, el inicio del procedimiento de liquidación sería determinado por la presunción de pérdida de registro, y su continuidad, por la declaratoria preliminar de pérdida de registro (la actual declaratoria de pérdida de registro será desplazada en tiempo de emisión, al del término del procedimiento de liquidación, es decir, a la conclusión de las tres etapas que lo conforman).
31. La prevención, como primera etapa del procedimiento de liquidación, debería tener lugar cuando se presuman fundadamente la pérdida de registro de un partido político. Su objeto sería asegurar el patrimonio del partido que, se sospeche, ya no existirá. En esta etapa se realizaría la toma de medidas precautorias (congelación de cuentas bancarias y embargo de bienes), el nombramiento formal de los responsables del patrimonio del partido en prevención (ejecutores del procedimiento), la suspensión de las actividades del partido y la actualización de su estado financiero y patrimonial (inventario). Los partidos sólo podrían efectuar

las operaciones que sean estrictamente indispensables para su sostenimiento ordinario, la sustanciación de litigios y del procedimiento de queja. La emisión de la declaratoria definitiva de conservación de registro o la preliminar de pérdida, daría por concluida la etapa de prevención y abriría la siguiente, la de liquidación. El partido que, para entonces, conservara su registro, reanudaría sus actividades.

32. La segunda etapa del procedimiento, la de liquidación, tendría como propósito hacer posible dos cosas: que los partidos que pierdan su registro cumplan con sus obligaciones y que su patrimonio se haga líquido. Su inicio sería determinado por la emisión de la declaratoria preliminar de pérdida de registro o de disolución del partido (no parte de presunciones sino de hechos ciertos, hechos que han sido estudiados y verificados). En su desarrollo se determinaría la cuantía de las obligaciones del partido, se realizaría el reconocimiento de créditos y se emitiría el dictamen respectivo, se liquidaría el patrimonio, se enajenaría el activo (subasta pública o cualquier otro procedimiento que implique mayor beneficio) y se pagaría a los acreedores. La etapa llegaría a su fin cuando se realice el pago a todos los acreedores del partido con su patrimonio líquido o cuando enajenados todos los bienes del partido, aquel se agote. Cerrada la segunda etapa se declarararía, según proceda, la conclusión del procedimiento de liquidación o la apertura de la tercera. Si se llegara a declarar la conclusión del procedimiento de liquidación en esta segunda etapa, habría que esperar la conclusión de los procedimientos fiscalizadores para emitir la declaratoria definitiva de pérdida de registro.
33. La etapa de incorporación, tercera etapa del procedimiento, tendría como objeto hacer que el patrimonio de un partido político que está por perder su registro, sea integrado al lugar al que legítimamente corresponde: al patrimonio de la Federación. En dicho acto, el intermediario sería el IFE. Para que esta última etapa del procedimiento se declare abierta, se requeriría de la existencia de remanentes del patrimonio del partido después de dar cumplimiento a sus obligaciones. Declarada la apertura, se procedería a la emisión de los cheques para la transmisión total del efectivo que constituya el patrimonio líquido, a favor del Instituto Federal Electoral quien, de igual manera, recibiría la propiedad de los bienes inmuebles. Consumada la transferencia, terminaría el procedimiento de liquidación.
34. La conclusión del procedimiento de liquidación daría lugar a la pérdida de registro del partido en forma definitiva. Para la emisión de la declaratoria de pérdida de registro sería indispensable la conclusión de todos los procedimientos fiscalizadores. Emitida la declaratoria, el IFE procedería a la transferencia del patrimonio líquido y de los bienes inmuebles del "expartido", a la Tesorería de la Federación.
35. El procedimiento de liquidación es producto de la rendición de cuentas que los partidos deben hacer a los ciudadanos. Instaurarlo bajo la labor vigilante del IFE, fortalecerá a los partidos como instituciones

democráticas y reducirá los fenómenos de corrupción, la clave: institucionalizar la presunción de pérdida de registro a partir de la introducción de una declaratoria de presunción fundada en un momento coyuntural del proceso electoral (los resultados de conteos rápidos, del PREP y de cómputos distritales), iniciar el procedimiento con propósitos preventivos, y facultar al IFE para conocer y fiscalizar todo el procedimiento (sistema fiscalizador que sea útil). Estamos hablando de crear un procedimiento efectivo para dar seguimiento a los recursos de los principales actores del sistema democrático, para obligarlos a que se sujeten a las reglas establecidas, para ayudar a alejar de la política a grupos económicos o de poder que quieran apoderarse del poder político, para recuperar la confianza de la ciudadanía en los partidos; de esto estamos hablando, de contribuir realmente a que los partidos políticos retomen su papel en la democracia, de dar paso a un verdadero sistema de partidos plural, a un real sistema democrático.

BIBLIOGRAFÍA

1. AGUIRRE Ramírez, Pedro, Sistemas políticos, partidos y elecciones: estudios comparados, Nuevo Horizonte Editores- Trazos- Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 2ª. ed., México, 1997.
2. ALCOCER V., Jorge, Compilador, Dinero y partidos. Propuestas para regular los ingresos y gastos de los partidos políticos, Nuevo Horizonte Editores- Fundación Friederich Ebert- CEPNA, México, 1993.
3. ANDREA Sánchez, Francisco José, Los partidos políticos. Su marco teórico y las finanzas de la política, UNAM- IJ, México, 2002.
4. BÁEZ Martínez, Roberto, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Trillas, 2ª. ed., México, 1997.
5. BECERRA, Ricardo, et al, La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas, Ediciones Cal y Arena, 2ª. ed., México, 2000.
6. CARRILLO, Manuel, Coord., Dinero y contienda político- electoral. Reto de la democracia, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
7. CASAR, María Amparo y MARVAN, Ignacio, Gobernar sin mayoría. México 1867- 1997, CIDE- Taurus, México, 2002.
8. CASTELLANOS Hernández, Eduardo, Derecho Electoral Mexicano, Editorial Trillas, México, 1999.
9. CASTILLO Vera, Pilar del, La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales, Siglo XIX- Centro de Investigaciones Sociológicas, España, 1995.
10. CASTILLO Vera, Pilar del y ZOVATTO, Daniel, La financiación de la política en Ibero América, Instituto Interamericano de Derechos Humanos- CAPEL, España, 1998.
11. CHARLOT, Jean, Los partidos políticos, Ediciones y Distribuciones Hispánicas, México, 1987.
12. DIETER Nohlen, Daniel, Sistemas electorales y partidos políticos, FCE- UNAM, México, 1994.
13. DIETER Nohlen, Daniel, et al, Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 1998.

14. DUVERGER, Maurice, Los partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, 2ª. ed. México, 1961.
15. GARRIDO, Luis Javier, El partido de la revolución institucionalizada. Medio siglo de poder político en México. La formación del nuevo Estado (1928- 1945), SEP- Siglo XXI, México, 1986.
16. GONZÁLEZ Casanova, Pablo, El Estado y los partidos políticos en México, Ediciones Era, 2ª. ed., México, 1985.
17. GUTIÉRREZ y González, Ernesto, El patrimonio, Editorial Porrúa, 3ª. ed., México, 2002.
18. HERNÁNDEZ, María del Pilar, Coord., Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Editorial Serie Argentina de Derecho Constitucional, México, 2002.
19. INSTITUTO Federal Electoral, Las reglas del dinero. Análisis comparado de los regímenes de financiamiento a los partidos políticos en México, IFE, México, 2003.
20. LENK, Kurt, et. al., Teoría y sociología críticas de los partidos políticos, Editorial Anagrama, España, 1980.
21. MONTERO Zendejas, Daniel, Derecho Político Mexicano, Editorial Trillas, México, 1991.
22. NEUMANN, Sigmund, et. al., Partidos políticos modernos. Iniciación al estudio comparativo de los sistemas políticos, Editorial Tecnos, España, 1965.
23. PATIÑO Camarena, Javier, Nuevo Derecho Electoral Mexicano, Editorial Constitucionalista- IFE, 5ª. ed., México, 1999.
24. ROJINA Villegas, Rafael, Derecho Civil Mexicano, Introducción y personas, Tomo I, Ed. Porrúa, 5ª. ed., México, 1986.
25. SARTORI, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis. I, Alianza Editorial, 2ª. ed., España, 1992.
26. SIRVENT, Carlos, Coord., Partidos políticos y procesos electorales en México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales- UNAM- Porrúa, México, 2002.
27. UGALDE, Luis Carlos, Rendición de cuentas y democracia. El caso de México, IFE, México, 2002.
28. UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos en México, UNAM, México, 1993.

29. WEBER, Max, Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva, T. I., Fondo de Cultura Económica, 2ª. ed., México, 1964.
30. WOLDENBERG Karakowsky, José, La construcción de la democracia, Plaza y Janés, México, 2002.

HEMEROGRAFÍA.

1. ALCOCER V., Jorge, "Intenciones y propuestas", VOZ Y VOTO, n. 135, mayo, México, 2004.
2. ALCOCER V., Jorge, "¿Qué se vayan todos?", VOZ Y VOTO, n. 134, abril, México, 2004.
3. ALCOCER V., Jorge, "Reformas y sistema de partidos", VOZ Y VOTO, n. 105, noviembre, México, 2001.
4. CONSEJO General del Instituto Federal Electoral, periodo 1996- 2003, "Notas para una reforma electoral: una visión de conjunto", IFE, octubre, México, 2003.
5. CÓRDOVA Vianello, Lorenzo, "Evolución, alcances y futuro de la fiscalización electoral en México", Derecho Constitucional, Documento de trabajo, n. 66, IIJ- UNAM, México, 2005.
6. CÓRDOVA Vianello, Lorenzo. "Nuevas reglas, viejos partidos", VOZ Y VOTO, n. 132, febrero, México, 2004.
7. GACETA Parlamentaria, año VII, no. 1458, jueves 18 de marzo de 2004, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2004.
8. GACETA Parlamentaria, año VII, no. 1461, Anexo II, martes 23 de marzo de 2004, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2005.
9. MARTÍNEZ Porcayo, José Fernando Ojesto, "El sistema de partidos políticos", REVISTA DEL INSTITUTO DE LA JUSTICIA FEDERAL, n. 22, junio, México, 1998.
10. MOCTEZUMA Muñoz, Gabriel, "El financiamiento de los partidos políticos en México y en el mundo", EXÁMEN, año 6, n. 68, enero, México, 1993.
11. MURAYAMA, Ciro, "Dinero y partidos políticos. La perversión de la política", VOZ Y VOTO, n. 98, Nueva Época, abril, México, 2001.

12. MURAYAMA, Ciro, "Dinero o absurdo", VOZ Y VOTO, n. 129, noviembre, México, 2003.
13. ORELLANA Moyao, Alfredo y GÓMEZ Vinales, Carolina, "El balance electoral. ¿Cuántas cosas han cambiado?", ESTE PAÍS, n. 13, agosto, México, 2000.
14. PÉREZ Gandara, Raymundo, "Los partidos políticos como entidades de interés público", BOLETÍN, Centro de capacitación judicial electoral, n. 5, septiembre- octubre, México, 1999.
15. PESCHARD, Jacqueline, "¿Alternancia y sistema de partidos?", VOZ Y VOTO, n. 105, noviembre, México, 2001.
16. SALAZAR, Luis, "Entre el clientelismo y la mercadotecnia", NEXOS, n. 272, agosto, México, 2000.
17. SANTIAGO, Castillo, "Las repercusiones políticas del financiamiento a los partidos políticos", POLIS, vol. 1, México, 1996.
18. SAVAGE, Mónica, "APN ¿Con qué se comen?", VOZ Y VOTO, n. 111, mayo, México, 2002.
19. SWAAN, Mony de, "En busca de la equidad. Financiamiento público a partidos políticos", ESTE PAÍS, n. 108, marzo, México, 2000.
20. TAPIA Labarreti, Bertha, "El interés jurídico de los partidos políticos considerados como entidades de interés público", BOLETÍN DEL CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL, año 5, n. 6, noviembre- diciembre, México, 1999.
21. VALDES Zurita, Leonardo, "Análisis del sistema de partidos", URNA, n. 5, diciembre, México, 1999.
22. WOLDENBERG Karakowsky, José, "Dinero para la democracia. El modelo de financiamiento a los partidos políticos en México", ETCÉTERA, n. 345, septiembre, México, 1999.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

1. BOBBIO, Norberto, Dir., Diccionario de política, L- Z, Siglo Veintiuno Editores, México, 2002.
2. DICCIONARIO Electoral, T. I y II, IIDH- UNAM- TEPJE- IFE, 3ª ed., México, 2003.

3. SERRA Rojas, Andrés, Diccionario de Ciencia Política. M- Z, Facultad de Derecho- FCE, 2ª. ed, México, 1999.
4. UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Nuevo diccionario jurídico mexicano, Porrúa, México, 2000.
5. VERNON Bugdanor, Enciclopedia de las instituciones políticas, Alianza Editorial, España, 1992.

CÓDIGOS, LEYES, REGLAMENTOS Y ACUERDOS.

1. 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 votación en la elección federal ordinaria para Diputados del 6 de julio del 2003, IFE, México, 2003.
2. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el reglamento que establece los lineamientos relativos a la disolución, liquidación y destino de los bienes de los partidos políticos nacionales que pierdan o les sea cancelado su registro ante el Instituto Federal Electoral, IFE, México, 2005.
3. Código Civil Federal, Porrúa, México, 2006.
4. Código de Comercio, Porrúa, México, 2005.
5. Código Federal Electoral (CFE), 2ª. Comisión Federal Electoral. 2ª. ed., México, 1987.
6. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), Porrúa, México, 1990.
7. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), SEGOB-Dirección General de Gobierno, México, 1994.
8. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), IFE, 3ª. ed., México, 2002.
9. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), IFE, 4ª. ed., México, 2005.
10. Código Fiscal de la Federación, DOF, México, 2006.
11. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa. México.

12. Ley de Concursos Mercantiles, Ediciones Fiscales ISEF, 12ª. ed., México, 2005.
13. Ley de Instituciones de Crédito, DOF, México, 2006.
14. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), Porrúa, 3ª. ed., México, 1979.
15. Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, DOF, México, 2005.
16. Lineamientos, formatos e instructivos que deberán ser utilizados por los partidos políticos en la presentación de sus informes anuales y de campaña, IFE, México, 1993.
17. Proyecto de Acuerdo del Consejo General al que se sujetarán los partidos políticos que pierdan su registro en la transferencia de parte de su patrimonio, IFE, México, 2003.
18. Proyecto de Acuerdo del Consejo General por el que se establece el mecanismo que se 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, IFE, México, 2003.
19. Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 24, numeral 1, inciso a); 38, numeral 1, inciso d), y 56; y se adiciona el artículo 30 con un segundo párrafo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores, del 3 de diciembre de 2003, México, 2003.
20. Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la substanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, IFE, México, 2000.
21. 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, IFE, México, 1998.

SENTENCIAS, JURISPRUDENCIAS Y TESIS RELEVANTES.

1. TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación, Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas.

Facultades para establecer normas generales en materia de ingresos y egresos de los partidos y agrupaciones políticas, Revista de Justicia Electoral 1998, Tercera Época, suplemento 2, pp. 36- 37, Sala Superior, tesis S3EL 029/98, México.

2. TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación, Registro de partido político. Su pérdida no implica que desaparezcan las obligaciones adquiridas durante su vigencia, Revista Judicial Electoral, 2003, suplemento 6, pp. 66-67, Sala Superior, tesis S3ELJ 49/2002, México.
3. TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación, Secreto bancario. Es inaplicable al Instituto Federal Electoral en ejercicio de facultades de fiscalización, Sala Superior, S3EL 165/2002, México, 2002.
4. TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sentencia SUP- RAP- 016/97, Recurso de Apelación, SUP- RAP- 016/97, TEPJF, México, 1997.
5. TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sentencia SUP- RAP- 017/97, Recurso de Apelación, SUP- RAP- 017/97, TEPJF, México, 1997.
6. TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sentencia SUP- RAP- 018/97, Recurso de Apelación, SUP- RAP- 018/97, TEPJF, México, 1997.
7. TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial de la Federación Sentencia SUP- RAP- 007/2004, Recurso de Apelación, SUP- RAP- 007/2004, TEPJF, México, 2004.

OTROS.

1. GONZÁLEZ Matus, Ezequiel, Fiscalización electoral, Diplomado de Derecho Electoral, sesión del 27 de mayo de 2004, IJ- CU, México.
2. CONSEJO General, Instituto Federal Electoral, Versión estenográfica de la sesión ordinaria del Consejo General del IFE de 22 de agosto de 2003, Primera parte, pp. 45- 88, IFE, México, 2003.
3. Diario Oficial de la Federación, 26 de enero de 1993, México.
4. Diario Oficial de la Federación, 17 de enero de 1994, México.
5. Diario Oficial de la Federación, 3 de marzo de 1994, México.

6. Diario Oficial de la Federación, 6 de febrero de 1995, México.
7. Diario Oficial de la Federación, 26 de abril de 1995, México.
8. Diario Oficial de la Federación, 8 de febrero de 1996, México.
9. Diario Oficial de la Federación, 7 de mayo de 1996, México.
10. Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 1997. México.
11. Diario Oficial de la Federación, 11 de febrero de 1998, México.
12. Diario Oficial de la Federación, miércoles 9 de febrero de 2000, México.
13. Estatutos de Alternativa Socialdemócrata y Campesina, Partido Político Nacional, México, 2005.
14. Estatutos del Partido Acción Nacional reformados y aprobados por la XIV Asamblea Nacional Extraordinaria, México, 2004.
15. Estatutos de Convergencia, Partido Político Nacional, México, 2002.
16. Estatutos del Partido de la Revolución Democrática, México, 2005.
17. Estatutos del Partido del Trabajo, México, 2005.
18. Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, México, 2005.
19. Estatutos del Partido Verde Ecologista de México aprobados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, según sentencia recaída al expediente SUP- JDC- 344/05, México, 2005.
20. Instituto Federal Electoral, Aportaciones de simpatizantes a los partidos políticos 1994- 1996, IFE- Biblioteca Central, México, 2000.
21. Instituto Federal Electoral, Aportaciones de simpatizantes a los partidos políticos 1996- 2000, IFE- Biblioteca Central, México, 2000.
22. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, Manual de organización general, IFE- Biblioteca Central, México, 2005.
23. www.parametria.com.mx.