

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON**

**LA FISCALIZACION DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS
POLITICOS EN MEXICO.**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MIGUEL TELLEZ MONTERO

ASESOR: LIC. DINORAH RAMIREZ DE JESUS

MEXICO, D. F.

2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Paginación

Discontinua

IN MEMORIAM

A mi padre:

Sr. José Elías Téllez Flores

Ejemplo de tenacidad y rectitud a seguir.

A mi madre:

Sra. Lucía Montero de Téllez

Con todo el cariño, admiración y respeto.

A mis hermanos:

David, Gisela y Gerardo

Como prueba de afecto y gratitud.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A todos mis familiares y amigos:
Por su apoyo y comprensión en particular
a mis tíos Sofía López Gallegos, Víctor y
Everardo Montero por el cariño que me
han brindado.

A mi Alma Mater:
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

INDICE

Página

Introducción	1
--------------------	---

CAPITULO 1

GENERALIDADES Y CONCEPTOS DE LOS PARTIDOS POLITICOS

1.1. Derecho Constitucional y Derecho Electoral su Relación y Conceptos	1
1.2. Las Instituciones Electorales	7
1.3. El Sistema Electoral	8
1.4. Tipos de Sistemas Electorales	11
1.4.1. El Sistema Mayoritario	12
1.4.2. El Sistema de Representación Proporcional	14
1.4.3. El Sistema Electoral Mixto	16
1.5. El Sistema o Régimen de Partidos	17
1.5.1. El multipartidismo	19
1.5.2. El bipartidismo	20
1.5.3. El partido único	21
1.5.4. El Partido Dominante y Hegemónico	22

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.6. Los Partidos Políticos	24
1.6.1. Concepto	26
1.6.2. Definición Jurídica	28
1.6.3. Tipos de Partidos	32
1.6.4. Regulación y Constitución de los Partidos Políticos	38
1.6.5. Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos	44

CAPITULO 2

HISTORIA DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN MÉXICO

2.1. Surgimiento de los Partidos	47
2.2. En la Independencia y la Reforma	51
2.3. En la Revolución	56
2.4. En la Posrevolución	60
2.5. En la Actualidad	63
2.6. Antecedentes en la Legislación Electoral	66

CAPITULO 3

FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

3.1. Tipos de Financiamiento	72
3.1.1. El Financiamiento Público	76

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.1.2. El Financiamiento Privado	81
3.1.3. El Financiamiento Mixto	83
3.2. El Financiamiento en México	83
3.3. Prerrogativas de los Partidos Políticos	89
3.4. El Financiamiento Público en la Legislación Actual	96
3.4.1. Para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes	97
3.4.2. Para Gastos de Campaña	99
3.4.3. Para Actividades Específicas como Entidades de Interés Público ...	99
3.4.4. Disposiciones Especiales	101
3.5. El Financiamiento Privado en la Legislación Actual	101
3.5.1. Por Militancia	103
3.5.2. De Simpatizantes	103
3.5.3. Por Autofinanciamiento	105
3.5.4. Por Rendimientos Financieros	105
3.6. Prohibiciones y Restricciones al Financiamiento Partidista en la Legislación Actual	106

CAPITULO 4
REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
EN MÉXICO

4.1. La Supervisión del Financiamiento de los Partidos Políticos	108
4.1.1. Elementos de la Fiscalización Electoral	111

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN.**

4.1.2. Evolución de la Supervisión del Financiamiento en México	115
4.1.3. Los Organismos de Fiscalización	121
4.2. La Equidad en la Competencia Político-Electoral	124
4.3. Repercusiones en la Regulación del Financiamiento a los Partidos Políticos	133
4.4. Financiamiento a los Partidos Políticos y la Corrupción	136
4.5. Propuestas de Control de las Finanzas de los Partidos	141
4.6. Propuesta de Supervisión aún después que pierdan su Registro como Partidos Políticos	147
Conclusiones	151
Bibliografía	159

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

México se encuentra viviendo una transición histórica, en lo económico, en lo social y en la política, la cual ve el final de una forma de organización partidista y el encuentro de un nuevo modelo de legitimidad democrática. Estamos viendo el deterioro de un sistema político que institucionalizó en los años treinta el impulso de la Revolución Mexicana de 1910 y el surgimiento de un nuevo comienzo político.

Sabemos que a lo largo del desarrollo histórico-político de nuestra nación, el sistema pluralista de partidos tuvo un avance lento y de muchos errores, y que es a partir de las últimas tres décadas, que se inicia en definitiva un proceso de evolución constante de la política electoral y partidaria; tomando dicho desarrollo un lugar preponderante en el espectro político nacional, siendo el tema de financiamiento, así como el de prerrogativas de los partidos, los que han adquirido particular relevancia.

Sobre el financiamiento de los partidos políticos, vemos la tendencia en la actualidad, de llegar a una disminución de las grandes diferencias en materia económica entre las diversas organizaciones políticas, lo que significaría la disminución de las desventajas materiales de esos actores políticos; tendencia de gran importancia, ya que con ello se ayudara en un futuro a lograr un sistema de partidos más plural con condiciones de competencia más equitativas, evitando así, el deterioro y decadencia de partidos políticos fuertes o que se propicie la abundancia de organizaciones políticas irrelevantes sin representación real alguna, combatiendo de esta forma la corrupción al dar mayor relevancia a la transparencia en la gestión de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la actividad económica de los partidos políticos, para aumentar la confianza de los ciudadanos en la Política y en el Estado.

De lo anterior, cabe destacar que se debe evaluar a mediano plazo los posibles efectos no deseados que podrían suscitarse como consecuencia de una excesiva dependencia financiera del Estado; así como considerar el preservar las oportunidades para que los ciudadanos participen en forma equitativa en el financiamiento de los partidos de su preferencia. Pero así como creemos que el financiamiento público no es la panacea, tampoco lo es el privado en exclusividad o en exceso, de ahí que nuestra tarea será realzar la importancia de buscar un balance entre ambos tipos de financiamiento.

Así, conociendo el detallado y alto grado de regulación que representan los mecanismos actuales de control del financiamiento público, nos interesa proponer en particular, se continué fiscalizando rigurosamente a aquellos partidos y sus dirigentes que por cualquier causa hubiesen perdido su registro como tales, toda vez que los bienes y recursos que detentan son originados principalmente de un financiamiento público, y por ende, continúan con la obligación ineludible de dar cuenta pública de los mismos, además de emplearlos en los objetivos y los fines por los cuales fueron otorgados; y de esta manera, evitar la propagación de la corrupción que propiciaría el dejar que dichos recursos fuesen manejados al arbitrio o voluntad de grupos e individuos sin representación alguna.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO 1

GENERALIDADES Y CONCEPTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1.1. Derecho Constitucional y Derecho Electoral, su Relación y Conceptos.

Para comprender de una mejor manera la relación entre estas dos materias del Derecho, consideramos necesario en primer término, analizar la palabra Constitución, misma que tiene significados muy importantes, pues dicha palabra no sólo es aplicada a la estructura de la organización política, sino también le da un sentido formal al documento que contiene las normas relativas a esta organización, es decir nuestro texto constitucional. De ahí que al Derecho Constitucional se le conceptué como: "El conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos y a las relaciones de estos entre sí y con los particulares."¹

En nuestro país el Derecho Constitucional fundamentalmente se encamina a la aplicación de las normas jurídicas que rigen la organización y el funcionamiento del Estado, las normas supremas contenidas en nuestra constitución.

De esta manera puede entenderse el concepto de Constitución fundamentalmente desde dos puntos de vista, el formal y el material. Desde su sentido formal la palabra Constitución se aplica al documento que contiene las normas relativas a la estructura fundamental del Estado; desde su sentido material, es aplicar esas normas a la organización política de los poderes y de los principios inherentes de las personas.

¹ García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Décimocuarta edición. Porrúa, México, Pág. 137.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De esta manera, podemos definir al objeto del Derecho Constitucional, como el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos, el cual se realiza dentro del marco de una constitución; es decir, significa "el esfuerzo de regular la actividad humana para introducir en ella el orden y la justicia,"² que ha tenido lugar de una manera muy temprana, por ejemplo, en el derecho civil, legalizando el ámbito de la familia y de las relaciones patrimoniales para que exista seguridad y equidad, en derecho mercantil, para normalizar las relaciones de los comerciantes para dar un orden; y más tardíamente, en los fenómenos políticos. El resultado de este esfuerzo es lo que se llama Derecho Constitucional, porque constituir es fundar, crear, dar cuerpo a algo; en su acepción política, a un Estado, y la constitución es la materialización, la organización de una idea.

En la actualidad, la materia constitucional se está reformando, de ser un derecho que estudia las reglas contenidas en la constitución, ha pasado a ser cada vez más el derecho de las Instituciones Políticas, contenidas o no en el texto de la constitución; lo que quiere decir que está cambiando o ya se ha convertido en un auténtico derecho político que mira a la organización del Estado, a su régimen político, a la estructura gubernamental.

El derecho político surge como la base fundamental que conjuga y sintetiza la práctica con la teoría; "el ser" con "el deber ser", la normalidad con la normatividad. La ciencia política se entrelaza con el Derecho Constitucional y, por ende, con las instituciones políticas en cualquier sistema político. Ello significa que dentro de la configuración estructural del Estado, la relación

² Hauriou, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Segunda Edición. Tr. Ariel. Para España y América. I. G. Seix y Barral Hermanos. España, 1980. Pág. 68.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

hombre-política es un fenómeno indestructible que solo puede ser legitimado en el orden constitucional.

De la definición del Derecho Constitucional, desde sus puntos de vista formal y material, se entiende la relación estrecha con el Derecho Electoral, definiéndose este último como "un conjunto de normas jurídicas que regulan el proceso electivo de los órganos representativos y de las decisiones ciudadanas expresadas a través de la democracia semidirecta,"³ conjugándose con esta definición todos los elementos que regulan esta materia, como son: la elección de gobernantes y la participación ciudadana en la toma de decisiones, con las instancias e implicaciones que llevan consigo estos aspectos.

Por lo anterior, el Derecho Electoral puede ser visto desde una perspectiva jurídica, identificando así su relación fundamental derivada del Derecho Constitucional. Así, el Derecho Electoral forma parte del Derecho Público y dentro de este, particularmente del Derecho Constitucional. Desde este punto de vista, para muchos tratadistas el Derecho Electoral ha ido avanzando sustancialmente en su estudio en los últimos años y se ha convertido en la principal herramienta de lo que actualmente podemos llamar, el Derecho Constitucional Electoral Mexicano, porque regula el sistema político y por ende el sistema electoral. Esto explica con mayor certeza la transformación del Derecho Constitucional en un Derecho Político.

³ Loera Ochoa, Alejandra. "Estudios Electorales". Boletín del Centro de Capacitación Electoral. Periodicidad Bimestral. Número 2. Sección Noticias Electorales. Fecha Marzo-Abril. México. 2000. Págs. 15, 16.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Visto desde una segunda perspectiva; políticamente, el Derecho Electoral está estrechamente ligado a los principios doctrinarios, en que inspira su ejercicio y su práctica para la integración de los órganos estatales.

Se considera actualmente al Derecho Electoral como elemento fundamental para la práctica de la democracia representativa, no obstante según algunos autores, ha sido visto con cierta indiferencia, ya que en la práctica el entusiasmo en la lucha por el sufragio ha llamado más la atención, haciendo pasar a segundo término los aspectos jurídicos del mismo. Esto se explica, por ejemplo, con el estudio que los especialistas del derecho hicieron durante muchos años de los partidos políticos, cuya naturaleza jurídica fue vista con poco interés que los limitó a una experiencia extraconstitucional, siendo incorporados tardíamente a los textos constitucionales en las primeras décadas del siglo XX.

El Derecho Electoral en la actualidad tiene un doble contenido: a) electivo, en cuanto a que recoge las reglas concernientes al régimen de elección de los gobernantes, y b) de participación y control, en cuanto hace intervenir al pueblo en las decisiones de los gobernantes y eventualmente en la supervisión de sus actos. Una parte muy importante de esta disciplina la forman las normas positivas y vigentes que regulan la emisión del voto, creando los órganos electorales y estableciendo el procedimiento para crear los órganos del Estado y elegir a los gobernantes. El contenido de este derecho, sin embargo, no se agota en el aspecto electoral, sino también se refiere a las normas que regulan las condiciones en que el cuerpo electoral puede participar en la toma de decisiones gubernamentales, a través del ejercicio de los distintos medios de democracia semidirecta.

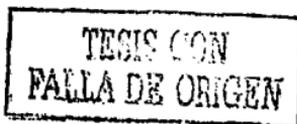
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La participación ciudadana, no es otra cosa que la forma en que se manifiesta la democracia, entendida ésta, como la soberanía que el pueblo ejerce en un gobierno, en el que representantes y representados, hacen uso de la estructura democrática para que esa participación este al alcance de todas las clases sociales.

Tomando en cuenta la importancia del Derecho Electoral, Cottère Jean Marie y Emeri Claude, manifiestan que este derecho "esta constituido por un conjunto de reglas destinadas a definir la cualidad del ciudadano, diferenciar los diversos tipos de elecciones y reglamentar el desarrollo del escrutinio. Estas reglas varfan en el espacio y en el tiempo, pues son un reflejo de la naturaleza profunda de los regímenes políticos que las aplican."⁴ Es decir, no podemos encasillar o buscar una definición universal de este derecho, pues siempre estará supeditado a las condiciones políticas, sociales y económicas de cada época y cada región o país.

Por otro lado, la elección o sufragio, además de su función electoral, en la actualidad tiene una función de participación gubernativa, es decir, un mayor dialogo entre gobernantes y gobernados, pues estos al ser consultados por los primeros, en referéndum o plebiscito, sobre la aprobación o rechazo de una ley, acto administrativo o reforma constitucional, manifiestan su afirmación o negación después de escuchar los argumentos que los autores de una propuesta o decisión tuvieron presente para formularla. En este sentido, el Derecho Electoral, que regula la forma y el procedimiento de participación de los ciudadanos, promueve una función educativa, ya que instruye a estos y a los partidos políticos sobre las conveniencias o inconveniencias de los actos que

⁴ Cottère Jean, Marie y Emeri Claude. Los Sistemas Electorales. Oikos-tau. España. 1973. Pág. 15.



pretenden realizar los encargados de la función administrativa. El elector quiere algo más que ser bien gobernado: quiere gobernar. En la estructura de la sociedad de masas, adquiere una dimensión nueva y se convierte en el derecho a gobernar y ser bien gobernado.

Estas ideas de derecho tienen su fundamento en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, proclamada por las Naciones Unidas, en el año de 1948, y cuyo texto completo dice: "Toda persona tiene el derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresara mediante elecciones autenticas que habrían de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto." Es en el contexto de este artículo, donde la democracia social encuentra su más firme sustento político, pues no cabe duda que si un país tiene en la voluntad del pueblo el origen del poder de sus autoridades, permitiéndole participar directamente en la actividad de gobernar y celebrando en forma periódica elecciones autenticas y libres, estará en camino al perfeccionamiento democrático.

Para entender mejor el proceso de evolución del Derecho Electoral, puede ser conceptualizado desde dos puntos de vista; el primero, un sentido amplio, en que el derecho electoral incluye todas las normas relativas a la renovación de representantes de los órganos públicos, desde su forma de integración hasta la realización de la elección. El segundo, sentido estricto, se limita al derecho del sufragio y a las condiciones jurídicas de participación de los ciudadanos en dicha elección.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En conclusión, podemos afirmar que el Derecho Constitucional es la base fundamental del Derecho Electoral, pues al estudiar la norma suprema y la integración de los órganos públicos, en el primero se encuentran las normas electorales básicas y en el segundo, se señalan las etapas para su conformación. Por lo que ambas disciplinas guardan una estrecha relación entre sí; además, como ya lo hemos mencionado, el Derecho Electoral se ha convertido en la principal herramienta del Derecho Constitucional.

1.2. Las Instituciones Electorales.

Para Duverger, una Institución "es el resultado de un conjunto de ideas, de creencias, y de usos y costumbres, así como de elementos materiales, como edificios, patrimonio, etc., que forman un todo coordinado y organizado."⁵ De lo cual entendemos que se trata de la reunión sistemática de todos estos elementos y principios para organizarse y procurar los órganos necesarios para su funcionamiento.

En el derecho político, se refiere a cada uno de los órganos fundamentales del estado o sociedad; por lo que las instituciones políticas "serán aquellas que conciernen a los gobernantes y a su autoridad, si entendemos la palabra política no sólo en su significado etimológico -el gobierno de la sociedad o del estado-, sino con una mayor amplitud, en el carácter, en la materia, en la naturaleza de la autoridad que tienen los gobernantes, y en la relación de los gobernantes con la comunidad."⁶

⁵ Citado en: EDITORIAL PLANETA. Gran Enciclopedia Larousse. Tomo 6, de diez volúmenes España, 1980., Pág. 28.

⁶ Moya Palencia, Mario. Temas Constitucionales. UNAM. Dirección General de Publicaciones México, 1998. Págs. 13, 14.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En este contexto, podemos decir que las Instituciones Electorales son el resultado de la evolución de ideas, usos o costumbres que se han establecido y organizado con el objeto de garantizar la vigencia de un estado democrático, que pretende la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, estrictamente apegadas a la constitución y a la ley.

En México, son dos las principales Instituciones Electorales: el Instituto Federal Electoral, encargado de organizar las elecciones federales, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que tiene a su cargo resolver jurisdiccionalmente las controversias, esto es, los medios de impugnación que se interpongan con motivo de los comicios, y asegurar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad.

1.3. El Sistema Electoral.

El Sistema Electoral, al igual que el Derecho Electoral, tiene una definición conceptual en dos sentidos; un sentido amplio, que abarca las diferentes etapas del proceso electoral, esto es, el derecho al voto o sufragio, la administración electoral y la solución de controversias. En su sentido estricto, el sistema electoral es el conjunto de reglas mediante las cuales los electores expresan sus diferencias políticas y sus votos se convierten en decisiones de designación de titulares de los órganos parlamentarios o ejecutivos, federales, estatales y municipales.

Por lo anterior, podemos entender que el concepto amplio define como sistema electoral, el conjunto de instituciones, normas y procedimientos involucrados en el proceso que se inicia en la etapa preparatoria de las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

elecciones y concluye con la etapa final de estas y la integración de los correspondientes órganos del Estado con los candidatos triunfantes, por lo que conforme a esta afirmación se considera como elementos del sistema electoral a los siguientes:

- A) Las autoridades responsables de organizar los comicios y de garantizar su apego a la legalidad.
- B) Las normas sobre el sufragio y todo lo relacionado con la emisión del voto, y
- C) Los procedimientos establecidos para resolver controversias y calificar en definitiva la elección.

Por otra parte, en lo referente al concepto estricto, se entiende este como el conjunto de elementos técnicos que intervienen en procedimientos a través de los cuales el electorado expresa su voluntad en votos y los votos, a su vez, se convierten en puestos gubernamentales distribuidos entre los diferentes partidos políticos participantes en la contienda.

El sistema electoral en sentido estricto comprende también diversos elementos como son:

- 1) La división del país en circunscripciones electorales,
- 2) La forma de candidaturas,
- 3) El procedimiento de votación, y
- 4) Las reglas para la distribución de escaños o curules.

La circunscripción o distrito electoral es cada una de las áreas o zonas en que se divide el territorio de un país para servir de fundamento en el reparto de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cargos de elección entre candidatos. Para ese efecto se consideran únicamente los votos emitidos en cada circunscripción o distrito, con exclusión de los computados en las demás circunscripciones o distritos.

Hans Kelsen, afirma en su *Teoría General del Derecho y del Estado*, que "en la llamada democracia representativa, en el que el principio democrático se encuentra reducido a los órganos creadores del derecho, el sistema electoral es decisivo para determinar el grado de realización de la idea democrática."⁷ Por lo que, para efectos de crear un sistema democrático representativo se requiere abrir los canales necesarios que conviertan la opinión de los ciudadanos acerca de quienes pueden ser sus representantes y de que manera puede ser gobernado su país.

Con el fin de lograr lo anterior, se necesita la organización de elecciones que se celebren con relativa frecuencia y que permitan que los representantes elegidos por el pueblo puedan ser reemplazados por medio de procesos electorales, organizados en base del reconocimiento del sufragio universal, libre y secreto, además del respeto escrupuloso del voto.

En nuestro caso, el sistema electoral en sentido estricto ha sido un factor que en los últimos años, particularmente a partir de la reforma constitucional de 1977, en materia político electoral, ha impulsado la participación ciudadana, el sistema de partidos y, en general, la competencia democrática por el poder político.

⁷ Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Tr. Eduardo García Maynes. Segunda Edición. Tercera Reimpresión. Textos Universitarios. México. 1983. Pág. 347.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.4. Tipos de Sistemas Electorales.

Podemos decir que la clasificación de los sistemas electorales puede darse a partir de la posibilidad real de selección libre por parte del elector, por lo que se puede afirmar, que dichos sistemas influyen de manera importante en el comportamiento electoral de los ciudadanos, la conformación del sistema de partidos, la distribución del poder y la estabilidad política de un país.

Estos sistemas hacen alusión fundamentalmente al principio de decisión, que puede ser por mayoría o por proporcionalidad y al método específico de computo de los votos que ha de utilizarse para determinar la distribución de los cargos por los cuales se establece la competencia a través de la elección.

En lo que respecta al Sistema Electoral Mexicano, la legislación correspondiente establece diversas divisiones del territorio nacional para efectos electorales: candidaturas individuales en las elecciones para senadores y para diputados por el principio de mayoría relativa, voto único en cada tipo de elección, y reglas para la distribución de curules en la Cámara de Diputados, de los cuales se eligen trescientos por mayoría relativa y doscientos por representación proporcional.

De lo anterior se desprende, que en relación con los sistemas o reglas que se aplican en una elección para elegir representantes y atribuirles escaños o curules, existen dos grandes sistemas, los cuales veremos brevemente para entender mejor nuestro sistema electoral.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.4.1. El Sistema Mayoritario.

Este sistema se basa principalmente en el hecho de que, debe ser electo el candidato que obtiene en una determinada demarcación electoral el mayor número de votos, dando suma importancia a su capacidad para determinar en forma clara e inequívoca quien triunfo en una elección, propiciando la formación de mayorías en los parlamentos. Se afirma por eso que este principio favorece la capacidad de decidir, antes que la representatividad.

De lo anterior sobresale una característica esencial del principio de mayoría, que la obtención de cada cargo es determinada precisamente por la mayoría (que puede ser relativa o absoluta) de los votos emitidos a favor de un candidato o partido político, en la demarcación territorial correspondiente, con la consecuencia de que la votación a favor de sus candidatos perdedores no tiene efecto alguno en la distribución de dicho cargo. Lo cual da un efecto de severa desproporción, basado en el hecho de que quien gana obtiene un triunfo absoluto, sin contar con el total de los votos, y quien pierde obtiene una derrota absoluta aun cuando haya contado con determinado número de votos favorables.

De lo anterior se desprende, que las elecciones por el principio de mayoría tienen la desventaja de dejar sin representación a un sector importante de fuerzas políticas, aunque se haya votado por ellas, por lo que no son tomadas en cuenta en la distribución de cargos o escaños, además de desalentar a esas fuerzas políticas, propiciando el alejamiento de los causes legales de su participación política.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como ventajas de los sistemas electorales sustentados en la mayoría, se destaca que contribuyen a impedir la fragmentación de los partidos, favoreciendo en cambio, la formación de grandes organizaciones políticas. También se considera positivo que fomenta la relación directa entre candidato y el elector, lo que deja en manos de los votantes la decisión sobre quiénes deben gobernar, así como su capacidad para garantizar mayorías definidas y estables que aseguren eficacia funcional a los órganos colegiados de la representación nacional que se constituyen mediante el sufragio.

Respecto a este sistema, Javier Patiño Camarena analiza dos variantes importantes, el sistema mayoritario uninominal y el sistema mayoritario de lista.

En el primero, el uninominal, "el territorio se divide en tantas demarcaciones territoriales como puestos de elección comprende la contienda electoral y los electores votan por los candidatos que para cada uno de los distritos proponen los partidos políticos.

En el sistema mayoritario de lista, el territorio se divide en demarcaciones más amplias que las del distrito y a las que frecuentemente se denomina circunscripciones y en cada una de las cuales el elector vota por las listas de personas propuestas por las agrupaciones políticas que participan en el proceso electoral. En este sistema la plataforma política del partido juega un papel más importante que la personalidad de los candidatos que figuran en las listas."⁸

Para dicho autor, el sistema mayoritario también puede ser de elección directa o indirecta. "La directa implica un procedimiento en el que los

⁸ Patiño Camarena, Javier. Nuevo Derecho Electoral Mexicano. Sexta Edición. Constitucionalista e Instituto Federal Electoral. México, 2000. Págs. 205, 206.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ciudadanos son los electores de manera inmediata, sin que exista entre ellos y los candidatos por elegir ningún intermediario.

En cambio la indirecta implica una serie de pasos por medio de los cuales los ciudadanos transfieren su derecho electoral a otros electores para que estos lo ejerzan en nombre de sus otorgantes."⁹

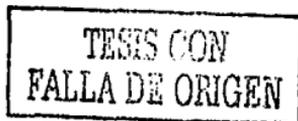
1.4.2. El Sistema de Representación Proporcional.

En este sistema, su objeto fundamental consiste en que, el criterio que determina que un partido obtenga los cargos por los que se compite es la "proporción" de votos que se hayan emitido a su favor, aun cuando estos no alcancen a formar la mayoría. Es característica de dicho sistema que las curules o escaños se reparten entre las listas de candidatos que participen en el proceso electoral en proporción.

Por lo que a diferencia del mayoritario, en el sistema de representación proporcional carece de sentido e importancia si hay candidatos ganadores o perdedores, ya que tanto aquellos que obtienen la mayoría de los sufragios emitidos como los que logran la votación de las minorías, pueden alcanzar posiciones en el órgano de representación, según la proporción de votos obtenida por sus respectivos partidos.

En consecuencia, se dice que el sistema de representación proporcional es el "principio de representación" por excelencia; es decir, garantiza la presencia del mayor número de fuerzas políticas en el órgano de representación y como

⁹ Patiño Camarena, Javier. Obra Citada. Pág. 206.



característica especial sólo puede ser empleado para la integración de cuerpos colegiados, como son las cámaras legislativas.

En los sistemas electorales que se sustentan en el principio de representación proporcional, todos los votos cuentan al hacerse la distribución de los cargos de elección en el órgano colegiado de gobierno. La diferencia entre el porcentaje de votos alcanzado por cada partido y el porcentaje de posiciones obtenido en el órgano colegiado de que se trate, puede ser mínima o incluso nula, por lo que prevalece la proporcionalidad directa entre ambos porcentajes.

Sin embargo, es muy difícil que un sistema electoral presente resultados exactamente proporcionales, como no sea en circunstancias excepcionales. La gran mayoría de los sistemas electorales de representación proporcional producen resultados aproximados entre los porcentajes de votos y los porcentajes de cargos obtenidos. Si la correspondencia entre uno y otro es exacta, se habla entonces de sistemas de elección proporcional "pura"; si es aproximada, se habla de sistemas de elección proporcional "parcialmente incompleta", que son los que existen en la realidad de muchos países.

El sistema electoral de representación proporcional tiene en contra diversas desventajas, entre las que destacan que favorece la división no deseada en el número de los partidos políticos y la fragmentación excesiva del electorado; fomenta la desvinculación entre electores y candidatos al basarse en listas votadas en circunscripciones muy grandes, y propicia el predominio de las burocracias partidistas en la elección de los representantes al dejar a los ciudadanos sólo la posibilidad de elegir entre candidatos previamente determinados por las cúpulas dirigentes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De igual forma es notorio que los sistemas electorales de representación proporcional pueden carecer de la formación de una mayoría clara y estable, capaz de asegurar la eficacia del órgano de representación para tomar decisiones.

Por otro lado, se ve como ventaja de la representación proporcional el que garantiza la presencia de un mayor número de fuerzas políticas en el órgano de representación por integrarse, motivando de esta forma su participación por los causes legales; otra no menos importante, es el fomento de la práctica de la concertación política para llegar a acuerdos parlamentarios con fines específicos a partir de mayorías coaligadas formadas por dos o más partidos, y la mayor representatividad del órgano de gobierno de que se trate, de tal modo que éste constituya un reflejo muy aproximado de las corrientes políticas que influyen en el electorado.

Podemos concluir que ambos principios de elección generan representación, pero con la diferencia que el de mayoría, da mayor importancia a la toma de decisiones, mientras que el proporcional, favorece la representatividad.

1.4.3. El Sistema Electoral Mixto.

En los sistemas electorales mixtos se busca maximizar las ventajas de combinar el sistema mayoritario y el sistema de representación proporcional. Estas experiencias con los sistemas electorales mixtos han dado lugar a diferentes modalidades o técnicas como son: sistemas mixtos con dominante proporcional, sistemas mixtos con dominante mayoritario y sistemas mixtos equilibrados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En México, por ejemplo, a partir de la reforma constitucional de 1977 en materia político electoral, se adaptó un sistema electoral mixto con dominante mayoritario, en el que el sistema mayoritario se complementa con la representación proporcional y de acuerdo a este, los partidos políticos deben presentar sus candidatos, tanto en los distritos electorales uninominales, como lista de candidatos para circunscripciones plurinominales. Entendiéndose por distrito electoral uninominal, la demarcación territorial donde se elige un diputado por el principio de mayoría relativa y por circunscripción plurinominal, la demarcación territorial en la que se eligen un determinado número de diputados por el sistema de representación proporcional.

1.5. El Sistema o Régimen de Partidos.

Se considera que tomando en cuenta el número de partidos políticos que participan en la vida política de una comunidad, es posible establecer el tipo de gobierno que en ella se practica. Salvo en los Estados con partido único, y con referencia a los partidos parlamentarios, se afirma que los regímenes políticos se hallan directamente afectados por el número de partidos; para Maurice Duverger, cuando varios partidos coexisten en un mismo país, "las formas y modalidades de esta coexistencia definen el sistema de partidos del país considerado."¹⁰

Desde el punto de vista doctrinario para Paquino Giofranco, "el funcionamiento de los sistemas de partidos está dado por los modelos de interacción entre organizaciones electorales significativas y genuinas en los gobiernos representativos; gobiernos en los cuales tales sistemas adoptan

¹⁰ Duverger, Maurice. Los Partidos Políticos. Tr. Julieta Campos y Enrique González Pedrero. Fondo de Cultura Económica. México, 1954. Pág. 231.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

predominantemente (bien o mal) las funciones de producir las bases para una eficaz autoridad y de definir las alternativas que pueden ser decididas por los procedimientos electorales."¹¹

En ese sentido, Dieter Nohlen expresa que el sistema de partidos "es el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura: cantidad de partidos, relaciones entre sí, tanto respecto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas relacionales y en tercer lugar las ubicaciones mutuas, ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción; las relaciones con el medio circundante, con la base social y el sistema político."¹²

Relacionando los conceptos de partido y régimen político, los sistemas de partido y su funcionamiento existentes en el mundo occidental y en el socialista son muy diferentes, pues la actividad desarrollada por las mayorías o minorías es muy distinta, ya que en el primero encontramos los sistemas de partidos llamados bipartidistas y pluripartidistas y al segundo el sistema conocido como de partido único.

Con estas afirmaciones nos damos cuenta que hoy en día los partidos políticos constituyen piezas fundamentales para la existencia y el funcionamiento del régimen político de la democracia representativa. Sin embargo, no siempre fue así. Según la doctrina originaria de la representación política, como titular del poder soberano para designar a los representantes o gobernantes, el pueblo estaba formado esencialmente por individuos. De ahí,

¹¹ Citado por: Orozco Gómez, Javier. Estudios Electorales, Porrúa, México, 1999. Pág. 70.

¹² Citado por: Orozco Gómez, Javier. Obra Citada. Pág. 70

que los partidos no sólo se consideraban innecesarios sino incluso indeseables, pues se les consideraba sectas y facciones opuestas al ideal democrático.

No obstante, en la medida en que las sociedades se fueron volviendo cada vez más pobladas y complejas, los partidos se fueron imponiendo en la realidad como asociaciones de individuos que compartían objetivos e intereses comunes, llegando a convertirse en indispensables para la participación política y a tener una influencia decisiva en la vida del Estado democrático moderno.

De esta forma, en la realidad política de muchos países, la evolución de los partidos pasó sucesivamente de prohibitiva a tolerante y por último a su progresiva regulación.

Así, los sistemas de partidos son el resultado de múltiples factores. En virtud de su organización y estructura los partidos han sido clasificados en partidos de cuadros y partidos de masas. En función del número de partidos que actúan en un sistema político se distingue entre partido único, bipartidistas y multipartidistas, pero también se deben tomar en cuenta los factores que son característicos de cada país, como su estructura económica, política, social, su territorio, las diferentes razas que lo componen y sus pugnas internas.

1.5.1. El Multipartidismo.

Es aquel que se presenta en una comunidad política cuando existen varios partidos políticos, los cuales son producto de diversas circunstancias económicas o políticas, en razón de alianzas y de principios, por lo que su definición resulta difícil, al considerarse que de tres partidos en adelante pueden

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

generarse innumerables variantes de partidos y dentro de estos muchos más matices.

Los problemas de este sistema son muchos, entre los que sobresalen la inestabilidad gubernamental a consecuencia de las diferencias de las coaliciones parlamentarias; además la existencia de coaliciones de varios partidos políticos en los equipos de gobierno motiva la diversidad de los gabinetes, formados siempre sobre la base de alianzas y compromisos de programas e intereses distintos, con lo que se dificulta la aplicación de una política coherente, precisa y eficaz.

Por eso, tal vez el tripartidismo es el que presente el menor número de inconvenientes, pues cuando uno de ellos dispone de una mayoría absoluta, la oposición la forman los otros dos partidos políticos, que se convierten en fuertes minorías; por otra parte, si se produce entre los tres un equilibrio semejante, uno de ellos, el del centro, se ve obligado a inclinarse a la derecha o a la izquierda dando lugar a los llamados gobiernos de coalición.

1.5.2. El Bipartidismo.

Por definición, es el sistema que busca el poder a través de la lucha de dos partidos políticos, lo que hace que esa lucha por el poder sea competitiva. Hipotéticamente el sistema bipartidista se caracteriza por la alternancia que ambos partidos hacen frecuentemente del poder y por la posibilidad de que la gran masa de electores pueda tener dos opciones al ejercer el sufragio. De cumplirse los anteriores requisitos se estaría en presencia de un sistema bipartidista constituido en un excelente mecanismo de gobierno popular capaz de solucionar problemas. Sin embargo, los sistemas de dos partidos políticos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

raras veces funcionan así, ya que la competencia, dentro de ese sistema tiene diversas limitantes, pues es frecuente que los partidarios de un partido político estén, -por ejemplo-, de acuerdo con los principios que rigen sus postulados de política internacional, pero no lo estén con los que rigen su política interior, con lo cual su preferencia tiene ciertos límites.

A pesar de la denominación de sistema bipartidista, pueden existir en este sistema uno o dos partidos más que por ser muy pequeños y mínima su influencia política, no llegan a alterar la influencia predominante de los partidos básicos. Por ello, distinguir el bipartidismo y el multipartidismo no es sencillo, a causa de pequeños grupos al lado de los grandes partidos.

La instauración de un gobierno bipartidista, sería bueno en el sentido de satisfacer la opinión pública de los últimos años, que pide la simplificación del juego político. Traería consigo la estabilidad indispensable a los gobiernos modernos, además la claridad que necesita un gobierno de masas. El bipartidismo permite, al menos, identificar más claramente a los responsables de una política y limitar la inevitable deformación de la voluntad popular.

1.5.3. El Partido Único.

Este sistema se caracteriza por la existencia de un sólo partido que no permite ninguna clase de competencia, pretende tener el monopolio de la actividad política e identificarse con la voluntad de toda la nación.

El Partido Único es el resultado de la reafirmación de la fuerza de los partidos políticos, que deseando ser exclusiva, acaba eliminando a todos los demás que pretenden oponérsele. La mayoría de los partidos únicos, han sido

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

primero partidos de oposición funcionando en un régimen pluralista, su estructura no puede ser modificada de una manera radical después de llegar al poder y de obtener el monopolio de la actividad política. Así vemos que su naturaleza totalitaria y centralista se origina en el marco de un sistema democrático, pues los partidos únicos imitan o conservan sus estructuras establecidas en un régimen pluralista, por lo que un partido tiende a convertirse en único cuando su estructura adquiere un carácter totalitario; lo que significa que su objeto es esencialmente el de formar nuevas elites, clases dirigentes y jefes políticos nuevos, aptos para organizar al país. La principal dificultad de este sistema, es que sólo puede interesar a una parte de los ciudadanos y no garantiza la representación de la totalidad del pueblo.

Los partidos únicos poseen una base oligárquica más fuerte que los otros y por su origen, su forma de reclutamiento y sus funciones están abiertas sólo a una minoría nacional clasista, étnica e ideológica. Por ejemplo, el fascismo se sustento en un régimen monolítico que elimino a todos los partidos políticos que se le oponían y reunió en uno sólo a los que le fueron afines, creando así un partido exclusivo.

1.5.4. El Partido Dominante y Hegemónico.

En este sistema, existen varios partidos compitiendo por el poder, pero el predominio de uno hace nulos los esfuerzos de los otros, en virtud de la concurrencia de muchos elementos circunstanciales y de las fuerzas políticas y económicas que lo nutren y sostienen, las que han obtenido una situación de privilegio como consecuencia de un movimiento triunfante con orientación democrática y liberal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En estas condiciones, el Estado así estructurado desarrolla su vida institucional con la acción de un grupo numeroso que se proclama asimismo como vigilante del programa y la doctrina, imponiéndole un sello y estilo propio a toda su organización. En sus primeras manifestaciones, el partido es el reflejo de las fuerzas sociales que dieron lugar a la nueva orientación del Estado, por lo que se juntan el apoyo y simpatía de las grandes mayorías populares. Pero conforme se va racionalizando y perfeccionando la doctrina, va perdiendo su base ó sustentación política, requiriendo de nuevos apoyos que encuentra en grupos privilegiados por el sistema. Es aquí cuando el partido dominante se convierte en un instrumento al servicio de intereses minoritarios, estableciendo las reglas de un juego político que le permita seguir conservando el poder. Es interesante señalar que el partido dominante no pretende convertirse en único, debido fundamentalmente a la vocación democrática de la Nación en que se establece, ya que al hacerlo se alejaría completamente de ella. Necesita por esta razón, de una oposición controlada que no le signifique serios riesgos para la pérdida del poder, pero si tenga la apariencia de una contienda electoral legítima. Es decir, el partido dominante se da porque existe una cierta estructura de sistema de partidos en un país democrático. Por lo que, en este sistema no solamente pueden subsistir partidos, sino que existen con una relativa eficacia, como legítimos competidores del partido dominante.

En cuanto al partido hegemónico, es aquel que se da en un sistema en que pueden subsistir otros partidos además del dominante, pero como partidos satélites; es decir, un sistema en que los partidos existen pero como estructuras artificiales creadas por el gobierno. La diferencia estriba, en que el partido hegemónico no se preocupa por el poder, porque los demás partidos no significan una competencia real, ni tienen eficacia alguna en la competencia electoral.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.6. Los Partidos Políticos.

Sartori manifiesta, que la expresión misma nos lleva a la idea de que el partido "es una entidad que se define y es percibida como parte de un todo, ..." ¹³ En este sentido tan amplio, es natural encontrar partidos en todas las épocas, que han buscado dirigir y beneficiarse con la dirección de los grupos sociales; puesto que el objetivo humano de dominación política aparece como un propósito constante e incluso natural, la racionalización del ejercicio del poder a llevado a la definición de formas para el control social eficaz de dicho poder adquirido a partir del grupo social.

De esta manera, podemos decir que una de las características para diferenciar a los partidos políticos de otras formas de organización social, como "la liga", los "grupos de poder" ó la "facción", es que los partidos cumplen con funciones sociales y persiguen fines sociales a los que se subordinan; mientras que los segundos son asociaciones políticas que al igual que el partido tienen como fin social el desarrollo de objetivos políticos pero para beneficio de si mismas.

Otra diferencia entre partido y cualquier otro grupo político se basa en determinar si de forma habitual y sistemática el citado grupo político comparece y participa en las elecciones. Los sindicatos, las organizaciones patronales, las iglesias, las asociaciones obreras, pueden estar interesadas en obtener ventajas de las autoridades públicas y desarrollar actividades políticas destinadas a condicionar o determinar sus decisiones; pero no aspiran a convertirse por si mismas en agrupaciones de participación electoral, con candidatos a cargos

¹³ Citado por: Martínez Sospedra, Manuel. Introducción a los Partidos Políticos. Ariel. España, 1996. Pág. 19.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

públicos, ni pretenden ejercer directamente el poder desde las instituciones del Estado.

Los partidos políticos no son únicamente organismos electorales, ellos conjuntan fuerzas sociales en torno a planteamientos doctrinarios, y su acción debe influir, necesariamente, sobre la realidad económica y social. Es por ello, que el origen de los partidos políticos en los últimos siglos, esta asociado a la creación de los Estados-Nación, a los cuales aporta un elemento adicional para su configuración. Si bien es cierto que las formulas democráticas iniciales no incluyeron a los partidos políticos, también reconocemos que en la actualidad es imposible concebir una sociedad democrática sin partidos.

Los partidos políticos comparten la responsabilidad de promover el desarrollo político del pueblo, condición imprescindible para el mejoramiento de la democracia considerada como sistema y forma de gobierno. Capacitan y comprometen a sus miembros para el ejercicio de sus funciones internas y en definitiva, movilizan las ideas y las acciones políticas de la Nación.

También, los partidos dialogan permanentemente con todos los estratos sociales de la población, promueven la acción política en todo el territorio nacional, orientan, opinan, difunden, critican y estudian las estructuras de nuestro país que son el resultado de su organización y de su historia. Los partidos hacen política siguiendo principios que en lo esencial -como el derecho-, se consideran dinámicos y adecuados para transformar la realidad en que vivimos.

En suma, los partidos políticos son instituciones que permiten al ciudadano y a los grupos sociales el ejercicio pleno de sus derechos políticos. A

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

lo largo de la legislación electoral, desde los últimos dos siglos, encontraron una base jurídica para su funcionamiento pero, justo es reconocerlo, muchos habían quedado al margen de la ley, por exceso de poder o por límite del derecho.

En México, es sólo a partir del proceso de reforma política de 1977, que los partidos han sido considerados entidades de interés público, en el más elemental rango de la jerarquía constitucional.

1.6.1. Concepto.

La conceptualización de los partidos políticos puede ser vista de diversos enfoques, que atienden a distintas épocas. Así, en un principio se consideraba a los partidos como un mal, que por su naturaleza se consideraba inseparable de los gobiernos libres; situación contraria a lo que se piensa en la actualidad, que se consideran elementos indispensables en la integración de los órganos de representación popular.

El término "partido", argumenta Martínez Gil, "empezó a utilizarse, sustituyendo gradualmente al término derogatorio de "facción", al irse aceptando la idea de que un partido no es forzosamente una facción, que no es forzosamente un mal y que no perturba forzosamente el *bonum commune* (el bien común)."¹⁴ Por lo que dicha transformación de facción a partido fue lenta y con muchas dificultades.

Etimológica y semánticamente, facción y partido no tienen el mismo significado. La facción, deriva del verbo *facere*, perturbador y nocivo, actos

¹⁴ Martínez Gil, José de Jesús. Los Grupos de Presión y los Partidos Políticos en México. Porrúa. México, 1992. Pág. 151.

siniestros. Así, el significado primario que expresa la raíz latina es una idea de comportamiento excesivo, implacable y en consecuencia nocivo.

La palabra partido, se deriva también del latín, del verbo *partiré*, que significa dividir, o sea, que la palabra partido expresaba básicamente la idea de parte. Sin embargo, no es utilizado en forma significativa en el discurso político hasta el siglo XVIII.

Cuando la palabra "parte" se convierte en "partido", nos encontramos con un término sujeto a dos atracciones semánticas distintas; por una parte, la derivación de *partiré*, dividir, y por la otra, la asociación con participar y en consecuencia, con compartir.

En esa época Voltaire afirma categóricamente que "el término partido no es en sí mismo, odioso; el término facción siempre lo es."¹⁵

Debemos reconocer el hecho que desde la antigüedad, han existido grupos de personas que luchaban con todos los medios a su alcance por la obtención del poder, podemos afirmar que el desarrollo de los partidos políticos esta estrechamente ligado con el anhelo de los grupos sociales por participar en el proceso de toma de decisiones en la organización política.

Para Maurice Duverger, "el desarrollo de los partidos parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y las prerrogativas parlamentarias."¹⁶ Con el paso del tiempo los partidos políticos se han

¹⁵ Citado por: Martínez Gil, José de Jesús. Obra Citada. Pág. 151.

¹⁶ Duverger, Maurice. Los Partidos Políticos. Onceava Edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1988. Pág. 15.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

convertido en el medio apropiado para la participación política de las sociedades modernas y es tal la situación que los hace ver como indispensables, por lo que es difícil citar un Estado en que no haya por lo menos un partido político.

De acuerdo con la concepción mexicana, los partidos políticos "son entidades de interés público que no deben limitarse al proceso electoral,"¹⁷ por lo que, es necesario impulsar su desarrollo y consolidación en cuanto a ideología y estructuras internas; en la realización de campañas políticas con mayor acercamiento a la población; la transparencia de sus finanzas y mejores procesos de selección de sus candidatos a ocupar cargos públicos. Todo lo anterior, con la finalidad de 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 estos al ejercicio del poder público, de acuerdo al programa de principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

1.6.2. Definición Jurídica.

En todas las épocas, los partidos han podido ser medios o interpretes de una voluntad más amplia que de los dirigentes partidistas, voluntad que obedece a los intereses del grupo social y a la realización de valores ideológicos e históricamente validos.

Algunos autores conciben a los partidos como órganos auxiliares del Estado, otros los definen como órganos intermedios o intermediarios entre la sociedad y el Estado. Dicho carácter intermediario es consecuencia del hecho de

¹⁷ Orozco Gómez, Javier. Obra Citada. Pág. 66.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que los partidos son canales de transmisión de las demandas populares ante los poderes públicos, con lo que cumplen una función de agregación de intereses que es indispensable para darle viabilidad a la participación política individual.

Asimismo, por lo que se refiere a las funciones que cumplen en la elección de los gobernantes, los partidos políticos son órganos intermedios entre los ciudadanos que forman el electorado o cuerpo electoral, que es el órgano primario, y los representantes o gobernantes que se designan mediante la elección para ser titulares de los poderes públicos así constituidos, que son los órganos secundarios.

En la época actual, la definición de partido político implica considerar a una parte de la población unida por afinidades y coincidencia ideológicas, sociológicas e intereses comunes, para cuya consolidación es necesario obtener o mantenerse en el poder del Estado por vías legales.

Por su puesto que no podemos limitar la función de los partidos actualmente a la sola preservación del poder estatal, debemos tomar en cuenta que también es esencial su función social e institucional.

La función social de los partidos significa la socialización política de sus militantes y simpatizantes; contribuir a la creación, fortalecimiento y movilización de la opinión pública; la dignificación de los intereses legalmente protegidos de sus seguidores, así como contribuir a la legitimación del sistema político respectivo. En cuanto a la función institucional de los partidos, tiene como objetivo el reclutamiento, selección y formación de dirigentes competentes; intervenir en la organización de las elecciones y participar en la integración de los órganos del Estado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

No es nuestro propósito hacer un examen de la mayoría de las definiciones que existen sobre los partidos, sino entender que debemos atenernos a cada realidad política para llegar a una interpretación más adecuada de estos.

Por ello, partiendo de los elementos que constituyen la esencia de los partidos políticos, como son el vínculo sociológico y la finalidad política, algunos autores los definen así: Edmund Burke, expresa que un partido "es un cuerpo de hombres unidos para promover mediante su trabajo conjunto, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual están de acuerdo."¹⁸

Para Hans Kelsen, "los partidos son factores en la formación de la voluntad estatal que agrupan a los hombres que coinciden con la misma opinión, asegurándoles su participación en la marcha de los asuntos públicos. La voluntad colectiva se forma en la libre concurrencia de los grupos de interés constituidos en partidos políticos. Por esa razón, la democracia no es posible sino como transacción y compromiso entre esos grupos opuestos."¹⁹

Sánchez Agesta, dice que los partidos políticos "son formas de organización de la clase política... cuyo fin inmediato es la posesión y el ejercicio del poder político organizado para establecer, reformar o defender un orden como articulación de los fines que correspondan a las convicciones comunes de sus miembros"²⁰

¹⁸ Citado por: Martínez Sospedra, Manuel. Obra Citada. Págs. 15, 16.

¹⁹ Citado por: Berlín Valenzuela, Francisco. El Derecho Electoral: Instrumento Normativo de la Democracia. Porrúa. México, 1980. Pág. 160.

²⁰ Citado por: Berlín Valenzuela, Francisco. Obra Citada. Pág. 160.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para Alfredo Poviña, un partido "es una agrupación permanente y organizada de ciudadanos que mediante la conquista legal del poder público, se propone realizar en la dirección del Estado un determinado programa político social."²¹

De la anterior definición sobresalen los siguientes aspectos generales que caracterizan a todo partido político y que explican su naturaleza y función:

- a) La agrupación política de los ciudadanos organizados en forma permanente.
- b) La conquista legal del poder público como un medio, y
- c) La realización de un programa político social como una finalidad.

Por lo que respecta a la legislación mexicana, en especial la Ley Electoral Federal de 1946, en su artículo 22, estableció por primera vez la definición jurídica de lo que es un partido. Dicho artículo estipulaba que los partidos políticos "son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política."²²

De la anterior definición se entiende que los partidos son asociaciones que tienen como función no sólo participar en procesos electorales, sino también llevar a cabo una labor social de orientación política del pueblo mexicano; con lo que es rebasada la concepción sólo de carácter electoral de los partidos.

²¹ Citado por: Berlín Valenzuela, Francisco. *Obra Citada*. Pág. 161.

²² De Andrea Sánchez, Francisco. La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano. Porrúa, México, 1987. Pág. 89.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.6.3. Tipos de Partidos.

Hay distintas formas de establecer una tipología de los partidos políticos, por lo que pueden establecerse diferentes métodos estructurales en función del origen, de la estructura o de la propia ideología de estos.

a) Por su origen, los partidos pueden ser:

I.- De Origen Parlamentario. Es el más antiguo de los tipos de partidos, debe su existencia a la agrupación de los parlamentarios por razones de similitud de intereses y opiniones; esta asociación, que supone la aparición de los grupos parlamentarios, junto con el deseo de asegurar la reelección y por ello la necesidad de conectar de forma más o menos permanente con los electores, hace aparecer la necesidad de creación de los comités electorales en los diferentes distritos.

Los partidos políticos nacen de la confluencia de los comités por la base y los grupos parlamentarios por la cima, cuando entre ellos, se establece una relación de carácter estable.

II.- Partidos de Origen Exterior. Son aquellos partidos creados o generados a partir de instituciones o grupos sociales preexistentes.

III.- Partidos Nacidos por Fusión o Escisión. Estos surgen cuando se produce una división interna, por las causas o razones que sean, lo suficientemente grave en un partido preexistente como para que una parte del mismo lo abandone para fundar una nueva agrupación. O, por el contrario, que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dos o más formaciones preexistentes adopten la decisión de proceder a integrarse en una nueva.

b) Por los fines que persiguen, los partidos pueden ser:

I.- Partido de Patronazgo; cuya finalidad es sencillamente la obtención de prebendas y cargos para los dirigentes y miembros del partido.

II- Partidos Estamentales o de Clase; cuya finalidad es expresar políticamente los intereses de un estamento o clase y se hayan dirigidos por los intereses organizados correspondientes.

III.- Partidos Ideológicos; o basados en una intuición del mundo, que se crean en torno a principios abstractos o fines obtenidos concretos.

c) Según el Tipo de Representación existen:

I.- Partidos de Representación Individual; que se limitan a agrupar núcleos reducidos de personas calificadas por su riqueza, influencia o posición social. Se trata de partidos de notables y sólo resultan viables en condiciones de baja politización y reducida participación de la población en la política.

II.- Partidos de Integración; que se caracterizan por ser instrumentos de movilización y politización masivas, y cuyo rasgo característico es la integración de ciudadanos y grupos en la política del partido y mediante ésta, en la política general.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

d) Por su Legitimación y Base Social, también se diferencian cuatro clases de partidos:

I.- Partidos Tribales o de Clientela; son la respuesta de las elites tradicionales a la modernización y suponen su adaptación a las necesidades de su lucha política en el seno de un marco político moderno. Se trata de partidos en los que tienen un papel central los mecanismos de clientela y cuentan con organización débil y escasa disciplina.

II.- Partidos Étnicos; que expresan políticamente un grupo social diferenciado en el seno de un Estado multi-étnico.

III.- Partidos Religiosos; que expresan políticamente la comunidad religiosa. Se estima que su surgimiento es más probable si reúnen dos condiciones: Firme organización de la iglesia, peso social importante de la misma, pero papel no predominante de la iglesia.

IV.- Partidos de Clase; que refiere específicamente a la clase obrera y exigen el desarrollo del proletariado industrial, la impugnación del orden social capitalista y la no emergencia de otros separatismos competitivos.

e) Por su Estructura Interna, podemos distinguir los siguientes tipos de Partidos:

I.- Partidos de Cuadros. Es el tipo primitivo de partido político, producto de la ideología liberal. Se dirige a encuadrar una minoría selecta de ciudadanos, los notables, con vistas a la obtención de los sufragios por la vía de la utilización de la influencia de sus miembros; el reclutamiento se funda en la calidad, no en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la cantidad, la estructura del partido es muy pequeña, la disciplina escasa, la ideología poco consistente y el grupo parlamentario goza de un alto grado de autonomía.

II.- Partidos de Masas. Aparecen con la estructuración política de la ideología socialista y se dirigen a obtener la adhesión del mayor número posible de ciudadanos. Los partidos de masas cuentan con claros mecanismos de adhesión, tienen habitualmente, una ideología marcadamente definida, su organización interna es muy desarrollada, el aparato bien estructurado, alto nivel de disciplina y el poder se encuentra concentrado en manos de los dirigentes.

III.- Partido de Masas Electoral. También llamado partido de electores, resultan típicos de la moderna política europea y aun cuando cuentan con una estructura interna similar a la de los partidos de masas, su ideología está escasamente definida, su disciplina con frecuencia carece de rigidez y en el caso de los partidos de orientación conservadora la dirección se encuentra confiada a un grupo de notables. Este tipo de partidos pretende tener una adhesión poli o interclasista y para ello postulan programas de agregación de intereses muy variados e incluso teóricamente contrapuestos.

Tal tipo de partidos se diferencian de los partidos de masas clásicos no por la desaparición, sino por la atenuación de la ideología y su flexibilización, por la reducción de la importancia en su seno de los afiliados, el reforzamiento del liderazgo y las tendencias a su personalización, la adopción de una estructura más abierta y permanente a los grupos sociales, por la elección de un terreno de caza electoral socialmente complejo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

f) En Función del Factor Ideológico; podemos distinguir los siguientes tipos de partidos:

I.- Partidos Especializados. Aquellos cuya ideología solo está referida a los aspectos propiamente políticos de la vida social, sin afectar o referirse a las restantes actividades de la vida humana, aceptando que las mismas escapen al control del poder político.

II.- Partidos Totalitarios. Son aquellos cuya ideología ofrece una visión integral del mundo, una cosmovisión, que engloba absolutamente todos los aspectos de la existencia humana, que aspira a modelar. La ideología así ofrecida presenta rasgos semi-religiosos y exige, en consecuencia, una adhesión total, porque aspira a la obtención de un control igualmente total de la vida de sus afiliados.

III.- Partidos de Carácter Intermedio. Aquellos que, teniendo una ideología que trata de aplicar fenómenos que van más allá de lo meramente político, no alcanzan a ofrecer una cosmovisión. La intensidad de adhesión a estos partidos es mayor que en los especializados, pero no alcanza a ser la adhesión absoluta y total que exigen los totalitarios.

g) Por su Consistencia Organizativa, se diferencia entre:

I.- Partidos Fuertemente Institucionalizados. Aquellos que se encuentran con una implantación social fuerte, una sólida estructura organizativa, personal profesional a su servicio; han desarrollado una fuerte identificación de partido y en consecuencia, un patriotismo de partido sólido, y una disciplina notable; cuentan con una base social determinada y estable, por lo tanto, tienen un alto

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

grado de autonomía respecto del contexto en el que se mueven y las fuerzas sociales que les respaldan.

II.- Partidos Débilmente Institucionalizados. Aquellos que adolecen de fallas notables en el control de su clase social, en su estructura orgánica, en su identificación de partido, cuentan con una débil disciplina interna y un control asimismo débil de la organización por lo órganos centrales, que tienen un grado de autonomía relativa bajo, respecto de su entorno y son vitalmente permeables a las influencias y presiones externas.

h) Por Razón de su Tamaño. Variable ésta que tiene un papel decisivo en la configuración de estatus de partido en el seno de un sistema de partidos, y se diferencian los siguientes:

I.- Partidos de Vocación Mayoritaria. Poseen o son susceptibles de poseer la mayoría parlamentaria y en consecuencia, cuentan con la expectativa razonable y próxima de formar gobierno por si solos. Tal expectativa afecta a la actitud política del partido, que suele ser un partido moderado, necesariamente realista y pragmático. Es típico de los sistemas bipartidistas y de partido dominante, siendo un fenómeno menos común en el multipartidismo.

II.- Partidos Grandes. Son aquellos que cuentan con un apoyo electoral importante, pero su tamaño es tal que no pueden conservar esperanzas razonables de obtener por si solos la mayoría parlamentaria; ello les conduce a la necesidad de contar con el apoyo de otros partidos para la formación del gobierno, pero, en razón de su tamaño, juegan un papel central clave, en la coalición y en el gobierno resultante.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

III.- Partidos Medios. Son partidos de tamaño intermedio que, por lo general, no tienen posibilidad de formar gobierno por si solos, y sólo pueden aspirar a entrar en él en la condición de socios de una coalición, pese a lo cual su tamaño y/o posición en el sistema de partidos les convierte en socios relevantes si bien cuentan con escasas posibilidades de alcanzar la dirección del gobierno mismo.

IV.- Partidos Pequeños. Son aquellos de tamaño reducido, en general expresión de minorías significativas, cuya importancia depende de su potencial de coalición y desempeñan con frecuencia el papel de puntas de flecha.

1.6.4. Regulación y Constitución de los Partidos Políticos.

Los partidos se desarrollaron durante una larga etapa sin reconocimiento legal. Por primera vez, durante la Ley Electoral de 1911, promulgada por el Presidente Madero, son incorporados al régimen legal, posteriormente su regulación es ampliada en la Ley de 1946, para quedar dentro de un capítulo específico en la Ley de 1973.

Pero hay que reconocerlo, es solo ahora cuando la norma constitucional les otorga el carácter de entidades de interés público y les señala como finalidad el promover la participación del pueblo en la vida democrática. Por su naturaleza pública, los partidos, conforme a la nueva legislación tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social y a contar, en los procesos electorales, con un mínimo de medios económicos que les permitan realizar sus actividades.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tomando en consideración la importancia que han adquirido los partidos, ha llegado a prevalecer la tesis de que el orden jurídico no puede ser ajeno o indiferente al modo como se crean y funcionan. De manera muy especial se ha argumentado que si los partidos tienen en la actualidad a través de sus respectivos grupos parlamentarios, una gran influencia en la formación de las leyes, no puede aceptarse que ellos mismos no estén sujetos al derecho. Esto explica que el proceso de regulación jurídica de los partidos haya culminado históricamente con su constitucionalización.

Parte de esos problemas que se han confrontado en el proceso de regulación de los partidos políticos por el derecho, ha tenido que ver con su naturaleza jurídica. Evidentemente se trata de una forma de asociación de individuos, que es especial por cuanto pretende alcanzar objetivos públicos que interesan a toda la sociedad (como ejemplo, ejercer el poder público) y no sólo objetivos de carácter privado que incumban únicamente a sus integrantes. Al respecto es importante contemplar que los intereses de los partidos no se limitan a los intereses de sus miembros, razón por la cual su regulación jurídica no puede concretarse únicamente a las normas del derecho privado.

También, dada su importancia para integrar los órganos representativos, la regulación de los partidos tiene que ver con los distintos aspectos que están relacionados con su reconocimiento legal, su funcionamiento interno, sus derechos y obligaciones.

Las normas relacionadas con los partidos son muy diversas, pues existen países en que además de las bases constitucionales, existen leyes específicas para estas asociaciones; en otros, su regulación detallada se incluye en la legislación

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

relativa a las elecciones, dadas las funciones que en estas cumplen los propios partidos políticos.

En nuestro caso, la Constitución mexicana de 1917 no estableció preceptos específicos sobre los partidos, por lo que su existencia tuvo su fundamento durante mucho tiempo sólo en el derecho constitucional de asociación para tomar parte en los asuntos políticos del país. Aunque en la legislación electoral se regulaban los requisitos para la intervención de los partidos en los procesos correspondientes, a nivel constitucional fue hasta el año de 1963 cuando por primera vez se hizo mención expresa de ellos, principalmente al establecerse el sistema electoral para la representación de las minorías que fue conocido como el de diputados de partido.

Sin embargo, la real constitucionalización de los partidos políticos en México sucedió en 1977, como parte de la entonces iniciada reforma política. Desde entonces la base constitucional determina que los partidos políticos son entidades de interés público, lo que implica precisamente su naturaleza como sujetos de derecho público. De esta manera se rechazó el concepto liberal que entendía a los partidos como simples asociaciones de carácter privado.

Así, nuestra Constitución Política reconoce a los partidos políticos tres fines fundamentales: 1) promover la participación del pueblo en la vida democrática, 2) contribuir a la integración de la representación nacional, y 3) hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que los propios partidos postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dada la existencia de los partidos como entidades de interés público, la propia constitución obliga al Estado a protegerlos y asegurarles las condiciones mínimas indispensables para que se desarrollen, de acuerdo a las modalidades que establezca la ley. Entre esas condiciones se destaca que las organizaciones partidistas, en forma equitativa, tengan acceso en todo momento a los medios de comunicación social, con el fin de que puedan difundir sus planteamientos doctrinarios y sus posiciones ante los problemas nacionales. Además han de contar con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Para constituir un partido político en México, la legislación de la materia, desarrolla en el libro segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las bases constitucionales relativas al régimen jurídico de los partidos políticos. Atribuye al Instituto Federal Electoral la autoridad en materia de elecciones, el registro de organizaciones partidistas y la vigilancia de sus actividades.

Para que grupos políticos puedan constituirse como partido político la Ley Electoral establece en su artículo 24, incisos a) y b), que dichos grupos deben contar principalmente con ciertos documentos básicos que son: una declaración de principios, un programa de acción y los estatutos que abran de regir sus actividades.

Respecto a dichos documentos en los estatutos de un partido, se debe contener la obligación de presentar una plataforma electoral mínima para cada elección en que participen, que sea congruente con su declaración de principios y programa de acción, misma que sus candidatos sostendrán en la campaña electoral respectiva. La anterior obligación persigue concretamente, eliminar de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los procesos electorales mexicanos a partidos y candidatos acomodaticios y oportunistas que proponen políticas ambiguas. De esta manera se trata de promover un mayor esfuerzo intelectual y de organización por parte de los partidos para exponer con claridad que acciones políticas proponen a los electores, de tal forma que los ciudadanos conozcan que alternativas existen a la hora de elegir a sus gobernantes.

Además, después que los grupos políticos han elaborado sus documentos básicos, deberán satisfacer ciertos requisitos cuantitativos mínimos relacionados con el número de afiliados con que deberán contar a nivel distrital, estatal y nacional. En lugar del mínimo de 65 mil afiliados a nivel nacional que se exigía con anterioridad, ahora se exige contar con tres mil afiliados en por lo menos 10 de las 32 entidades federativas, o bien con 300 en por lo menos 100 de los 300 distritos uninominales; aunque se puntualice que, en ningún caso, el total puede ser inferior al 0.13% del Padrón Electoral utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud.

De lo anterior, podemos observar la flexibilización de los requisitos para la obtención del registro como partido político nacional, lo cual consideramos es favorable para promover un sistema pluripartidista cada vez más competitivo; por último, que la lógica de establecer requisitos cuantitativos mínimos, es con la finalidad de dar entrada a los procesos electorales nacionales a los partidos que representen una verdadera corriente de opinión significativa y evitar una multiplicidad de formaciones políticas artificiales con propuestas no representativas, que no logran ganar ni el mínimo de adhesiones ciudadanas expresadas a través del voto, ya que confunden al electorado y entorpecen innecesariamente el desarrollo de los comicios.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por otra parte, creemos importante comentar el reconocimiento que nuestra legislación da a la figura de Agrupaciones Políticas Nacionales, con objeto de ampliar los causes de participación y representación política ciudadanas y como complemento del sistema de partidos políticos. Se reconoce la figura de agrupaciones políticas nacionales como formas de asociación que coadyuven al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

Las agrupaciones políticas sólo pueden participar en procesos electorales federales mediante la suscripción y registro ante la autoridad electoral de acuerdos de participación con un partido político. Bajo ninguna circunstancia pueden utilizar la denominación de "partido" o de "partido político", ni participar en procesos electorales mediante coaliciones.

Para su creación deben presentar una solicitud de registro ante el Instituto Federal Electoral, para lo cual, además de disponer de documentos básicos y de una denominación distinta a cualquier otra agrupación o partido, deben acreditar que cuentan con un mínimo de siete mil asociados en el país, un órgano representativo de carácter nacional y delegaciones en por lo menos diez entidades de federativas.

En caso de obtener su registro, disponen de un régimen fiscal así como de financiamiento público para apoyar sus actividades de educación y capacitación política e investigación socioeconómica y política.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.6.5. Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos.

En cuanto a los derechos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 36, que los partidos políticos podrán: *a)* Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en este Código, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; *b)* Gozar de las garantías que este Código les otorga para realizar libremente sus actividades; *c)* Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución General de la República y de este Código, para garantizar que los partidos políticos promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; *d)* Postular candidatos en las elecciones federales en los términos de este Código; *f)* Participar en las elecciones estatales y municipales, conforme a lo dispuesto en la fracción I del párrafo segundo del artículo 41 de la Constitución; *g)* Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral en los términos de la Constitución y de este Código; *h)* Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines; *i)* Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y de sus órganos de gobierno; *j)* Suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales; y *k)* las demás que les otorgue este Código."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En relación con las obligaciones, nuestra legislación electoral establece en su artículo 38, las de: "a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado Democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos; b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno; c) Mantener el mínimo de afiliados en la entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro; d) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados; e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos; f) Mantener en funcionamiento efectivo sus órganos estatutarios; g) Contar con domicilio social para sus órganos directivos; h) Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral; i) Sostener por lo menos un centro de formación política; j) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate. En este caso, el tiempo que le dediquen a la plataforma no podrá ser menor del 50% del que les corresponda; k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la comisión de consejeros a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 de este Código, así como entregar la documentación que la propia comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos; l) Comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programas de acción o estatutos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente; m) Comunicar oportunamente al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos; n) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y ministros de culto de cualquier religión o secta; o) Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 de este Código; p) Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas; q) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda; r) Abstenerse de hacer afiliaciones colectivas de ciudadanos; y s) Las demás que establezca este Código."

Como hemos visto, si bien la formación de un partido depende de la libre voluntad de los ciudadanos, en México, para su registro o reconocimiento legal se han establecido procedimientos especiales que se deben cumplir y requisitos que deben ser satisfechos por parte de las organizaciones interesadas. Tal reconocimiento otorga personalidad jurídica propia a los partidos, convirtiéndolos en sujetos que tienen derechos y obligaciones debidamente establecidas en nuestra ley electoral vigente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO 2

HISTORIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MEXICO

2.1. Surgimiento de los Partidos.

El tema de los partidos políticos, constituye uno de los aspectos más interesantes de la ciencia política actual, creándose una gran diversidad de textos que analizan sus orígenes, conceptos, naturaleza, estructura, clasificación y aspectos jurídicos. En relación a su origen, se ha coincidido que el desarrollo de los partidos está históricamente ligado con el surgimiento del Estado Democrático. Surgen cuando el sistema político ha logrado un cierto desarrollo en la autonomía estructural de su organización interna, que signifique a su vez un proceso de formación de las decisiones políticas.

En términos generales puede decirse que el origen de los partidos políticos es muy antiguo, desde que se ha presentado el fenómeno político, dependiendo de las condiciones de cada época ha variado su formación, llamándoseles facciones, banderías, camarillas o clubes. Sin embargo, es en los tiempos actuales, en la creación del Estado moderno, donde tienen su mayor aceptación y desarrollo. Es decir, la similitud de los intereses de una facción con los de toda la sociedad, lleva invariablemente a la creación de regímenes oligárquicos, mientras que los sistemas de partidos defienden el derecho del pueblo a participar en la gestión del poder público, para lo cual los partidos son necesarios. Por lo tanto, no es casualidad que los partidos aparezcan y sean reconocidos como elementos de gobierno representativos. De hecho, "el nacimiento y desarrollo de los partidos está vinculado con el problema de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

participación, es decir, al progresivo aumento de la demanda de participación en el proceso de formación de las decisiones políticas.”²³

La facción es en cierta forma muy incipiente, un antecedente del partido, pero tiene características que lo diferencian de él, como por ejemplo su objetivo de perseguir propósitos particulares, sin llegar a integrarse como una organización permanente. Además, siempre han existido dentro de las formas de organización social, algunos grupos con objetivos afines a los partidos, que por sus características pueden ser identificados como grupos de presión y que son considerados por la doctrina como asociaciones, coaliciones, uniones u organizaciones sin fines estrictamente políticos, pero que mantienen una comunicación constante con los partidos para obtener beneficios y prebendas de las decisiones o actos de gobierno. Podemos nombrar también a otros grupos como las ligas, que no son más que organizaciones encargadas de la propaganda y proselitismo político con el fin de luchar para obtener que se reformen o implanten medidas o instituciones, que no provoquen alteraciones a la estructura del Estado.

El nacimiento de los partidos políticos ha sido analizado desde diferentes puntos de vista, históricamente, se quiere comparar -desde la antigua Grecia hasta nuestros días-, con algunas agrupaciones políticas que empezaban a manifestarse y que solo tenían algunas características que son esenciales de los partidos. Ahora sabemos que no se puede formular leyes generales de orden histórico en el problema del origen de los partidos, ya que su formación nunca se realiza del mismo modo, depende en gran medida de

²³ Woldenberg Karakowsky, José. Los Partidos Políticos en México. Instituto Federal Electoral. Serie: Formación y Desarrollo. México, 1996. Pág. 13.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

circunstancias culturales, económicas, sociales y del grado de desarrollo político en cada país.

Nosotros creemos que la existencia de grupos anteriores, en realidad fueron formaciones políticas distintas a los partidos, y que sólo se trato organizaciones con limitaciones y características que los proponen como antecedentes de los mismos. Para Maurice Duverger los verdaderos partidos políticos datan desde 1850, cuando ningún país del mundo, excepto los Estados Unidos, conocía a los partidos políticos en el sentido moderno de la palabra. Existían clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos.

Se le ha dado este nombre a simples facciones, corrientes de opinión o a movimientos políticos, pero ninguno merece el nombre de partidos políticos, si partimos de la idea de que el partido político "es aquel que se caracteriza por tener una existencia más o menos permanente, con una estructura organizativa y que funciona de acuerdo con un conjunto de normas doctrinarias y programáticas y de formas internas de vida."²¹

El nacimiento de los partidos políticos se encuentra también ligado al desarrollo de los grupos parlamentarios, en primer lugar y los comités electorales en segundo, y como consecuencia tenemos el establecimiento de una relación permanente entre estos dos elementos, por lo que la doctrina política da mucha relevancia a los grupos parlamentarios como antecedentes primordiales de los partidos. Sin embargo los hechos no confirman siempre

²¹ Fuentes Díaz, Vicente. Los Partidos Políticos en México. Segunda Edición. Altamirano. México. 1969. Pág. 10.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ésta hipótesis, pues con regularidad, en algunos países los primeros grupos parlamentarios, fueron grupos sociales que se originaban de acuerdo con características especiales de tiempo, modo y lugar, que se transformaron posteriormente en grupos ideológicos.

Tenemos entonces, que los partidos políticos son un elemento nuevo y natural de las democracias contemporáneas. El origen de su organización y funciones es debido a un favorable clima de libertad política y económica, a cierto grado de politización del cuerpo electoral, a adecuadas estructuras de educación cívica, así como una gran libertad electoral que el Estado de Derecho tiene el ineludible deber de promover y garantizar.

Los partidos políticos, tal como los conocemos actualmente en México, son un producto nuevo, muy reciente, de la evolución histórica del país, y la tardanza de su aparición se debe fundamentalmente, a nuestro atraso económico, la persistencia desesperante de un régimen colonial que han provocado el retraso histórico con que México inició el desarrollo de su régimen moderno y con la inevitable tardanza en la evolución de otros ordenes de su vida, lo que impidió por mucho tiempo el agrupamiento permanente de los ciudadanos en esa especial asociación que rigen un conjunto de normas, un programa, un objetivo concreto y ciertas formas de organización interna, que conocemos con el nombre de partido político.

Es decir, entendemos que los partidos políticos solo pueden surgir cuando existe un determinado grado de desarrollo económico, cuando la ciencia, las comunicaciones, la cultura, la prensa y otros factores del proceso humano, han alcanzado un nivel superior que permita la divulgación de las ideas, su discusión e interrelación y la difusión de propaganda por distintos y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

eficientes medios. Por lo que en países con un origen colonial y de relaciones de sometimiento como el nuestro, con una economía esencialmente agro-minera, sin producción industrial manufacturera, con grandes masas de analfabetas, con una fuerte tradición de caudillismo y sin costumbres de intervención organizada del pueblo en las instituciones públicas, era difícil, por no decir imposible, que aparecieran los partidos políticos.

2.2. En la Independencia y la Reforma.

En el desarrollo histórico de México se dan incontables esfuerzos de nuestro pueblo en busca de una verdadera democracia constitucional que garantice su libertad política, social y económica. Dichos esfuerzos se fueron convirtiendo en grandes luchas de los ciudadanos en busca del ambiente y las condiciones propicias para agruparse políticamente y tomar parte en la vida pública del país alcanzando la democracia como forma de gobierno y como elemento fundamental de la república representativa y federal. Nuestra intención, es sencillamente enunciar aquellas etapas más sobresalientes que nos darán una idea general de la forma en que la ciudadanía ha luchado para llegar al desarrollo actual de los partidos políticos nacionales, que aun en vías de organización y desarrollo, ya pueden considerarse como instituciones orgánicas permanentes que tienden a superar la lucha de facciones y efímeras tendencias y movimientos políticos que originaron la Independencia, la Reforma y la Revolución.

En esta evolución histórica, no es posible considerar la existencia de partidos políticos, sobre todo después de tres siglos de la existencia de un coloniaje exterminante. Un pueblo que sin derechos ni libertades, no podía organizarse políticamente y cuando lo intentaba era brutalmente reprimido

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

por la casta dominante que veía en ese intento la amenaza de que la sociedad fuera a exigir mejores condiciones de vida y una verdadera oportunidad de participación en la dirección del país. Durante todo ese tiempo las inquietudes políticas de los mexicanos fueron oprimidas, ya que existía una gran discriminación, así como un monopolio absoluto ejercido por las castas que ostentaban los cargos públicos, religiosos, militares y administrativos, que dejaban al país sin la posibilidad de que se formarían grupos políticos estables como un medio para reclamar justicia y lograrla, además que abanderaran las corrientes políticas de la época.

Fueron algunas minorías, las que por la influencia de lecturas extranjeras o por su conocimiento de las experiencias de otros países, o incluso por su posición económica un poco más desahogada, estaban en condiciones de intentar organizarse políticamente.

Una de esas formas de organización que existió, incluso, desde antes de la guerra de independencia, fue la masonería. Fue en este tipo de agrupaciones donde se discutieron inicialmente los problemas y las condiciones políticas, económicas y sociales de los diversos estratos de la Nueva España, donde se hablaba del desarrollo de la Revolución Industrial, de los enciclopedistas e intelectuales franceses, de la Independencia de los Estados Unidos, de la Revolución Francesa y donde el anhelo de libertad germinó para iniciar la lucha de los mexicanos por su emancipación, como consecuencia de los muchos males que aquejaban a la población mexicana.

Es Miguel Hidalgo y Costilla quien hace la convocatoria a los hombres a alistarse bajo su bandera para combatir por la causa de la libertad, con lo que comenzó la guerra de Independencia mexicana y abolió la esclavitud. Morelos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

y Pavón creó el primer decreto para la liberación de la América Mexicana, el 27 de octubre de 1814.

En 1821 se consuma la Independencia y la masonería que adquiere gran importancia se divide en dos ritos: el Yorkino y el Escocés. El primero agrupaba a los antiguos insurgentes y quienes proponían como cambio, el mejoramiento y la transformación del país en el establecimiento de la República Federal. El segundo, reunía en su seno a las clases conservadoras, que deseaban el regreso de las condiciones de la colonia, con todos sus privilegios e injusticias derivados del absolutismo de su régimen monárquico. Por lo que dicha división sólo provocó alarma en la sociedad y esto sirvió para que el gobierno prohibiera este tipo de ritos, ante el temor de que esta lucha ideológica produjera el despertar político del pueblo.

Estos ritos ó logias masónicas, reaparecen más tarde abanderando nuevas tendencias; pero ninguna de estas organizaciones llega a constituir partidos políticos. Con la Constitución Federal de 1824 se consuma el triunfo de los federalistas sobre los centralistas y con ello el Estado Mexicano empieza a integrarse con todos sus elementos.

Por lo que respecta a la Reforma, la Revolución de Ayutla y la Institución jurídica en que desemboca, que es la Constitución Federal de 1857, es el premio al triunfo de los liberales sobre los conservadores, como se conocen respectivamente, en esa etapa de nuestra historia a los antiguos federalista y centralistas. A pesar de la efervescencia política de estos movimientos, nunca se les llegó a considerar como partidos.

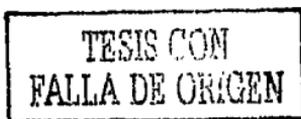
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El movimiento liberal republicano que giraba en torno a Benito Juárez, fue el que logró los más grandes avances de la época resumidos en las Leyes de Reforma. La Reforma modifica radicalmente la estructura espiritual, política y económica del país; por lo que la nación ve entrar a su dominio los cuantiosos bienes del clero y se estableció la separación entre el Estado y la Iglesia al mismo tiempo que la libertad de cultos.

Las leyes dictadas por Juárez y la Constitución de 1857, acabarían con las raíces del sistema colonial y el predominio de la Iglesia sobre el Estado. La prueba de esa transformación la tenemos en proliferación de los clubes políticos y la discusión abierta de los asuntos del país a través de la prensa de la época. Sin embargo, el pueblo no había podido organizarse en partidos políticos. Lo que se ha conocido como "Partido Liberal" y "Partido Conservador" no fueron verdaderos partidos, sino movimientos políticos formados en torno a los gobiernos o de los caudillos civiles y militares de más importancia. A estos movimientos Vicente Fuentes Díaz, los define como "una coincidencia de opiniones que suele expresarse en la práctica, eventualmente, mediante actos más o menos coordinados de quienes tienen idénticos intereses políticos o que piensan del mismo modo, pero que carecen de una base orgánica y permanente."²⁵ Es decir, estaban carentes de una verdadera estructura, sin la reglamentación interna que caracteriza a un verdadero partido, por lo que la suerte de estos movimientos quedaban sujetos regularmente a las decisiones de quienes los dirigían.

Por estas razones era sumamente difícil la organización de partidos políticos y también se sumaban otros factores que ya hemos comentado, como

²⁵ Fuentes Díaz, Vicente. Obra citada. Pág. 10.



la falta de capacidad de quienes hacían política, las características históricas del país, con una economía basada en la servidumbre y la explotación del pueblo, sin industria ni comunicaciones, una población ignorante, atrasada y sin hábitos de organización cívica. Como hemos dicho ya, con sobrados argumentos, los partidos políticos sólo surgen en cierto grado de desarrollo político, económico y social de una Nación.

En la Reforma, no existía el voto secreto, universal y directo. Los ciudadanos delegaban su representación en los llamados electores primarios y secundarios, quienes a través de un complejo proceso elegían a los miembros de los tres poderes de la nación. Juárez modificó este sistema de elección indirecta y se acercó a un procedimiento más democrático, pero el sistema no desapareció. Durante esta etapa, los liberales buscaron algunas alternativas de participación democrática en las elecciones, crearon los clubes políticos, aunque de muy corta duración porque se formaban exclusivamente ante la proximidad de una elección. Su única función consistía en proponer candidatos, discutir y aprobar su programa, dando un paso importante para darle a las elecciones cierto carácter democrático y popular. Pero estas organizaciones se perdían tan pronto como terminaba una elección, por lo que nunca lograron conformar un verdadero partido.

Con la llegada de Porfirio Díaz al poder, su política de conciliación con los grupos conservadores, soborno y represión, acabo con la fugaz era de grupos políticos formados a partir del gobierno de Juárez. Los clubes electorales se organizaron entonces en torno a la figura del dictador, surgiendo el llamado Partido Constitucionalista Liberal, la Sociedad de Amigos del Presidente Díaz, y el Circulo de Amigos del General Díaz, la Unión Liberal o Partido Científico, la efímera Convención Liberal y el Circulo Nacional

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Porfirista. Todos estos grupos simulaban el juego electoral necesario para organizarle sus reelecciones.

Paralelamente existieron importantes intentos de agrupación política que lucharon contra la dictadura, el club Liberal Ponciano Arriaga, que defendía los principios y la vigencia de la Constitución de 1857; así como la campaña de prensa emprendida por los hermanos Flores Magón contra Porfirio Díaz, formando Ricardo Flores Magón el Partido Liberal Mexicano, pero desaparece al convertirse en un grupo anarquista.

Entrado el año de 1910, dadas las condiciones sociales y políticas del país, es Justo Sierra quien en pocas palabras nos dice el poco desarrollo de los partidos en México en esa época, al afirmar que: "No existe un solo partido político, agrupación viviente organizada, no en derredor de un hombre, sino en torno de un programa."²⁶

2.3. En la Revolución.

El régimen de dictadura del Presidente Díaz, se convirtió en una oligarquía brutal que provocó la miseria de los campesinos, el cacicazgo de los latifundistas y la intromisión de los extranjeros en la vida económica del país. Este conjunto de factores económicos, sociales y políticos provocaron el movimiento revolucionario de 1910. México, se encontró durante más de treinta años sometido a un gobierno personalista en donde las elecciones

²⁶ Citado por: Guerra Utrilla, José Gabriel. Los Partidos Políticos Nacionales. América. México, 1970. Pág. 111.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

solamente fueron farsas que buscaban perpetuar en el poder al Presidente, los gobernadores y a las cámaras, con el pretexto de la reelección.

Además los grupos opositores al régimen fueron prácticamente eliminados y debido al alto grado de represión que imperaba, era imposible la aplicación de justicia social y el surgimiento de la democracia. Así fueron sofocados el llamado Partido Constitucionalista Liberal, el club de Obreros Antirreeleccionistas y el grupo Reyista, que aun cuando se enfrento a los científicos nunca supo materializar el descontento popular en un verdadero partido político capaz de contender electoralmente contra el dictador.

En esa época los grupos políticos opositores al régimen del Presidente Díaz, fueron principalmente el club Liberal Ponciano Arriaga, El Partido Liberal Mexicano, El Partido Democrático, El club Democrático Benito Juárez en que uno de los fundadores es Francisco I. Madero, que posteriormente organiza el Centro Antirreeleccionista de la Ciudad de México, convirtiéndose más tarde en el Partido Antirreeleccionista, que con Madero al frente y la consigna de "Sufragio efectivo, no reelección", convocó al pueblo para luchar contra la dictadura y ejercer sus derechos ciudadanos.

El antirreeleccionismo unió al pueblo y como oposición le permitió a Madero contender en elecciones por la presidencia, pero los grupos aliados al dictador y su gobierno manipulan las elecciones para simular otra farsa y dar el triunfo a la formula Díaz- Corral. Ante el fracaso de la lucha electoral limpia y el cinismo con que eran burladas las instituciones y el pueblo mexicano, no quedo otro recurso que el levantamiento armado para librar al país del régimen reeleccionista de Porfirio Díaz.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con el triunfo de la Revolución, los grupos formados con motivo de la lucha electoral fueron prácticamente desaparecidos, por lo que la característica principal del movimiento revolucionario de 1910, fue que en ella intervino el pueblo en su totalidad, sin contar con la intervención de un partido, pues estos, en particular el Partido Antirreeleccionista, aunque contaba con un amplio número de seguidores, no paso de ser una organización que nace ante la proximidad de una contienda electoral, para organizar al pueblo y su forma de participación, pero sin que realizara un programa permanente para que el pueblo manifestara sus inquietudes.

Fue un nuevo organismo, el Partido Constitucional Progresista, el que nace para llevar la formula Madero- Pino Suárez a ocupar la Presidencia de la Republica y es en esta etapa que Madero da plena libertad a los adversarios para organizarse políticamente, dando el más grande y verdadero ejemplo de tolerancia democrática de nuestra historia. Así el organismo político que agrupo a las fuerzas revolucionarias fue el Partido Constitucional Progresista y a este se unieron otros como el Partido Nacional Independiente, los grupos de origen reyista, que con el tiempo se acercaron a Madero como el Partido Liberal Rojo y el Partido Nacionalista Democrático.

Frente a los grupos revolucionarios se dio el nacimiento de grupos opositores y reaccionarios, en su mayoría representados por el Partido Católico Nacional, que eran los grupos conservadores derrotados por Juárez un siglo antes, y algunos grupos subversivos como el Partido Popular Evolucionista.

Todos estos grupos políticos contrarrevolucionarios, creados bajo la tolerancia del régimen del Presidente Madero, no constituyeron un medio donde la sociedad canalizara sus inquietudes de participación de una manera

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

permanente, sólo fueron organismos conspiradores y efímeros que se crearon con la finalidad de derrocar al gobierno constitucional de Madero en busca de beneficios personales y faccionarios. Con la muerte de Madero y Pino Suárez, el cuartelazo de Huerta no significó otra cosa que la usurpación del poder, que destruyó el orden constitucional y por ende el avance de todos los grupos políticos de ese momento. Por lo que, de nueva cuenta fue necesario un nuevo movimiento armado, en donde intervino todo el pueblo, con Venustiano Carranza al frente, para derrotar al usurpador y volver al régimen constitucional.

Pero al término de esta lucha, en la convocatoria al Congreso Constituyente, se excluyó no sólo a los seguidores porfiristas y a los que intervinieron en el derrocamiento del Presidente Madero, sino que también, se ignoró a los villistas y a los zapatistas. Lo que permitió que un movimiento con anhelos de libertad y democracia para los mexicanos, se convirtiera en manos de Venustiano Carranza y sus seguidores conservadores o neocientíficos, en un movimiento faccionario y antidemocrático. No obstante, los hombres armados de otros grupos dentro del carrancismo, como Álvaro Obregón que tenían mucha fuerza, salvaron la asamblea logrando su carácter eminentemente revolucionario y con dos grandes logros de proyección social, que fue el obrero y el agrario.

En conclusión, podemos afirmar que en esta etapa de la historia de México, tampoco existió un partido político fuerte y con autoridad, que encusara las inquietudes del pueblo y que antepusiera la unidad revolucionaria antes que los intereses personales, provocados por sus limitaciones faccionales, y su falta de educación política que sólo los partidos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pueden formar, persistiendo el problema de la ausencia de partidos políticos capaces de agrupar, ordenar y disciplinar.

Aunque ya existían leyes electorales democráticas, como la expedida en el movimiento Maderista de 1911 y la que expidió el señor Carranza para reglamentar las elecciones de 1920, (de fecha 21 de julio de 1918) en donde por primera vez una Ley Electoral mexicana da importancia a los partidos políticos al reglamentarlos en su artículo 106 Constitucional. Ley que estaba adelantada a la realidad; el país se encontraba en un proceso de ajuste después de la revolución de 1910, enfrentando el arraigado caudillismo al interior y al exterior intervenciones y ataques; por lo que los partidos políticos como el Partido Liberal Constitucionalista, el Partido Nacional Antirreeleccionista y el Partido Constitucional Progresista no estaban maduros ni organizados, ó quizás sea correcto decir, que quienes detentaban el poder no tenían el propósito de practicar la democracia, situación que se demuestra en 1920, cuando Carranza intenta imponer a un candidato designado por él.

2.4. En la Pos-Revolución.

Sabemos que después de la lucha armada, en el año de 1920, comenzaron a formarse diversos grupos, algunos de carácter nacional y otros regional. De los organismos que tuvieron fuerza nacional fueron entre otros: el Partido Liberal Constitucionalista, el Partido Nacional Agrarista, el Partido Laborista. Al lado de estos organismos nacionales se habían formado otros grupos que eran denominados partidos locales o regionales, en distintas entidades federativas, que llegaron a adquirir bastante relevancia y que tenían el propósito de llevar a cabo los principios y los ideales de la revolución de 1910, llegando a dominar estos organismos de tendencia revolucionaria, el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

panorama de la política regional. Además, surgieron organizaciones que por momentos asumían un perfil político, las cuales fueron conocidas como las ligas de comunidades agrarias, diversas agrupaciones obreras, varias ligas inquilinarias y grupos con diversas y variadas denominaciones, que en ciertos momentos adquirían militancia política.

La mayoría de estas formas de organización tuvieron como característica que fueron creadas para intervenir en las elecciones presidenciales de 1929, y aunque sus tendencias eran principalmente el realizar los principios revolucionarios, se continuaba con la vieja práctica del caudillismo, defendiendo causas personales, intereses de grupo e incluso religiosas, pero sin contar con principios definidos y de permanencia para participar en la vida política del país.

En estas condiciones es que el General Elías Calles, el primero de diciembre de 1928 funda el comité organizador del Partido Nacional Revolucionario, y dentro de sus propuestas mencionaba que era necesario buscar nuevas formas y procedimientos distintos para resolver los problemas políticos y electorales nacionales, iniciando así una nueva etapa en la historia de los partidos políticos, ya que esta organización se propuso convocar a todos los grupos de tendencia revolucionaria para que coincidieran y se unieran en la creación del Partido Nacional Revolucionario, en donde por primera vez se discutiría un proyecto de estatutos y la constitución del partido, un programa de principios del mismo, la nominación de un candidato para Presidente Constitucional de la República y la designación de las personas que debían formar el Comité Director o Consejo Nacional de esta nueva agrupación, durante el tiempo que especifiquen los Estatutos que fueran aprobados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De tal manera, que Calles proclamaba la idea de organizar partidos políticos con principios definidos, con una estructura interna y de vida permanente; fuerzas políticas que apoyaran, no a las personas sino a programas bien definidos. El Partido Nacional Revolucionario nace de esta manera en marzo de 1929 en la Ciudad de Querétaro.

Durante varios años de esta etapa, el Partido Nacional Revolucionario se convirtió en el partido en el Gobierno, por lo que la administración prácticamente estuvo bajo la influencia de Calles, quien era el creador de ese movimiento partidario y que en nuestra historia se conoció como el "Maximato".

Para afianzar su poder, el Partido Nacional Revolucionario, después de la retirada del General Calles de la política nacional y de su expulsión del país, el "Cardenismo" le dio una nueva estructura a este partido, cambiando sus directivos y transformándolo en el Partido de la Revolución Mexicana. Este organismo nace igual que su antecesor, por un acto de poder del gobierno mexicano el 30 de marzo de 1938 y debe su formación al general Lázaro Cárdenas, quien así justifica la renovación de su antecesor, al mismo tiempo que señala como debe hacerse la transformación de este partido, en la que se encontraran representados los sectores obrero, campesino, militar y popular.

En esta etapa del desarrollo de los partidos políticos en México, también empezaron a formarse otras agrupaciones, entre las que sobresalió el Partido Acción Nacional y el cual estaba preponderantemente formado por jóvenes, casi todos universitarios preocupados por iniciar un movimiento permanente, que postulaba al Derecho y a la Moral como fuente y causa de la acción política para que no fuera ésta un mero cambio de nombres y personas, sino reforma

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de las estructuras políticas y sociales, para gestionar el bien común. Este movimiento que enarbolaría Manuel Gómez Morín, fue realidad cuando se constituyó el partido en septiembre de 1939.

A partir de entonces, pero con la importante reforma que incrustó a las grandes organizaciones de masas en su estructura, las agrupaciones políticas Partido Nacional Revolucionario (PNR), Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Popular Socialista, -en ese momento de carácter clandestino- (PPS), no han sido partidos políticos en el estricto sentido de la palabra. Esta etapa, considera al sistema de partidos en México como hegemónico o dominante, mismo que era sostenido en la multiplicidad y desmenuzamiento de los adversarios, legitimando sólo a los que reconocían la hegemonía de la revolución mexicana y considerando a los demás partidos como meros testigos de los acontecimientos políticos. Por lo que el crecimiento económico, el paternalismo hacia las principales fuerzas sociales y los amplios conductos para negociar intereses de las corporaciones, pueden explicar esa larga etapa de partido casi único.

Sin embargo, lo cierto es que esa forma de organización política cerró la puerta para la conformación de un sistema de partidos verdaderamente competitivo.

2.5. En la Actualidad.

En México, desde las elecciones de 1952 se da por terminada la época del caudillismo, asentándose el principio mayoritario por medio de partidos institucionalizados. Se crearon otros organismos como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM); Partido Popular Socialista (PPS); Partido

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Socialista de los Trabajadores (PST); Partido Comunista Mexicano (PCM); Partido Demócrata Mexicano (PDM); Partido Socialista Revolucionario (PSR); Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT); y la Unidad Izquierdista Comunista (UIC), pero de sobra es sabido que durante décadas el sistema de partido mexicano se caracterizó, como lo comentamos en el punto anterior, por ser hegemónico. Por lo que la idea de un sistema de partidos, que sea capaz de plantear una pluralidad política y que al mismo tiempo lo haga dentro de marcos institucionales y legales establecidos, es realmente reciente.

Pero este sistema de partido hegemónico, representado por el Partido Revolucionario Institucional fue acosado constantemente de divisiones internas. Aunado a lo anterior, en las décadas ochenta y noventa no se ha podido ocultar el descenso en el ingreso de los grandes sectores de la población y en consecuencia, el deterioro de los niveles de vida, el descrédito de las elecciones, el cuestionamiento de la justicia y la acción del régimen por sostenerse.

Si bien la era del partido hegemónico en nuestro país ha variado, por un sistema de partidos mayoritario y una creciente competencia opositora, esto no implica que la permanencia de un partido en el poder sea antidemocrático, pero sin embargo si lo es, que ese partido haya utilizado los recursos del Estado para cerrar el paso a los demás partidos políticos.

En México, existían hasta el dos de julio del año 2000, once partidos políticos registrados, pero las cifras del proceso electoral de esa fecha nos mostraron que la mayoría de ellos no cuentan con una verdadera y real fuerza a nivel nacional, su presencia se vuelve muy local en algunos Estados de la República y muchas veces en algunos municipios solamente. Por eso, en los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

resultados finales del computo de los procesos electorales federales pasados; tres de ellos, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido del Centro Democrático y Democracia Social Partido Político Nacional, no obtuvieron ni siquiera el 2% mínimo de la votación nacional, por lo que perdieron su registro. Y otros como el Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Convergencia por la Democracia, Partido de la Sociedad Nacionalista y Partido Alianza Social, sobrevivieron gracias a las alianzas electorales que realizaron con partidos más fuertes, en donde se aseguraron por lo menos ese porcentaje mínimo, quedando actualmente nueve partidos con registro.

La realidad actual de los partidos es que el Partido Revolucionario Institucional se jugo su existencia y permanencia en el poder al perder con sus múltiples errores la Presidencia de la Republica; el Partido Acción Nacional tiene mucho que ganar y poco que perder mientras aproveche los errores de los priistas, que con su política de concesión, negociación y chantaje le ha dejado beneficios, pero que recuerden que ahora también son gobierno.

La izquierda, por su parte sigue sin encontrar el camino adecuado, su representante más fuerte es el Partido de la Revolución Democrática y ha tenido una presencia creciente, aprovechándose del divisionismo del Revolucionario Institucional, de hecho gobierna varias entidades federativas; pero su problema sigue siendo sus pugnas internas. El Partido del Trabajo y el Verde Ecologista de México, luchan más por subsistir y seguir recibiendo financiamiento público, que por consolidarse.

Por otra parte, los partidos minoritarios sólo tendrán posibilidad de subsistir si a un mediano o largo plazo tienen la capacidad de organizar grupos emergentes de clases trabajadoras y medias e integrarlas a su estructura y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

afiliarlas. Por lo que coincidimos con Javier Orozco Gómez, en su afirmación de que: "la Constitución y la ley electoral adopten un concepto nuevo de partido cuyas funciones atañen al encuadramiento de los ciudadanos, a su formación, a la animación del proceso electoral, a la formación del personal político y al aseguramiento de la sucesión institucional en el ejercicio de los cargos de representación".²⁷ Es decir, al partido político se le debe dar real importancia, no solo como un instrumento electoral, sino como el medio que la ciudadanía necesita permanentemente para expresar su voluntad y para ejercer un control más sobre el poder.

Por desgracia en nuestro país aún existen partidos sin programas ideológicos, con líderes oportunistas y con una falta total de apoyo social, por lo que es dudoso que podamos avanzar más en nuestra democracia, con ese tipo de organizaciones.

2.6. Antecedentes en la Legislación Electoral.

Como hemos visto, los partidos políticos son un fenómeno realmente nuevo que tienen como antecedente los movimientos y grupos políticos que se formaron en torno a los gobiernos, los militares y los caudillos más sobresalientes de cada época, carentes de cualquier estructura y reglas internas que caracterizan a los partidos políticos. Así, este constante devenir histórico los fue convirtiendo en organismos indispensables para consolidar la democracia en nuestro país.

²⁷ Orozco Gómez, Javier. Obra Citada. Pág. 77.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Este proceso de desarrollo de los partidos políticos, podemos unirlo a la creación constante del Derecho, en este caso electoral, pues ese dinamismo llevo a la regulación jurídica de los partidos. Es a partir de 1911 que se inicia aunque de manera incipiente, la regulación de la participación de estas organizaciones en la vida política del país. En un principio sólo se pide que se constituya una asamblea de cien ciudadanos y que tengan un programa político y de gobierno; se les solicita que nombren representantes en los colegios electorales municipales; en 1916 solo se les exige que no lleven denominación con connotación de tipo religioso, ni que se forme para favorecer determinada raza o creencias. Después, la ley de 1918, que tuvo vigencia por casi tres décadas, contiene disposiciones muy similares a la de 1911.

Es en 1946, que se regula con mayor precisión la creación y existencia de los partidos, siendo la Ley Electoral Federal de este año el primer texto electoral mexicano que estructura un auténtico régimen de partidos, estableciendo en primer término que tengan el carácter de nacionales, que cuenten por lo menos con 30,000 afiliados en total y que siempre tengan en las dos terceras partes de las entidades federativas por lo menos mil ciudadanos en cada una.

En 1951 se exige la fe pública de un notario para certificar el número de afiliados por estado; en 1954 se aumenta el número de afiliados a 75,000 en todo el país y a 2,500 en las dos terceras partes de los estados. Las enmiendas constitucionales de 1963 al sistema representativo mexicano, trajeron consigo la constitucionalización de los partidos políticos, ahí se señalaba que los partidos políticos nacionales con registro tenían exención de impuestos sobre

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

timbre en caso de arrendamiento y los concernientes a rifas y sorteos para su propio mantenimiento.

En 1970 se impulsa la creación y fortalecimiento de los partidos políticos; aquí se conceden por primera vez, estímulos de carácter económico, franquicias postales y telegráficas; tiempo gratuito en radio y televisión; además se reduce el número de afiliados a 65,000 en todo el país y a 2000 en las dos terceras partes de los estados. Sin embargo se agrega la norma de tener 25 afiliados por municipio y en la asamblea estatal deben estar avecindados en la mitad de los municipios de la entidad.

La Ley Federal Electoral de 1973 surgió en base a las conquistas de las leyes electorales que le antecedieron, con la principal característica de una técnica jurídica perfeccionada y una sistematización más científica de la temática electoral. El adelanto cualitativo más importante de esta ley fue la estructuración de un capítulo especial de prerrogativas de los partidos políticos que a las franquicias postales y telegráficas, así como el acceso a la radio y a la televisión, añadió las exenciones fiscales.

En 1977, los constantes esfuerzos de los legisladores mexicanos por incitar el fortalecimiento y consolidación de un régimen más plural y competitivo de partidos, toda vez que la participación de la oposición en el Congreso de la Unión hasta 1977 había sido muy pobre, motivo que en diciembre de 1977 se publicara en el Diario Oficial de la Federación un decreto que modifico 17 artículos de la Constitución de 1917.

Esta reforma política adiciono cinco párrafos al artículo 41 para constitucionalizar integralmente a los partidos políticos en México,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

estableciendo el concepto, la naturaleza, las prerrogativas, la financiación y las funciones de los partidos. Además, para fortalecer el régimen de partidos, no incrementa los requisitos para su registro, manteniendo la cifra de 65,000 afiliados en el país y disminuyendo a la mitad el número de entidades federativas donde se debe demostrar la existencia de afiliados, aunque se pide se cuente con 3,000 afiliados en cada una.

Otra de las innovaciones de esta reforma es que la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales creó el llamado registro condicionado para un partido, condicionándolo a la obtención del 1.5% del total en alguna de las votaciones de la elección para la cual se le otorgó el registro.

También, debemos decir que el Código Federal Electoral de 1987 suprimió esta modalidad de registro por considerar que en ese momento ya contaban con registro definitivo un número significativo de partidos, sin embargo en el año de 1990 se restableció nuevamente la figura del registro condicionado por considerar que a través de esa modalidad se alentaría el desarrollo de nuevas alternativas políticas, así como el fortalecimiento del sistema de partidos.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, siguiendo la dinámica establecida en las leyes electorales de 1973, 1977 y 1987, dispone que toda organización que pretenda constituirse como partido político debe actuar para el logro de sus fines de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Consecuentemente la ley exige a los partidos políticos que formulen y presenten una declaración de principios y en consecuencia con ella, un programa de acción y unos estatutos que deben regir sus actividades.

Posteriormente, la ley electoral de 1993 en el artículo 33, disponía que el Instituto Federal Electoral debía convocar, en el primer trimestre del año anterior al de la elección federal ordinaria, a las organizaciones y agrupaciones políticas que pretendieran participar en los procesos electorales a fin de que solicitaran el registro condicionado como partido político. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales disponía que en la convocatoria que al efecto se emitiera, se debía señalar el plazo para que las organizaciones o agrupaciones interesadas presentaran la solicitud correspondiente y los requisitos que deberían acreditar.

Así, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente en 1996, disponía en su artículo 22 que la organización o agrupación política que pretendiera participar en las elecciones federales debía obtener su registro correspondiente ante el Instituto Federal Electoral y que para la obtención del registro existían dos procedimientos; el registro definitivo o el registro condicionado. Al respecto cabe mencionar que como consecuencia de la reforma de 1996, se suprimió el registro condicionado y tan solo se regula el registro definitivo. Así mismo, se determina que la denominación "partido político nacional", se reserva a las organizaciones políticas con registro definitivo, además que los partidos políticos con registro tienen personalidad jurídica, gozan de los derechos y las prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y el Código Federal Instituciones y Procedimientos Electorales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De todo lo anterior, podemos decir que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, es el más importante resultado de un movimiento que se inicia, entre otras, con la ley electoral de 1911 expedida bajo la presidencia de Francisco I. Madero, la ley electoral para la formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916, expedida por Venustiano Carranza; proceso que se continuo con las leyes electorales del 6 de febrero de 1917, 2 de julio de 1918, 7 de enero de 1946, 4 de diciembre de 1951, 5 de enero de 1973, la publicada el 30 de diciembre de 1977, la del 12 de febrero de 1987 y el 15 de agosto de 1990, la cual ha experimentado varias reformas siendo la más reciente la correspondiente a noviembre de 1996.

Es a través de estos cuerpos legales y de sus respectivas reformas, se ha procurado establecer, los requisitos y tramites que debe cubrir toda organización política para lograr su participación en la vida política nacional como partido político.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO 3

FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

3.1. Tipos de Financiamiento.

La historia política de México, se puede apreciar como un proceso lento y gradual, aunque consistente. Esta evolución, principalmente de los partidos políticos está estrechamente ligada con la regulación jurídica de su financiamiento, dada la relación existente entre intereses económicos y la actividad política; en consecuencia y sin dudarlo, puede afirmarse que ésta regulación es una de las cuestiones más importantes en el estudio de los sistemas políticos modernos.

Entendido así, el centro de las expectativas democráticas están en los partidos políticos y uno de los ejes que delimitan su relevancia es el financiamiento que reciben.

No podía ser de otra manera, tomando en cuenta que el desarrollo de la diversidad política en México se fortalece cuando los partidos encuentran la condiciones de equidad, las posibilidades económicas y los recursos legales idóneos para difundir sus mensajes. En efecto, los problemas de financiamiento de los partidos políticos tienen cuando menos dos puntos rojos que llaman nuestra atención:

El primero se relaciona con el encarecimiento sistemático de los costos para mantener una organización política y mantener una campaña.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El segundo, el cada vez más deficiente rendimiento de las viejas formas de allegarse recursos y de unión de los partidos, lo que significa que las aportaciones y cotizaciones de militantes crecen más lentamente que las necesidades de la organización; es decir, que por regla general son insuficientes.

Los problemas del financiamiento se deben a una constante transformación en la naturaleza y en la función de los partidos, pues 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 abiertos y en consecuencia más abarcadores y más profesionalizados.

La imperiosa necesidad de llegar a difundir su mensaje a toda la sociedad y de ingresar a los medios de comunicación masivos se ha vuelto un incentivo atractivo y un factor que empuja a la recaudación y el gasto de dinero en la política. La complejidad de este tema sólo se puede entender si se observa a través de un marco real, es decir, si se ve a partir del desarrollo de las sociedades contemporáneas.

Dicho de otra manera, el manejo de recursos en la actividad política es un aspecto complejo, que nos deja ver distintas aristas de una problemática jurídica y política que difícilmente encuentra soluciones inmediatas o definitivas, pues tiene que ver con un sinnúmero de aspectos inherentes a la función pública; como pueden ser las elecciones, la situación social y política del momento, la corrupción, la presencia de intereses legítimos o ilegítimos en la aplicación de las políticas públicas, el fortalecimiento de los regímenes democráticos, la equidad en la competencia electoral, partidos competitivos y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

las reglas e instituciones que encausan su competencia. Visto así, hay que reconocer que el funcionamiento de cualquier sistema político de inicio supone la participación del dinero, y a su vez, ésta puede significar tanto un factor legítimo de competencia como un elemento desestabilizador.

En la actualidad, es un hecho innegable que la actividad política, ya sea en las urnas o al interior de la vida partidista se ha encarecido significativamente. Esto, podemos decirlo, se debe a que en la competencia política se ha sustituido a viejas formas de hacer propaganda por el desarrollo de una tecnología política, que ante todo exige la presencia del factor dinero.

Es decir, los métodos modernos para dirigirse al electorado y ganar votos recurren cada vez más a herramientas como la mercadotecnia político-electoral, tales como los medios electrónicos de comunicación, las asesorías especializadas, las encuestas para llegar con mayor facilidad a los electores, lo que evidentemente significa la elevación de los costos. Como sostiene Emilio Pajares, "el carácter esencialmente mediático de las campañas y la necesidad de mantener una estructura de profesionales y técnicos de la política, así como una burocracia partidista, son muestra de los elementos generadores del costo creciente de las campañas electorales y del quehacer político a que nos enfrentamos actualmente."²⁸ Dicho de otra manera por Javier Patiño, "la celebración de elecciones periódicas para elegir representantes populares supone un gasto considerable, pero así mismo resulta claro que es preferible que se gaste en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y republicanas a cualquier ahorro que pueda generar una atmósfera

²⁸ Pajares, Emilio. La Financiación de las Elecciones. Publicaciones del Congreso de los Diputados. España, 1998. Pág. 30.

dictatorial."²⁹ Siendo este concepto el que predomina actualmente en los actores políticos del sistema electoral mexicano.

Así, en la elecciones es clara la existencia de una estrecha relación entre los recursos financieros y los resultados electorales, por lo que, en las contiendas determinadas por la tecnología política, el dinero es la clave para el éxito electoral. Convirtiéndose el dinero en la causa última que ha propiciado regulaciones cada vez más desarrolladas, más complejas y detalladas.

Por lo que, contar con recursos suficientes para competir con elementos que les representen posibilidades reales de éxito ha dado lugar a diversas fuentes de ingreso de los partidos políticos, que esencialmente atienden a tres modalidades de financiamiento: la primera, que el Estado provea a las fuerzas políticas de financiamiento público para su sostenimiento y para su participación en las elecciones, sin que sea posible la participación de recursos de origen privado; segundo, que sean únicamente fondos privados los que financien las actividades de los partidos políticos; y tercero, que en un esquema mixto, intervengan tanto los recursos estatales como financiamiento privado; de los cuales la legislación mexicana ha optado por incorporar elementos de ambos (público y privado) para establecer un régimen mixto de financiamiento con predominio del financiamiento público.

²⁹ Patiño Camarena, Javier. *Obra Citada*. Pág. 339

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.1.1. El Financiamiento Público.

En lo particular, en materia de financiamiento a los partidos políticos se han logrado avances sucesivos y acumulativos importantes. La regulación del financiamiento en México comenzó por otorgarles el financiamiento público indirecto a través de exenciones fiscales y franquicias postales y telegráficas a los partidos políticos; a partir de 1977 se reguló el acceso a radio y a televisión para hacer uso del tiempo oficial del Estado durante las campañas electorales; en 1987 se establece el financiamiento público en forma global.

En 1990 se dispuso el financiamiento público por cuatro conceptos; en 1993 se agregó el concepto denominado "para el desarrollo de los partidos políticos"; en 1996, se determinó un reparto más equitativo del financiamiento público, creando mejores condiciones para la contienda política.

La definición del financiamiento público en México está estrechamente ligada a la concepción que se ha tenido de la naturaleza de los partidos políticos. De tal manera que, la primera ley electoral de carácter federal de 1946, que identificaba a los partidos políticos como asociaciones de ciudadanos mexicanos constituidos con fines electorales y de orientación política, al no ir más allá de reconocer el derecho de asociarse consagrado en la Constitución, parecía no haber razón para que el Estado facilitara algún tipo de apoyo para el desarrollo de esos grupos de particulares.

Cabe señalar que desde entonces se ligaba a los partidos no sólo con la tareas electorales sino además con las de educación política de los ciudadanos. Es decir, que independientemente de sus funciones de interés propio, se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

hablaba de un compromiso con el desarrollo político del conjunto de la sociedad.

Es en 1963, con motivo de la reforma electoral que dio lugar a las llamadas diputaciones de partido que perseguían asegurar que la Cámara de Diputados contara con representantes de otros partidos diferentes al Partido Revolucionario Institucional (PRI) se estableció la posibilidad de que las agrupaciones partidistas fueran exentas de diversos impuestos.

Con la reforma de 1973, los partidos políticos seguían siendo asociaciones de ciudadanos para fines electorales, de educación cívica y orientación política, pero su función se extendió a cooperar en la formación de la voluntad política del pueblo y a compartir con los órganos electorales la responsabilidad del proceso electoral. Por primera vez se contempla en la ley, además de la exención de impuestos, una serie de prerrogativas como franquicias postales y telegráficas, además el acceso a tiempos en los medios de comunicación masiva de radio y televisión durante los periodos de campaña electoral.

Es en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, misma que fue producto de lo que podemos llamar la reforma electoral más importante, donde se ampliaron los supuestos y criterios acerca de la naturaleza de los partidos políticos al dotarlos de personalidad jurídica como entidades de interés público. Y en virtud de ese carácter se obligaba al Estado a garantizar los elementos básicos para que los partidos cumplieran su cometido, lo que llevo a un aumento de las prerrogativas. Se sumaron a las franquicias, la exención de impuestos y el acceso a radio y televisión que en adelante sería permanente, la disposición de apoyos para tareas editoriales y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

para las actividades encaminadas a la obtención del voto, como carteles, folletos, mamparas, un local para reuniones, es decir un tipo de financiamiento que se definió como indirecto.

El tema del financiamiento público fue elevado a rango constitucional, estableciéndose en el artículo 41 las nuevas formulas de financiamiento a los partidos políticos, de acuerdo a los siguientes conceptos y rubros:

a) Financiamiento Público para el Sostenimiento de las Actividades Ordinarias Permanentes. La Constitución contempla las formulas que debe aplicar el Consejo General del Instituto Federal Electoral, consistentes en el costo mínimo de campaña, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales; calculados estos rubros de financiamiento se dispone que la distribución se hará en 30% de forma igualitaria entre todos los partidos políticos y el 70% se repartirá de acuerdo con el porcentaje de votación obtenida por cada partido en la votación de diputados inmediata anterior.

b) Financiamiento Público para Gastos de Campaña. Durante los procesos electorales federales se otorgara a cada partido político una cantidad equivalente al monto recibido por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

c) Financiamiento para Actividades Especificas. Para tal efecto, se reintegrara hasta un 75% de los gastos anuales erogados por concepto de actividades relativas a la educación, capacitación, investigaciones en el área socioeconómica y política y las actividades editoriales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Finalmente, el último párrafo fracción II del artículo citado, señala que la ley de la materia regulará lo relativo a los límites de las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, el financiamiento privado, el sistema de control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y el régimen de sanciones ante el incumplimiento de las reglas del financiamiento.

Por lo que podemos afirmar que existen diversas ventajas en los sistemas en que el Estado provee de financiamiento público a las fuerzas políticas, ya sea en forma exclusiva o en un régimen mixto, ya que lo hace como un elemento de control de sus finanzas. Esto significa que al dotar a los partidos de recursos, el financiamiento público tiene el propósito de crear las condiciones necesarias para lograr una mayor equidad en la contienda política electoral y fortalecer a los partidos frente a los grupos de interés para que no dependan económicamente de ellos; además que también tiene la intención de hacer transparentes sus finanzas y disminuir la corrupción política.

Para mayor claridad, es a través del financiamiento público que los partidos políticos tienen garantizado un ingreso que les permite permanecer activos y participar en las elecciones, pero a cambio de ello, el Estado tiene conocimiento de los recursos con que se provee a las fuerzas políticas, conocimiento que es total en caso de sistemas únicos de financiamiento estatal y parcial en el sistema mixto. En otras palabras, en la medida en que el financiamiento público predomina en el modelo de financiación de los partidos, se incrementa el control que el Estado tiene sobre sus finanzas de modo que, una vez conocido el origen, los mecanismos de fiscalización tienen la ventaja de reducir sus esfuerzos y verificar con mayor facilidad el destino de los recursos.

LIBRO CON
FALLA DE ORIGEN

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Es importante señalar que en principio, este tipo de ayuda que el Estado otorga a los partidos políticos no fue percibido por diversas fuerzas políticas como una disposición tendiente a promover la conformación de un sistema de partidos plural y competitivo, ya que en la realidad este tipo de financiamiento no era la única fuente de financiamiento público. Más bien se entendía como una forma de mantener tranquilizados a los partidos de oposición y aplacar sus reclamos por los fondos que los gobiernos federal y estatal proporcionaban al partido en el poder (PRI) y a sus candidatos.

De hecho el Partido Acción Nacional fue la organización política que rechazó esta ayuda, tanto en efectivo como en especie, argumentando que dichos apoyos tenían la intención de restarle autonomía al partido.

Es hasta el Código Federal Electoral de enero de 1987, en que se introduce la concepción actual como entidades de interés público a los partidos políticos, mismos que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de las organizaciones de ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

Fue entonces que se planteó la idea de financiamiento público directo como elemento complementario a los ingresos de los partidos, provenientes de las aportaciones de sus afiliados y organizaciones, determinando el procedimiento para su fijación. Este financiamiento se definía en función de un costo mínimo de campaña para diputado, multiplicado por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa registrados para cada elección; la mitad de este monto se distribuiría conforme al número de votos obtenidos por cada partido en la elección federal anterior y la otra mitad de acuerdo al

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

número de curules conquistados por la vía mayoritaria, como por la representación proporcional. Siendo la proporcionalidad el principio rector de este financiamiento el cual iba acompañado de una obligación de los partidos de informar a la autoridad del uso del mismo.

La directiva de Acción Nacional modificó entonces su posición tradicional, aceptando el financiamiento público en el entendido de que se trataba de un lineamiento legal y no de un regalo que debilitaba su independencia; reconociendo este mismo partido la necesidad de incrementar y precisar la asignación de los recursos públicos a las organizaciones partidarias.

3.1.2. El Financiamiento Privado.

Además del financiamiento público, la ley electoral contempla y reglamenta desde 1993 cuatro fuentes privadas diferentes de financiamiento a los partidos: por militantes, por simpatizantes, por autofinanciamiento y por rendimientos financieros, mismos que explicaremos posteriormente con más detalle. Sin embargo, es pertinente enfatizar que por mandato constitucional el financiamiento público debe prevalecer sobre los otros tipos de financiamiento permitidos y regulados por la ley.

De esta manera, la ley fija límites a los fondos que pueden ser obtenidos por fuentes privadas, prohibiéndose la recepción de aquellos provenientes de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas en mítines o en la vía pública. Por ello, es obligación de todos los partidos contar con un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

financieros, el cual debe presentar a la autoridad electoral informes anuales y de campaña sobre el origen, manejo y destino de sus recursos.

Por otra parte, la presencia del financiamiento privado supone, antes que nada, que el Estado desconoce cuales son las fuentes efectivas de esta clase de ingresos de los partidos políticos, en tanto que estos no le informen al respecto. A diferencia del financiamiento público, por principio de cuentas debemos hablar de un elemento de incertidumbre respecto de sus finanzas.

Esto quiere decir, que si bien es cierto que el financiamiento privado implica una regulación en materia de límites y prohibiciones a las aportaciones, también trae como consecuencia la necesidad de investigar acerca de la veracidad y la legalidad de los recursos partidistas.

La problemática es, que en la medida en que el financiamiento privado supone libertad de recaudación de recursos dentro de un esquema de límites y prohibiciones legales, el control sobre las finanzas de los partidos políticos no se produce en forma natural, sino sólo a través de mecanismos de fiscalización que no sólo deben ser distintos, sino además cada vez más exhaustivos, que aquellos cuyo punto de partida es el financiamiento público.

En ese contexto, cuando se habla de la relación entre partidos y dinero es justamente en el ámbito del financiamiento privado donde llegamos a la complejidad del tema. Es en ese terreno donde la financiación de la política ha enfrentado uno de sus más serios problemas aún en países que cuentan con democracias muy avanzadas, que es la corrupción política y su relación con el dinero.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.1.3. El Financiamiento Mixto.

Como la propia palabra lo refiere, este tipo de financiamiento consiste en aplicar y maximizar las ventajas de combinar el financiamiento público y el financiamiento privado y si el contexto donde se ubica nuestro país es un estado de derecho, entonces es lógico que el tema del financiamiento se regule mediante una serie de disposiciones legales, que señalen la forma de utilización, repartición, así como las prohibiciones.

México, es un buen ejemplo en la utilización de financiamiento de partidos, toda vez que contempla tanto el financiamiento público como el privado y en ambos tipos hay una serie de disposiciones las cuales rigen diversos supuestos de financiamiento. En nuestro país, es la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 41 la que establece el régimen de financiamiento a que están sujetos los partidos políticos, el cual deberá garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado, mandato que el propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales retoma y regula en su artículo 49.

3.2. El Financiamiento en México.

Todo el proceso de la regulación jurídica del financiamiento a los partidos políticos propiamente inicia a partir de 1963, estableciéndose las primeras formas y tipos de financiamiento, en particular las exenciones de impuestos, las cuales fueron conocidas como financiamiento público indirecto.

Es en el año de 1973 en que la Ley Electoral Federal establecía por primera vez un capítulo especial de prerrogativas de los partidos políticos, el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cual incluía la exención de impuestos, franquicias postales y telegráficas y además acceso a la radio y la televisión en los espacios gubernamentales únicamente durante los periodos de campaña electoral.

Esta evolución tomo fuerza en la reforma política de 1977, dándole un gran impulso los constantes conflictos políticos y sociales de la época, siendo en ese momento cuando se introduce y considera de importancia fundamental el tema del financiamiento público para el desarrollo de los institutos políticos, convirtiéndose así, hasta la fecha en un detonante insustituible de la ley, de la discusión electoral y de la reforma democrática en México, mismo que ha propiciado un constante cambio en las ideas políticas y que en su desarrollo a dado lugar a muchas reformas. Es a partir de entonces que en nuestra Constitución se consideró a los partidos políticos como entidades de interés público. Y en relación con el apoyo del gobierno a esas organizaciones se estableció que los partidos políticos contarán, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio.

Posteriormente los Códigos de 1987 y 1990 asumieron el régimen de prerrogativas en los mismos términos que la ley electoral de 1977, pero variaron en su contenido. El Código de 1987 regulo el financiamiento público directo de manera global; en cambio el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 estableció cuatro fuentes de financiamiento: 1. Por actividad electoral, 2. Por actividades generales como entidades de interés público, 3. Por subrogaciones del Estado de las contribuciones que los legisladores habrán de aportar para el sostenimiento de sus partidos y 4. Por actividades específicas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es en la reforma de 1993 que se agregó lo relativo al financiamiento privado. En este año también se adicionó el concepto de financiamiento por desarrollo político, constituyendo otro rubro otorgado a los partidos; de tal manera que la ley preveía y regulaba cinco tipos de financiamiento a los partidos: 1) el público, 2) el de militancia, 3) el de los simpatizantes, 4) el autofinanciamiento, y 5) por rendimientos financieros. Quedó prohibido el financiamiento que proviniera de los poderes federales, de los Estados o de los Ayuntamientos, de las entidades públicas, de extranjeros, ministros de culto y empresas mercantiles. Se acordó además que las aportaciones privadas a los partidos no serían deducibles de impuestos.

Durante 1994, el Consejo General, máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral, reguló a través de acuerdos operativos la aplicación del financiamiento en el proceso electoral federal.

En 1996 el tema con más relevancia de la reforma electoral, es el relativo a las condiciones de competencia, estableciéndose en la ley electoral el acceso a la radio y la televisión, el régimen de financiamiento de los partidos, el sistema de la comprobación y vigilancia de sus ingresos y gastos; y además se previene lo relacionado con los límites de gastos de las campañas políticas.

De este breve recorrido en la evolución de la regulación jurídica al financiamiento de los partidos políticos, confirmamos que en la actualidad es inobjetable la existencia y la importancia de la relación entre la cantidad de recursos con que cuenta un partido político para sus actividades y campañas electorales, y el resultado que puede darse en la participación del electorado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Pero también es necesario resaltar que esta evolución y desarrollo del financiamiento a los partidos políticos en México se ha basado en distintas vertientes de análisis y de discusión que los legisladores mexicanos han ido resolviendo progresivamente.

Primero fue necesario reconocer que nuestro sistema de partidos se encontraba bastante deteriorado, pues salvo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) los demás partidos estaban sumamente debilitados, y había que discutir la forma de propiciar la construcción de un verdadero sistema de partidos; un segundo punto ha sido reglamentar el financiamiento para evitar, cada vez con mayor eficacia, el traslado ilegal de recursos públicos a los partidos.

Consecuentemente se han buscado formas de lograr una mayor competitividad, procurando que los recursos financieros de los partidos sean menos desiguales y que el financiamiento público propicie mejores condiciones de equidad, además de evitar que los partidos políticos lleguen a depender de personas o grupos, que por sus aportaciones a las campañas, partidos o candidatos, pretendan determinar la política y las decisiones públicas de un país.

Lo importante es, que estos argumentos han estado presentes en las últimas negociaciones para la reforma electoral federal, concluyendo que constitucionalmente (artículo 41) se da una norma general que establece un modelo de financiamiento a los partidos políticos en México, mismo que encierra objetivos centrales, como son: el "dar plena supremacía al financiamiento público, sobre el financiamiento privado; equilibrar la competencia, es decir, propiciar condiciones de mayor equidad en las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

campañas y, finalmente, posibilitar un examen más incisivo y profundo de las estructuras contables, hacer más transparentes las finanzas de los partidos.”³⁰

De esta forma se refrenda la importancia que tienen los partidos políticos como “entidades de interés público”. No solamente otorgándoles financiamiento para el desarrollo de sus campañas sino que garantiza los recursos para funcionar durante los tiempos no electorales, previniendo que la mayoría de los recursos y dinero de los partidos sea de origen público, como la forma de evitar su dependencia de recursos privados, que pudieran ser recursos opacos, ilegales o corporativos.

Esto nos orienta sobre cierto consenso que existe entre los actores políticos que valoran las ventajas prometidas por el financiamiento con cargo al gobierno, reconociendo en primer lugar la importancia pública de los partidos políticos; por lo que se les intenta fortalecer con el apoyo estatal.

En segundo lugar, ayuda a la transparencia, pues se supone inhibe las formas de financiación oscuras, interesadas o corruptas, evitando que los políticos se vuelvan rehenes de intereses privados. Y por último, que el financiamiento público es un instrumento confiable para equilibrar la competencia entre partidos.

Pero, no obstante los argumentos que dan viabilidad al financiamiento público de los partidos, consideramos que el financiamiento privado ha quedado muy acotado y se ha convertido en una bomba de tiempo, toda vez

³⁰ Becerra, Ricardo. “El Modelo de Financiación de los Partidos Políticos en México”. Instituto Latinoamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. Costa Rica. 1998. Pág. 326.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que creemos que no sólo se debe buscar un equilibrio entre el financiamiento público y el privado, sino además en ir limitando progresivamente el financiamiento público bajo diversas formulas. Nuestro argumento para ello es que el financiamiento público en exclusividad o en exceso puede acarrear un anquilosamiento de los partidos y un alejamiento y deterioro de estos respecto de su relación con los ciudadanos, además que el financiamiento público no incrementa el prestigio social de los partidos, porque unos partidos que dependen absolutamente del dinero público tienen mayor riesgo de separar su acción de las demandas de los electores, sin llegar con esto a eliminar los problemas de corrupción.

Por ello, consideramos que esta marcada preeminencia del financiamiento público debe ser vista como una etapa transitoria, sólo justificada por la necesidad de crear condiciones más transparentes y equitativas de la contienda electoral así como para ayudar a desarrollar un sistema de partidos más pluralista.

Entendemos que en este tema no podemos recurrir a verdades absolutas o soluciones definitivas; y creemos que algo de razón le asiste a ambas posiciones, ya que puede asegurarse que en el México de hoy, el financiamiento público ha desarrollado fuertemente nuestra vida democrática, aunque también ha dado lugar a enviciar a muchas organizaciones. Por ejemplo, de todas las organizaciones y partidos que entregan reportes de sus finanzas anuales, se puede observar que algunos de ellos, en forma recurrente, han llegado a declarar en cero sus ingresos que dependen de otras fuentes distintas del financiamiento público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Pero, así como consideramos que el financiamiento público no es la panacea, creemos que tampoco lo es el privado en exclusividad o en exceso. De ahí que lo importante sea buscar un balance entre ambos tipos de financiamiento, evitando en todo momento caer en uno u otro extremo por los efectos no deseados o perversos que ello trae consigo. La mejor opción consiste en buscar la solución políticamente viable y técnicamente practicable para cada caso y en atención a las condiciones o período en que se suceda el planteamiento de una cuestión.

El gran problema de los partidos en México, como ya lo hemos planteado, es consolidarse como tales y desarrollar una forma de orden democrático competitivo y equitativo a lo largo de todo el territorio nacional, lo cual parece improbable a corto plazo. Lo cierto es que sus dificultades financieras para sostenerse y consolidarse a través de las puras aportaciones de sus militantes y simpatizantes son enormes, y su supervivencia ya no depende sólo de su capacidad de afiliación.

Además, el impresionante aumento de los gastos de las organizaciones debido a la masificación y estratificación de nuestras sociedades y a la necesidad de estar presentes en los medios masivos de comunicación, han hecho improbable pensar en un modelo auto-sustentable de financiamiento de los partidos políticos, sin subsidio directo del Estado.

3.3. Prerrogativas de los Partidos Políticos.

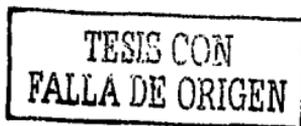
El Estado mexicano no sólo impulsa el pluripartidismo mediante recursos directos (dinero) sino también mediante recursos indirectos. Estos derechos se les ha denominado "prerrogativas"; y es en el artículo 41

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

constitucional donde se consigna como principales prerrogativas de los partidos políticos, el tener acceso en forma permanente y equitativa a la radio y la televisión, el gozar el régimen fiscal que establezcan el código y la leyes de la materia, además disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones y por último, la que hasta ahora es el centro de muchas discusiones en la constante evolución de la política electoral, el participar del financiamiento público correspondiente.

En la actualidad la legislación electoral contempla que la responsabilidad de los partidos políticos no se limita a la mera participación periódica en las elecciones, sino que es su obligación desarrollar actividades permanentes, entre los que destacan los programas de educación, difusión y participación política, a los cuales Javier Patiño Camarena explica como: "uno de los medios más adecuados para incorporar al hombre a la cultura y con ello procurar que cada ser humano se convierta en un agente de transformación y mejoramiento de la colectividad."³¹ Así, empleando los términos que usa la Constitución Mexicana desde 1977, podemos aseverar que los partidos son entidades de interés público que deben atender los intereses de la sociedad y con el fin de que puedan cumplir con toda seguridad la obligación que tienen en ese sentido, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece como una de sus prerrogativas, el acceso a los medios de comunicación en forma permanente, medida que tiene por objeto facilitarles los medios para que puedan difundir sus principios ideológicos, programas de acción, y plataformas electorales, así como los análisis y opiniones que tengan respecto a los principales problemas nacionales.

³¹ Patiño Camarena, Javier. Obra Citada. Pág. 348.



Esta prerrogativa es reglamentada también por la ley electoral en sus artículos 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47 y 48, los cuales regulan el acceso al tiempo oficial y el acceso al tiempo comercial; del primero se puede decir que corresponde a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y a la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral, la producción y difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos, debiendo los partidos hacer llegar con la debida oportunidad, a la Comisión de Radiodifusión los guiones técnicos correspondientes (artículos 43 y 44 de la ley electoral).

También se establece un conjunto más equitativo y preciso de disposiciones para regular el acceso de los partidos políticos a la radio y televisión en periodos electorales. Independientemente de los 15 minutos mensuales de que disponen de manera permanente, los tiempos gratuitos y adicionales de transmisiones a que tienen derecho los partidos políticos durante los tiempos electorales se distribuirán en un 30% de forma igualitaria y en un 70% en forma proporcional a su fuerza electoral.

El Código Federal de Instituciones Electorales establece que los partidos deberán utilizar, por lo menos, la mitad del tiempo que le corresponda durante los tiempos electorales para difundir el contenido de sus plataformas electorales. Asimismo, se precisa que los partidos harán uso de su tiempo mensual en dos programas semanales (artículos 45 y 46) y el orden de presentación de los mismos, se hará mediante sorteos semestrales correspondiéndole a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos determinar las fechas, los canales, las estaciones y los horarios de transmisiones, así como tomar las medidas necesarias para que la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

programación que corresponda a los partidos políticos tenga la debida difusión a través de la prensa nacional.

Los recursos que otorgó el Instituto Federal Electoral a los partidos políticos para el proceso electoral del año 2000, correspondientes a financiamiento público y a financiamiento para acceso a medios de comunicación, ascendió a \$3,544,651.39 (Tres mil quinientos cuarenta y cuatro millones, seiscientos cincuenta y un mil, seiscientos noventa y dos pesos 39/00 M. N.). Esta cantidad representa el 41.93% del presupuesto total aprobado al IFE para ese año. De este total, el 34.9% del presupuesto del IFE se asigna a las actividades ordinarias permanentes y gastos de campaña, y el 6.99% del presupuesto del IFE para financiar el acceso a radio y televisión.

De esta manera el reconocimiento a la trascendencia pública de los partidos políticos como piezas fundamentales para el funcionamiento de un Estado democrático, hace imprescindible su derecho a difundir sus acciones ideológicas y políticas en los medios de comunicación social para contribuir a crear un medio ambiente propicio para que tenga mayor observancia la libertad de expresión y en consecuencia el derecho a la información. Por lo que coincidimos en lo expresado por Javier Patiño: "La diversidad de opiniones expresada de manera regular por los partidos políticos en medios tan importantes como son la radio y la televisión, sumadas a otras fuentes generadoras de información, deben contribuir a que la opinión pública cuente con los medios adecuados para estar mejor informada al contar con una mayor variedad de puntos de vista."³²

³² Patiño Camarena, Javier. Obra Citada. Pág. 350.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo que respecta al acceso al tiempo comercial, es el artículo 48 de la ley electoral, el que establece las bases fundamentales que deben cumplir los partidos para la contratación de tiempo comercial en la radio y televisión durante las campañas electorales. Dicho artículo dispone que es derecho exclusivo de los partidos contratar tiempos en radio y televisión para dirigir mensajes orientados a la obtención del voto, limitando a los candidatos sólo al uso de los tiempos que les asignen su respectivo partido político o coalición.

Para ello se dispone que la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral solicitará a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención, a fin de que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, tanto nacionales como de cada entidad federativa, le proporcionen un catálogo de horarios y sus tarifas correspondientes disponibles para su contratación por los partidos políticos para dos periodos: el primero del 1° de febrero al 31 de marzo del año de la elección; y el segundo, del 1° de abril y hasta tres días antes del señalado para la jornada electoral, precisándose que las tarifas no serán superiores a las de la publicidad comercial.

El Instituto Federal Electoral, por conducto de la Secretaría Ejecutiva pondrá a disposición de los partidos, los catálogos respectivos, con tiempos, horarios, canales y estaciones disponibles. Además que los partidos políticos deberán comunicar por escrito las estaciones, canales y horarios en que tengan interés contratar tiempos.

También este artículo 48 establece que en el caso de que dos o más partidos políticos manifiesten interés en contratar tiempos en un mismo canal o estación, en los mismos horarios, la Secretaría Ejecutiva dividirá el tiempo total disponible para contratación del canal o estación entre el número de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

partidos políticos interesados y el resultado será el tiempo que cada partido podrá contratar.

Se dispone que si un sólo partido político manifiesta interés por contratar tiempo en un canal o estación, podrá hacerlo hasta por el límite que los concesionarios hayan dado a conocer como tiempo disponible para estos efectos. Por otra parte se faculta a la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral para realizar monitoreos que muestren los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos, para informar al Consejo General.

Uno de los aspectos importantes por destacar es que el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos debe reunirse a más tardar el 15 de diciembre del año anterior al de la elección con la Comisión de Radiodifusión y la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión para sugerir los lineamientos generales aplicables en sus noticieros, respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos. También se debe recalcar la prohibición que se tiene a terceros, para contratar propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político.

Dentro de las prerrogativas a los partidos políticos, se contempla en la ley electoral (artículo 50), otra modalidad del financiamiento indirecto, que es en materia fiscal, de la que se desprende que los partidos políticos no son sujetos de los impuestos y derechos relacionados con:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a) Las rifas y sorteos, ferias, festivales y otros eventos que celebren previa autorización legal que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines;

b) Tampoco son gravados con el impuesto sobre la renta, en cuanto a utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas; así como los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie;

c) Asimismo, los relativos a la venta de impresos que editen para la difusión de sus principios, programas y estatutos y en general para la propaganda, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma; y

d) Respecto a los demás que se establezcan las disposiciones legales.

Por último, dentro del financiamiento indirecto los partidos políticos tienen derecho a utilizar las prerrogativas de franquicias postales y las telegráficas que sean necesarias para el desarrollo de sus actividades (artículos 53, 54 y 55 del Código Electoral), destacando el señalamiento de que sólo podrán hacer uso de ellas los comités nacionales, regionales, estatales, distritales y municipales de cada partido; haciendo hincapié que esta prerrogativa no hace ninguna distinción entre partidos, ya que se otorga a todos ellos, independientemente del número de votos que hubiesen obtenido en la contienda electoral inmediata anterior, o del número de curules con que cuenten en el Congreso de la Unión.



3.4. El Financiamiento Público en la Legislación Actual.

El 22 de agosto de 1996, como hemos reiterado, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reforma Constitucional a diversos artículos relacionados con los asuntos electorales. A partir de entonces, como resultado de dicha reforma se modificaron los artículos 35, 41 y 46, resaltando la importancia de los derechos políticos de los ciudadanos, con la intención de romper con la tradición corporativista del partido oficial, estableciendo como prerrogativas del ciudadano: "Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país" (artículo 35, fracción III). Con la misma intención se agrega al artículo 41, "Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos."

Por lo que respecta al financiamiento, se establece ahora constitucionalmente que el financiamiento de los partidos y sus campañas electorales se reglamentara de tal forma que los "recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado". Disposición que como hemos visto, tiene por objeto disminuir el riesgo de que intereses ilegítimos puedan intervenir para tomar el control de los verdaderos fines de los partidos, desconociendo el origen de sus recursos y hacer menos equitativa la competencia política. Por lo que, además del predominio del financiamiento público, se estableció el principio de equidad en su distribución, lo cual implica una combinación de asignaciones.

Cabe advertir, como lo hemos apuntado ya, que el financiamiento público no es la panacea, y si bien puede coadyuvar en disminuir los vicios apuntados en el párrafo anterior, lo cierto es que no los elimina por completo. De ahí la importancia de evaluar en el mediano plazo, los posibles efectos no

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

deseados que podrían sobrevenir como consecuencia de una excesiva dependencia financiera del Estado, en particular, la eventual petrificación del sistema de partidos en favor de los más grandes, así como el peligro de que las fuerzas políticas se conviertan en partidos que detienen su desarrollo con la consiguiente pérdida de sus seguidores.

Asimismo, la ley electoral vigente dispone que el financiamiento público para los partidos políticos, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las destinadas a la obtención del voto durante las campañas electorales y el utilizado para actividades específicas como entidades de interés público.

Conceptos diferenciados para el otorgamiento del financiamiento público, cuyo monto se calcula y ministra bajo los términos y modalidades que explicaremos más adelante.

3.4.1. Para Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes.

Este financiamiento se ajusta a diversas bases; en primer lugar el Consejo General del Instituto Federal Electoral, determina anualmente, con base en los estudios que presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, una de senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, y tomando en consideración el índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México, además que las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas mensualmente conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente para ese efecto.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El monto total del financiamiento público otorgado por este concepto se distribuye asignando el 30% en forma igualitaria entre todos los partidos con representación en las dos Cámaras del Congreso de la Unión. Y el 70% restante se hará en forma proporcional de acuerdo con el porcentaje de la votación nacional emitida, obtenido por cada partido político con representación en la Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.

Por lo que respecta al costo mínimo de una campaña para diputado debe ser multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.

El costo mínimo para una campaña para senador debe ser multiplicado por el total de senadores y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.

El costo mínimo de gasto de campaña a Presidente se debe calcular multiplicando el costo mínimo de gastos de campaña para diputado por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa; cifra que a su vez se divide entre los días que dure la campaña para diputado por este principio y finalmente se multiplica por los días que dura la campaña para presidente.

La suma de todas estas operaciones constituye el financiamiento público anual por concepto de actividades ordinarias permanentes.

A este respecto es importante mencionar que por mandato legal, todos y cada uno de los partidos políticos debe destinar anualmente, por lo menos el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2% del financiamiento público que reciba para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

3.4.2. Para Gastos de Campaña.

El financiamiento público para estos efectos constituye una réplica (por su monto) del que se otorga para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes en el año de la elección, es decir, cada partido recibe para gastos de campaña un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de actividades ordinarias le corresponda en ese año.

3.4.3. Por Actividades Específicas como Entidades de Interés Público.

El financiamiento público otorgado por este concepto guarda relación con los gastos comprobados que anualmente realicen los partidos políticos en actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales; por lo que debemos entender, que los partidos no solamente deben perseguir sus objetivos e intereses particulares, sino otros más amplios, comprometidos con el desarrollo de las instituciones y de la cultura política democrática de los ciudadanos, es decir, aquellos de servicio al conjunto de la sociedad.

De ahí que tenga la forma de un reembolso, es decir, que se entregue posteriormente a la comprobación previa de gastos erogados por los partidos en las actividades señaladas.

La importancia de involucrar a los partidos políticos en este tipo de actividades se explica también, por la preocupación de construir una sociedad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mejor informada y preparada para la participación política, así como en la consolidación de un sistema de partidos mejor estructurado y con todos los elementos necesarios para impulsar procesos políticos plurales y participativos.

De la propia evolución que ha tenido éste tipo de financiamiento específico, que se ofrece año tras año, independientemente de que ocurran procesos electorales o no, observamos y entendemos la preocupación de los legisladores por incentivar estas actividades, ya que originalmente estaba fijado como apoyo un reembolso hasta por 50% de las actividades específicas comprobadas por los partidos políticos, mientras que a partir de la reforma electoral de 1996 hasta la fecha, se incrementó ese apoyo hasta en un 75% de los gastos que hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior y las cantidades que se determinen para cada partido son entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

A pesar de que este tipo de financiamiento existe desde hace varios años apenas ahora empiezan a comprenderse justamente las ventajas del mismo, es decir, sólo muy recientemente aparece considerado como parte central de las estrategias y cálculos de los partidos para allegarse de recursos, lo cual demuestra la escasa importancia que había tenido este financiamiento por actividades específicas, que es una oferta que la autoridad electoral les presenta para que la aprovechen y que hasta los últimos cuatro años puede apreciarse que ha crecido significativamente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.4.4. Disposiciones Especiales.

Es importante mencionar, que la ley electoral también considera a los partidos políticos que hubieren obtenido su registro en fecha posterior a la última elección y que en consecuencia no tienen representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, otorgándole a cada partido político el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, así como una cantidad igual adicional para gastos de campaña en el año de la elección.

Cantidades que les serán entregadas por la parte proporcional que corresponda a la anualidad a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal. Además se les otorgara el financiamiento público por sus actividades específicas como entidades de interés público.

3.5. El Financiamiento Privado en la Legislación Actual.

La última reforma electoral de 1996 fue bastante completa, pues no sólo se ocupó del financiamiento público, sino que además no descuido el financiamiento privado, regulando todo aquel financiamiento que provenga de otras fuentes; con ese fin se modificó y adicionó el artículo 49 punto 11 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se regula entre otros puntos, que ningún partido puede recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público o para actividades ordinarias que correspondan a todos los partidos políticos, y se establecen cuatro modalidades de financiamiento que no dependen del erario público y que son

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los que se perciben: a) por los militantes, b) por simpatizantes, c) por autofinanciamiento y d) por rendimientos financieros.

La reforma estableció asimismo un límite a las contribuciones privadas, equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos en el año que corresponda como monto total máximo para los aportes provenientes de cada persona física o moral.

Es muy importante recordar que el argumento que sirve para adoptar esta medida, es evitar que grupos privados o individuos con gran poder económico traten de apoderarse de los partidos políticos.

La prohibición de los aportes privados anónimos, también introducidos a partir de la última reforma, no sólo es saludable sino también compatible con el objetivo de la transparencia. Sin embargo, y pese a la obligación que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales le impone a los partidos -cuando los aportes se hacen en dinero- a expedir recibos foliados en los que consten los datos exactos de identificación del aportante, salvo que sean obtenidos mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, el riesgo está en que éstas puedan ser utilizadas para disfrazar donativos privados fuera de la ley.

Otra novedad establecida en la ley electoral, es la posibilidad de lograr deducir del Impuesto Sobre la Renta las aportaciones en dinero que los simpatizantes donen a los partidos políticos hasta en un máximo de 25%. Esta medida puede repercutir positivamente tanto en beneficio del sistema democrático en general, así como en el arraigo de los partidos en la sociedad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

civil, al incentivar la participación de un considerable número de pequeños y medianos contribuyentes en apoyo de a los diferentes partidos políticos.

3.5.1. Por Militancia.

El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de su militancia comprende, en primer término, las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y las aportaciones de sus organizaciones sociales, cuyos montos y periodicidad son determinados libremente por cada partido político.

Asimismo, comprende las cuotas voluntarias y personales que los candidatos de cada partido a puestos de elección aporten exclusivamente para sus campañas, las que en todo caso tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido.

En todos los casos, el órgano interno responsable de las finanzas partidistas debe expedir el recibo de las cuotas o aportaciones obtenidas, y conservar una copia para acreditar el monto ingresado ante la instancia fiscalizadora competente.

3.5.2. De Simpatizantes.

Este tipo de financiamiento incluye todas las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, efectuadas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana con residencia en el país, siempre y cuando no estén comprendidas dentro de las categorías expresamente prohibidas por la ley electoral.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En este sentido, ningún partido político podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad mayor al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos. De igual forma, las aportaciones que realice cada persona física o moral facultada para ello tiene un límite anual equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda.

Estas aportaciones pueden realizarse en parcialidades y en cualquier momento, siempre y cuando no rebasen los límites establecidos. En todo caso, para las aportaciones recibidas en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que consten los datos de identificación del aportante, salvo que sean obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales.

Las aportaciones recibidas en especie (bienes muebles e inmuebles) se deben hacer constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables y destinarse únicamente al cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

Es importante hacer notar que la ley dispone que las aportaciones en dinero que se realicen a los partidos políticos bajo la modalidad de simpatizantes, son deducibles del Impuesto sobre la Renta, hasta en un monto de 25%.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.5.3. Por Autofinanciamiento.

Se refiere a todos los ingresos captados por concepto de actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como de cualquier otra similar que realicen con el propósito de allegarse fondos, todas las cuales estarán sujetas a las leyes vigentes en la materia.

Para todos los efectos legales, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político debe reportar los ingresos obtenidos por este concepto en los informes correspondientes, mismos que deberá entregar al órgano fiscalizador del Instituto Federal Electoral.

3.5.4. Por Rendimientos Financieros.

Este tipo de recursos comprende el financiamiento por rendimientos financieros generado a través de los fondos o fideicomisos que pueden crear los partidos políticos con su propio patrimonio o con las aportaciones que reciban por cualquier fuente o modalidad permitida por la ley.

A propósito de las aportaciones posibles de realizar bajo esta modalidad la ley electoral las sujeta a la aplicación de las disposiciones que señalan expresamente a las personas físicas y morales impedidas de otorgar cualquier tipo de financiamiento, así como el impedimento a los partidos políticos de solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo y de personas no identificadas. También dispone que a esta modalidad le resultan aplicables los límites anuales señalados para cada persona física o moral establecidos en relación al financiamiento de simpatizantes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por último, se prescribe que, con la excepción de la adquisición de acciones bursátiles, todos los fondos y fideicomisos que se constituyan para este efecto serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político estime conveniente, sujetándose en todo caso a las leyes aplicables y destinando los rendimientos financieros generados por estas vías al cumplimiento de los objetivos del partido político.

3.6. Prohibiciones y Restricciones al Financiamiento Partidista en la Legislación Actual.

La legislación electoral actual dispone expresamente que no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley.
- Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal.
- Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras.
- Los organismos internacionales de cualquier naturaleza.
- Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.
- Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.
- Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

De igual manera, se dispone que los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, ni aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública. Además la ley electoral incluye la prohibición de no recibir financiamiento externo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPITULO 4
REGULACION DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
EN MÉXICO

4.1. La Supervisión del Financiamiento de los Partidos Políticos.

El reconocimiento de la trascendencia pública que la Constitución Mexicana hace de los partidos políticos, se traduce no sólo en la expresión del derecho ciudadano de crear y participar en partidos, ó en el derecho de estos a contender en los procesos electorales, sino que también significa que el Estado asuma que al ser determinantes en la integración de los órganos constitucionales, su funcionamiento ha de ser legal y apegado a principios democráticos. Dicho sea de otra forma, para la subsistencia y legitimidad del sistema político resulta necesario que la concepción legal de los partidos tenga un lado público, de modo que el propio Estado pueda ejercer un control directo de la legalidad de sus actividades.

Lo que quiere decir que al intervenir el dinero en la vida de los partidos y por consecuencia en la contienda política y en la conformación de la representación nacional, el interés social de asegurar que sus actividades se ajusten a la ley, motiva que el sistema electoral se haga cargo de verificar que cumplan con las normas relativas a la obtención y empleo de recursos. Así, toda vez que existen normas restrictivas que regulan el financiamiento y gasto de los recursos de los partidos, el interés público genera la necesidad primordial de ejercer control sobre las finanzas de estos.

Lo que nos lleva a coincidir con lo dicho por Ramón García Cotarelo:
"Los partidos, al entrar en contacto y administrar los resortes del poder y los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aparatos del Estado, se entiende que han de estar imbuidos de las mismas pautas de honestidad y moral que la actual teoría política predica y exige al Estado.”³³

De manera concreta por lo que se refiere a los recursos provenientes del Estado, cabe decir que todo financiamiento público lleva implícita la necesidad de establecer un control. En ese sentido, sirve para sustentar este criterio lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SUP-RAP-007/98, en el que señala: “Tanto en derecho privado como en derecho público rige el principio general que establece que, quien encomienda dinero u otra clase de bienes a una persona, para que esta lleve a cabo una finalidad, a la primera persona le asiste el derecho de fiscalizar la actuación de la segunda y de pedirle rendición de cuentas.”³⁴ Por lo que, jurídicamente puede asegurarse que si el Estado entrega recursos del erario público a los partidos políticos, el propio Estado esta legitimado para exigir que le rindan cuentas sobre su utilización.

Por otra parte en lo que respecta al financiamiento privado, la naturaleza de entidades de interés público que tienen los partidos constituye una razón suficiente para que les sean fiscalizados esta clase de recursos. La justificación es que los partidos políticos son entes que le son de suma valía al Estado, ya que juegan un papel muy importante en la formación de la voluntad popular, y por lo tanto, a éste le interesa conocer quien los provee de fondos, qué intereses están representados en las finanzas de los partidos y en

³³ Citado por Pajares, Emilio. Obra Citada. Pág. 321.

³⁴ México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior, “Sentencia recaída al expediente SUP-RAP-007/98, correspondiente al recurso de apelación interpuesto por el Partido Verde Ecologista de México en contra del oficio CFRPAI/13/98 de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas”, de fecha 29 de abril de 1998. Pág. 24.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que son utilizados esos recursos. En consecuencia el sistema político necesita contar con instrumentos que le permitan tener la seguridad de que en los partidos no participan recursos ilegales o provenientes de grupos ilegítimos o corporativos de presión política y económica, así como de que con los recursos partidistas no se financian actos de corrupción o prácticas de competencia electoral desleal.

También nos parece necesario, que más allá de los argumentos vertidos como justificantes de la supervisión del financiamiento, puede hablarse de un eventual interés jurídico particular para que se fiscalice a los partidos; es decir, el interés de los militantes de los partidos.

Con ello nos referimos a las personas afiliadas a éstos, que deben cumplir con una serie de obligaciones estatutarias hacia el interior del partido, que tienen la aspiración de ocupar cargos de dirección o de representación popular y ha quienes en muchos casos se les exige aportar recursos o cuotas personales en forma periódica, por principio tienen un legítimo interés en que se fiscalice cual es el destino que tienen los recursos aportados por ellos mismos, en conocer que clase de fondos adicionales recibe el partido y, sobre todo que los encargados de la administración partidista cumplan con todas las disposiciones legales. Por lo que este interés particular consiste en lograr que las finanzas de los partidos estén en orden.

Esto no puede entenderse como un derecho subjetivo que deba exigirse al Estado para que existan mecanismos de fiscalización, ni como un derecho a que las cuentas se rindan ante los propios militantes, sino como una obligación de responsabilidad partidista la cual va a tener como consecuencia que el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

afiliado determine si se separa o permanece en la agrupación o partido en que milita.

Así las cosas, se puede hablar de la presencia de factores de equidad y transparencia en la fiscalización de los recursos públicos en materia electoral; con esto se debe entender que las finanzas de los partidos y los candidatos deben estar abiertas a la supervisión de las autoridades para que éstas puedan verificar el cumplimiento de la ley, y que dichas finanzas aporten información al electorado para que éste determine el sentido de su voto. Es decir, que sirva para separar al dinero del ejercicio del poder político y que la presencia de factores económicos o de grupos de interés no determinen el resultado de las elecciones.

4.1.1. Elementos de la Fiscalización Electoral.

Los sistemas políticos modernos, en su gran mayoría, han aceptado la gran trascendencia que tiene fiscalizar a los partidos políticos y se han hecho cargo de crear normas que regulen esta función. Lo cual significa que es difícil encontrar algún país con un sistema electoral y de partidos medianamente desarrollado que no haya realizado múltiples acciones para enfrentar la relación dinero-partidos. En México, puede decirse con certeza que la fiscalización se ha convertido en un tema prácticamente ineludible en la actualidad y que su discusión y ejercicio han dado lugar a numerosas y constantes reformas electorales.

Así pues, como hemos visto, las reformas en materia de financiamiento y fiscalización pretenden fundamentalmente propiciar la equidad en la competencia electoral, fortalecer a los partidos políticos, eliminar la corrupción

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

política y controlar el incremento de los elevados costos electorales, además que no sólo se concreta a revisar las finanzas partidarias después de ejercido el presupuesto, sino que también abarca cuestiones como la regulación de las fuentes de ingreso y de los rubros de gasto, así como de que tiene una función preventiva, investigadora y punitiva. Por ello se debe decir que la fiscalización electoral depende de diversos elementos, los cuales consisten en saber: primero, ¿cuáles son las fuentes de ingresos de los partidos?; segundo, ¿cuál es el destino de sus recursos?; tercero, ¿cómo se ejerce el control sobre sus finanzas?; y cuarto ¿a qué clase de sanciones están sujetos los partidos?, interrogantes que se explican de la siguiente manera:

En cuanto a las fuentes de ingreso, la definición de la naturaleza del financiamiento que han de recibir los partidos políticos es el primer parámetro al que se ajusta un sistema de fiscalización. En este sentido, la fiscalización responde al modelo de financiación pues la presencia del financiamiento público y del privado determinan en gran medida hacia dónde debe dirigirse el control financiero de los partidos. Como sabemos, el financiamiento público aporta un elemento natural de transparencia en los ingresos; en tanto el privado hace más compleja la tarea fiscalizadora sobre los ingresos en la medida en que ésta fuente tenga mayor presencia en la forma de financiación. En consecuencia, la primera tarea a que se enfrenta el sistema consiste en determinar cuáles son las fuentes legítimas de ingresos de los partidos.

Por lo que se refiere al destino de los recursos, es pertinente comentar, que para su subsistencia diaria, los partidos requieren de la realización de cierto tipo de gastos ordinarios, los cuales comprenden aspectos tales como los sueldos y salarios de sus trabajadores, el arrendamiento y mantenimiento de sus bienes muebles e inmuebles, el funcionamiento de sus oficinas y en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

general, el funcionamiento de todos sus órganos e instancias de dirección o de labor política.

Además, durante el desarrollo de las contiendas electorales a esos gastos se suman otros destinados esencialmente a obtener el voto del electorado, como son, por ejemplo, la propaganda electoral escrita y en medios de comunicación, la renta de lugares para llevar a cabo actos de campaña, transporte, alojamiento y alimentación de sus candidatos, renta de oficinas, vehículos y equipo para los comités de campaña, entre otros.

Por lo anterior, el sistema de fiscalización enfrenta un problema que tiene que ver con dos preguntas básicas: ¿en qué pueden gastar los partidos? y ¿cuánto pueden gastar?

En el primer caso, en el entendido que los partidos políticos actúan de conformidad con un principio de libertad, el sistema electoral establece varias prohibiciones de manera que los partidos políticos puedan efectuar cualquier tipo de gasto, excepto aquellos restringidos por la ley electoral o la penal; como ejemplo, encontramos que los partidos políticos no pueden destinar sus recursos para pagar a los electores en efectivo o en especie a cambio de su voto, así como para actos de corrupción.

Respecto al control de las finanzas partidistas, es sin duda este aspecto de la fiscalización, el de los órganos y mecanismos para verificar y controlar las finanzas de los partidos, el que da mayores elementos para afirmar que en esta materia difícilmente puede hablarse de modelos o patrones ideales a los que se ajusten las leyes electorales. Es en este aspecto de la fiscalización donde el diseño legal responde a las circunstancias políticas y jurídicas del momento,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

por ello entendemos las múltiples modificaciones a ley electoral para redefinir el cómo de esta materia.

Por último, en cuanto a las sanciones, es claro que cuando no existen consecuencias legales para el caso de que sean violadas las reglas relativas a la financiación y gasto electoral, difícilmente pueden alcanzarse los objetivos que persiga cualquier sistema de fiscalización que se establezca. El incumplimiento de estas normas suele ser una fuente de importantes sanciones para partidos, candidatos y funcionarios partidistas; en este sentido, las sanciones legales son un elemento para abstenerse de realizar prácticas de financiamiento y gasto ilegítimas.

En este contexto, encontramos que el sistema de fiscalización establece esencialmente dos clases de sanciones aplicables a los partidos políticos, a sus funcionarios y a los candidatos, las cuales tienen eficacia exclusiva dentro del ámbito del derecho electoral.

Dichas sanciones son: las económicas, consistentes en una multa o en la cancelación o en la reducción del financiamiento público o las prerrogativas estatales a que tenga derecho el infractor; y las sanciones electorales, las cuales principalmente pueden consistir en la pérdida del registro como partido, la suspensión del partido para contender en procesos electorales futuros, la inhabilitación del candidato para participar en futuras elecciones o en la anulación de victorias electorales. A nivel del elector, la sanción puede ser la suspensión del derecho político a votar.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.1.2. Evolución de la Supervisión del Financiamiento en México.

Los asuntos financieros de los partidos estaban escasamente legislados hasta hace apenas unos pocos años, pues este tema había sido prácticamente olvidado en las numerosas reformas electorales que se sucedieron en México desde 1946. De hecho es, que la primera vez que la ley de la materia entró al tema de las finanzas de los partidos o de campaña fue en 1963, pero únicamente refiriéndose a las exenciones fiscales a los partidos.

Casi una década después, aparece el término de "prerrogativa" de los partidos políticos, a lo que se le dio forma con las franquicias postales y telegráficas, pero a cambio de ello no se estableció ninguna clase de obligación de informe o reporte de los partidos a la autoridad.

En 1977, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, reguló considerablemente el ámbito de los asuntos financieros de los partidos políticos, lo cual consistió en otorgar diversos subsidios en especie, de entre los cuales destacan, el acceso gratuito a los medios de comunicación estatales de radio y televisión, pero también los materiales que se otorgaban para sus impresos. Sin embargo, la ley de 1977, no estableció reglas claras para la asignación de recursos por parte de la autoridad, ni para el reporte del ejercicio de esos recursos públicos, de parte de los partidos políticos. De hecho todo se dejaba al arbitrio de la Comisión Federal Electoral, órgano que dependía totalmente de la Secretaría de Gobernación.

La reforma constitucional de 1986 fue omisa en materia de recursos de partidos, pero el Código Federal Electoral de 1987 introdujo por primera vez reglas no discrecionales para el otorgamiento de subsidios económicos a los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

partidos políticos. En esa ley se estableció el principio de proporcionalidad del financiamiento con respecto a votos y curules obtenidos en la elección anterior; sin embargo el Código no profundizó en lo que se refiere a la rendición de cuentas de los partidos.

Más adelante, con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1989, se modificó la fórmula de asignación de recursos públicos a los partidos, combinando elementos igualitarios con proporcionales, siendo la primer ley en establecer límites a los gastos de campaña y en fijar ciertas obligaciones de rendición de cuentas, aunque ciertamente fueron limitadas. Lo que hay que subrayar de las negociaciones de esta reforma de 1989-1990, es que los partidos no estuvieron muy interesados o preocupados por el tema del financiamiento y la fiscalización; pues los temas que concentraron su atención fueron entre otros la creación del Instituto Federal Electoral, aunque todavía presidido por la Secretaría de Gobernación, el levantamiento de un nuevo padrón electoral, la creación de lo que entonces se llamó el Tribunal Federal Electoral con mayores atribuciones jurisdiccionales y el establecimiento de mecanismos más claros y expeditos para la realización del cómputo de votos.

Respecto al financiamiento público, en 1990 el código electoral tuvo como cambio más importante, el establecimiento de una forma de reparto novedosa, en donde el 90% de los recursos se distribuirían en proporción a los votos obtenidos por cada uno de los partidos que superaran el porcentaje de 1.5%, y el 10% se distribuiría en forma igualitaria. La reforma no incluyó en ese año ninguna disposición relativa al financiamiento privado ni a la fiscalización de la totalidad de los recursos de los partidos políticos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las sucesivas reformas de 1991, 1993 y 1994 fueron otorgando mayores atribuciones y facultades al Instituto Federal Electoral; pero la de 1993 aunque mantuvo la distribución del financiamiento público en la fórmula de 90% proporcional y 10 % igualitario, su mayor logro fue establecer las bases para una verdadera rendición de cuentas, al obligar a los partidos a contar con un órgano interno de finanzas y a entregar un informe anual de sus ingresos, públicos y privados y de sus gastos totales, y también un informe de campaña (cada tres años) en el que los partidos debían probar el estricto cumplimiento de los topes de gasto de campaña.

Adicionalmente, para recibir, auditar y dictaminar los informes, la ley electoral estableció que anualmente se crearía una Comisión de Consejeros del Instituto Federal Electoral que podría proponerle al Consejo General la aprobación de las disposiciones reglamentarias para ser observadas por los partidos en la conducción de su contabilidad y en la presentación de sus informes; también dicha comisión analizaría y dictaminaría las quejas que se presentaran en contra de los partidos que presuntamente violaran las disposiciones del Código Electoral.

Finalmente la reforma de 1996, probablemente la más intensamente debatida de nuestra historia, estableció las reglas hoy vigentes; mismas que han sido de consecuencias sumamente importantes para el mundo de las finanzas de los partidos, para la equidad y transparencia de los procesos electorales mexicanos.

Pues, como hemos visto, en 1996 se estableció en el artículo 41 constitucional que los recursos públicos de los partidos políticos prevalecerán sobre los de origen privado. Esta disposición, junto con la prohibición de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

recibir donativos de las empresas y con los límites a las aportaciones individuales, tiene por objeto, totalmente plausible a nuestro juicio, evitar que los partidos -que son entidades de interés público- sean vulnerables a los intereses particulares de grupos o personas. Además, la reforma aumentó considerablemente el monto del financiamiento a los partidos políticos y estableció una fórmula más equitativa de distribución del mismo: 70% en forma proporcional a los votos obtenidos en la última elección, y 30% se distribuirá de modo igualitario entre todos los partidos. Cabe señalar, que la intención de esta reforma fue y a la fecha lo sigue siendo, resolver el último de los problemas de los procesos electorales mexicanos, y que ya no es, el de la limpieza del procedimiento electoral y del cómputo de votos, sino el de la inequidad en las condiciones de competencia.

Por lo que, ya en el marco de la ley electoral de 1996 se mejoraron todos los instrumentos contables de revisión; por ejemplo, por primera vez en México se hizo posible la ejecución de auditorías directas a los partidos políticos y se mejoraron los instrumentos de recepción y verificación de sus recursos; al mismo tiempo permanece la obligación de presentar informes anuales y sobre ingresos y gastos de campaña de cada uno de los partidos políticos.

A este respecto, es pertinente comentar la situación que surgió dentro de las primeras experiencias de fiscalización, cuando los Consejeros Ciudadanos rindieron su dictamen de los informes anuales de los partidos políticos correspondientes a los ejercicios de 1994 y 1995, presentado a la Cámara de Diputados y en particular sobre el informe de 1994, en el cual expresaron su preocupación respecto a lo insuficiente que resultaban los mecanismos de auditoría con los que contaba la autoridad electoral, en particular al referirse al

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

control y monitoreo de ingresos y egresos. Textualmente el informe mencionaba que: "Los requisitos respecto a la información que debe presentarse a la autoridad son mínimos; los partidos no están obligados a llevar libros contables, y la autoridad electoral no tiene capacidad de llevar a cabo auditorías en el interior de los partidos, sino que esta limitada a analizar y dictaminar los informes con base en los documentos que presentan los mismos partidos políticos (...) Claramente, las posibilidades de evasión son muy amplias."³⁵

Años después, la situación es distinta a la descrita por los Consejeros Electorales, pues en efecto la reforma de 1996 atendió tanto a esta problemática como al legítimo reclamo de todos los actores políticos de propiciar transparencia en las finanzas de los partidos políticos y contribuir de ese modo a crear condiciones de equidad en las contiendas electorales. Así, las modificaciones a la ley electoral establecieron un carácter de permanencia a la acción fiscalizadora y se otorgaron amplias facultades a la Comisión de Fiscalización, entre las que sobresalen por ejemplo, la elaboración de los lineamientos para la presentación de informes, la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos y ordenar visitas de verificación con el fin de comprobar el cumplimiento de sus obligaciones y veracidad de los informes.

Además, el Consejo General del Instituto, en uso de las facultades que le confirió la ley, efectuó una reforma sumamente importante a los lineamientos, formatos e instructivos que deben ser utilizados por los partidos políticos en la

³⁵ Proyecto de informe a la Cámara del H. Congreso de la Unión que presenta al Consejo General la Comisión de Consejeros Ciudadanos sobre el desarrollo de los trabajos realizados por el Instituto Federal Electoral y los recursos interpuestos en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para efectos de su calificación. Tomo 8. Pág. 23. <http://www.trife.org.mx/congreso/arriba.gif>. 26 de Noviembre de 2001. 19:45 horas.

presentación de sus informes anuales y de campaña, mismos que a principios de 1997 fueron adecuados a las nuevas disposiciones de la legislación electoral y que exijan cuentas de cheques, bitácoras de gasto, inventarios y controles de almacén, métodos de registro contable, catálogos de cuentas, guías contabilizadoras, recibos foliados, balanzas mensuales de comprobación, formatos de presentación y manuales de operación; por lo que se ha creado un cuerpo técnico especializado en la fiscalización de las finanzas partidistas. De esta manera, la reforma legal y los lineamientos llevaron a todos los partidos a la necesidad de modificar su organización interna y construir sus estructuras de monitoreo y control.

El avance ha sido significativo, si en 1994 se inició revisando sólo el 16% de los gastos declarados en cada uno de los 32 estados y en cada uno de los 300 distritos electorales, en 1997 se alcanzó la revisión de alrededor del 70%, y sobre un volumen de gastos e ingresos mayor, además se perfeccionó el régimen de sanciones por violaciones a la ley, incluso en ese año se tendrá acceso a la información sobre el patrimonio de los partidos. Pero dicho avance se ha logrado también, porque la Comisión de Fiscalización del Instituto a respondido a este reto implementado acciones como la de impartir cursos, responder dudas de los partidos, realizando publicaciones relativas al tema y evaluando informes parciales con el fin de formular recomendaciones de orden contable en preparación para la entrega de los informes finales.

En síntesis, hoy existen reglas más claras y menos discrecionales, además, también hay mecanismos mucho más poderosos que los existentes anteriormente; se ha adoptado una estrategia progresiva, exigiendo más información cada año, con mayor detalle y precisión, cada día que pasa se desarrolla una opinión pública interesada en este tema, se a avanzado en la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

revisión y en el cruce de información con otras instancias electorales de carácter estatal; sobre todo, para acumular datos y para tener parámetros reales y poder revisar de mejor manera la información que llega a la autoridad electoral federal.

Sin embargo, esto no significa que se haya concluido este tema, por el contrario, la certeza de que el avance logrado hasta ahora ha sido sustancialmente positivo debe mantenernos alerta para continuar mejorando.

4.1.3. Los Organismos de Fiscalización.

En lo que toca a los órganos responsables de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos, por principio de cuentas cabe señalar que si se pudiera hablar de las características mínimas que debe tener una instancia fiscalizadora, creemos que habrían de señalarse dos que serían esenciales: 1) independencia política, es decir la plena libertad de actuación sin la interferencia de ningún vínculo partidista; y 2) amplia jurisdicción, lo que debe entenderse como el contar con suficientes atribuciones y herramientas legales para establecer el rumbo de la actuación e indagar en los asuntos relacionados con el dinero que llega a la política.

En este sentido, México a optado un sistema de fiscalización en que son los órganos electorales los encargados de esta labor; otorgándoles atribuciones que van desde la mera confrontación de los datos que les aportan los partidos y candidatos, hasta la investigación oficiosa acerca de los detalles de sus finanzas o de posibles actos de corrupción; sin embargo, es común que las autoridades fiscalizadoras tropiecen con el problema de la falta de recursos financieros, materiales y humanos para cumplir con su función.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Al respecto, no se debe perder de vista que la fiscalización electoral puede ser efectiva en la medida en que se convierte en una actividad permanente, de manera que supone altos costos administrativos y de manera muy importante, requiere ser realizada por grupos de profesionales de las elecciones y de la contabilidad.

Cabe señalar, que ha sido sobre este tema respecto del cual la reforma hizo una de las modificaciones más importantes. Frente a frente con regímenes anteriores, los avances han sido numerosos, positivos y compatibles con uno de los objetivos específicos de la reforma, que es, fortalecer la supervisión y el control del uso de los recursos financieros de los partidos.

Dentro de este marco de fortalecer los órganos de supervisión y control, una de las modificaciones más importantes de la reforma de 1996, como hemos dicho, fue haber otorgado carácter permanente a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral; asimismo, la reforma le otorgó a éste órgano idóneo, la facultad de que se integrara exclusivamente por Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto, confiriéndole nuevas y más amplias atribuciones, mejorando de esta manera, su mandato de revisar los informes que deben presentar tanto los partidos como las agrupaciones políticas, fortaleciendo su capacidad para investigar acerca del origen y destino que los partidos hacen tanto de sus recursos anuales como de los de campaña, ahora incluso mediante la contratación de auditorías.

Por lo demás, seguir confiando al Instituto Federal Electoral la responsabilidad de supervisión y control nos parece acertado, ya que ésta es

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

una actividad que preferiblemente debe ser desempeñada por el órgano rector del proceso electoral dada su imparcialidad.

En cuanto a los informes que los partidos y agrupaciones deben presentar, la reforma introdujo modificaciones sumamente importantes; por un lado, existe ahora un mayor nivel de exigencia, ya que los partidos deben presentar informes contables anuales por una parte, y por la otra, un informe de cada una de las campañas que hayan realizado por motivo de las elecciones, especificando los gastos que tanto el partido político como el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente. Estos informes deben ser presentados en un plazo no mayor de 60 días siguientes contados a partir de aquel en que concluyan las campañas electorales y en cada uno de ellos debe ser reportado el origen de los recursos que hayan utilizado para financiar los gastos a los que les resulta aplicable el tope acordado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral para cada elección, así como el monto y destino de dichos aportes.

Por otra parte, la reforma también produjo una disminución de los plazos tanto para la presentación de los informes como para la revisión de los mismos por parte de la Comisión, lo cual nos parece correcto porque es compatible con el objetivo de lograr un control mejor y más rápido, así como una mayor transparencia en el manejo de los recursos.

Si bien es cierto, que todos estos informes de los partidos son públicos, ya que pueden ser consultados por los ciudadanos, los mismos, sin embargo, no son difundidos masivamente por la autoridad electoral; por lo que valdría la pena que se considerara la conveniencia de darle a estos informes amplia publicidad con la intención de lograr la mayor transparencia posible.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.2. La Equidad en la Competencia Político-Electoral.

En el proceso de construcción de un sistema político abierto, pluralista y competitivo, la necesidad de crear condiciones más equitativas de la competencia político-electoral ha venido adquiriendo en México una relevancia cada vez mayor.

La razón salta a la vista, las condiciones de la competencia entre el partido de gobierno y la oposición, habían sido hasta hace poco tiempo muy asimétricas. Por ejemplo, en las elecciones federales de 1994, la inequidad en la que se desarrolló la competencia entre los partidos fue notoria; pues luego del primer ejercicio de revisión de las finanzas de los partidos, se tuvo por primera vez, respaldada por datos cuantificables, información de primera mano sobre los recursos que los partidos políticos utilizan en sus campañas. Un dictamen elaborado por el Instituto Federal Electoral, da cuenta de que el aspecto más relevante a destacar en materia de gastos de campaña de las fuerzas políticas fue precisamente, "...la disparidad que prevaleció entre las erogaciones efectuadas por el PRI y los recursos invertidos por el resto de los partidos..."³⁶, donde se evidencia con toda claridad a estas condiciones de desigualdad en las que se desenvuelve la competencia entre partidos. Para la elección de diputados, un sólo partido, el PRI (Partido Revolucionario Institucional) había concentrado el 81.2% de los gastos totales, mientras que los otros ocho partidos contendientes erogaron apenas el 18.8% restante.

³⁶ Dictamen de la Comisión de Consejeros del Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre los informes de gasto de campaña de los partidos políticos, del 7 de abril de 1995. <http://www.etcetera.com.mx/1999/345/jwk3450.html>.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Una vez concluida la elección presidencial de 1994 en México, esa primera comparación de los gastos imponía la urgente necesidad de corregir la ley; situación que originó un intenso debate, que ha cobrado gran intensidad en los últimos años.

Así, en 1995 y 1996 no hubo un sólo punto que no fuese puesto en la mesa de debate y que no fuera modificado. El principio de equidad en las condiciones de la competencia se introdujo en la fracción II del artículo 41 Constitucional, de modo tal que el financiamiento y el acceso a los medios de comunicación se conviertan en un elemento que fomente una mejor competencia política.

Se establecen las bases, desarrolladas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mediante las cuales los partidos políticos puedan disponer de recursos públicos y privados para el desarrollo de sus actividades, tanto de carácter permanente, como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, señalando como hemos visto, que prevalezca el financiamiento público sobre el privado, a fin de disminuir el riesgo de que intereses ilegítimos puedan comprometer los verdaderos fines de los partidos, enturbiar el origen de sus recursos y hacer menos equitativa la contienda política.

El resultado es, que por primera vez y comenzando por la constitución se da origen a un modelo de financiamiento a los partidos políticos en México, del cual se desprende que uno de sus objetivos centrales es buscar equilibrar la competencia, es decir, procurar condiciones de mayor equidad en las campañas electorales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El objetivo de la equidad, como hemos adelantado, aparece también en las definiciones constitucionales. Por ejemplo, la autoridad electoral, en este caso el Consejo General del Instituto Federal Electoral, determina el monto del financiamiento, luego ese total de recursos será repartido entre los partidos políticos de conformidad con la fórmula establecida en la ley, de 30% en forma igualitaria y 70% restante en forma proporcional a la última votación obtenida, misma cantidad que se duplica en los años que haya proceso electoral.

De esta forma, nos damos cuenta que hemos pasado de un sistema en el cual la diferencia en la disposición de recursos públicos y privados era uno de los factores que más influyó y predeterminaba los resultados de la contienda electoral, hasta un sistema en el cual la relativa equidad en la disposición de esos recursos, la limitación de su monto y la rendición de cuentas contribuyen a fortalecer la competitividad de las elecciones.

Para entender lo anterior, baste hacer una comparación entre el financiamiento recibido bajo las fórmulas de 1994 y las de 1997, la cual muestra una notable mejora en las condiciones de competencia. En 1997 el Partido Acción Nacional (PAN) pasa de 14.3 a 26.4% del total de financiamiento público, lo que significa una ganancia de casi 12 puntos; el Partido de la Revolución Democrática (PRD) alcanza nueve puntos porcentuales en su participación; el Partido del Trabajo (PT) más de seis y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pierde puntos al pasar de 49.3 a 44.3% del financiamiento público. Pero la fórmula es sensible a la propia competitividad de los partidos y para 1999 las cosas eran ya más equitativas, el PRI sólo tenía el 33.9% del financiamiento total; el PAN se mantenía con su 26.4% y el PRD casi llegaba a 25%; dicho de otra manera, al incrementarse el dinero público y al distribuirse de mejor manera, crece la capacidad de acción y penetración de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los partidos, aumenta su caudal de votos y en consecuencia aumenta el porcentaje que reciben del financiamiento público.

De este modo, el financiamiento otorgado a todos los partidos políticos señalado como gastos de campaña en el año 2000 fue de \$1,318,694,818.13 (Un mil trescientos dieciocho millones, seiscientos noventa y cuatro mil, ochocientos dieciocho pesos 13/100 M.N.), de manera particular, este financiamiento varía de acuerdo con el partido político.

Así, el PRI recibió un financiamiento total (por concepto de actividades ordinarias permanentes y gastos de campaña) equivalente al 10.41% de los recursos asignados al IFE durante ese año. El PAN y el PRD tuvieron un financiamiento total de 7.68 y 7.49% respectivamente del presupuesto asignado. El financiamiento del PVEM y al PT ascendió a 2.7 y 2.4% del presupuesto total del IFE, respectivamente.

Por otra parte, en junio de 1999, el Instituto Federal Electoral otorgó registro como partidos políticos nacionales a seis organizaciones ciudadanas que reunieron los requisitos de ley, que son: Convergencia por la Democracia, CD; Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, PARM; Partido Alianza Social, PAS; Partido del Centro Democrático, PCD; Partido Democracia Social, PDS; y Partido de la Sociedad Nacionalista, PSN, a los cuales el IFE otorgó un total de \$316,486,756.32 (Trescientos dieciséis millones, cuatrocientos ochenta y seis mil, setecientos cincuenta y seis pesos 32/100 M.N.) para ejercerse en el año 2000 por concepto de actividades ordinarias permanentes y por concepto de gastos de campaña, lo que equivale al 3.74% de los recursos totales asignados al IFE durante ese año.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Otro cambio importante, también promotor de la equidad de la contienda, fue reducir significativamente los topes de campaña. Una doble modificación funcional resultó lo bastante atinada como para hacer que los límites de los gastos descendieran y se convirtieran en factores reales para la moderación de la competencia; primero un proceso de nueva distribución, el cual hizo más homogéneos los distritos y la población que contienen, y segundo, el hecho de permitir que los topes fuesen definidos centralmente desde el Consejo General y ya no desde los 300 distritos electorales. Así, con base en la ley electoral de 1993, "la suma de los topes de gasto de campaña en 1994 fue de 899 millones de pesos mexicanos (290 millones de dólares) mientras que en 2000 fue de 1,118 millones de pesos (117 millones de dólares)".³⁷ Esta reducción de los topes de gastos de campaña logró en el año 2000, sin duda a un proceso más equitativo.

Por su parte, y junto al tema del financiamiento, cobró también fuerza el objetivo de corregir la inequidad en los medios de comunicación electrónicos, tomando en cuenta dos puntos esenciales; uno, en cuanto al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación electrónicos (radio y televisión); dos, en relación con el manejo que los medios hacen de los temas político-electorales en sus noticiarios durante las campañas electorales. Fue gracias a este modelo de financiamiento que los partidos escenificaron en 1997 una contienda electoral que, como nunca, fue equitativa y equilibrada. Si el dinero público no hubiera sido abundante, difícilmente los partidos hubieran podido sostener sus campañas por tanto tiempo en la radio y la televisión y su penetración social no hubiera observado el crecimiento que realmente tuvo.

³⁷ Lujambio, Alonso. Dinero y democratización. El financiamiento y la fiscalización de los partidos políticos en la transición mexicana a la democracia, 1988-2000. <http://www.ife.org.mx/wwwcai/seminario/PONENCIAS/AL.HTML>. 24 de septiembre de 2001. 22:15 horas.

De ahí, que los actores políticos, entre ellos los funcionarios y Consejeros Electorales actuales del Instituto Federal Electoral, consideren al financiamiento público abundante como un factor esencial para lograr campañas intensas, equitativas, equilibradas y parejas, con grandes contingentes de activistas profesionales sosteniendo a la política, a la crítica y a los candidatos lanzados a los medios masivos de comunicación.

En este sentido podemos entender opiniones de gente como el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, Fernando Zertuche, quien argumenta, que pese a las críticas por el monto, para el organismo es preferible el financiamiento público al privado, enfatizando que se trata de "una verdadera inversión social", que se trata de que haya claridad en el monto de los recursos que reciben los partidos y que puedan ser fiscalizados, lo cual justifica al considerar que, "ninguna institución humana es perfecta pero de acuerdo a la experiencia del IFE para todos nosotros la convicción de que el financiamiento público tiene mayores ventajas que en otros sistemas electorales y se prefiere al financiamiento privado."³⁸

En cuanto a las aportaciones de los particulares, el Instituto Federal Electoral ha tomado la determinación de limitar la posibilidad de que el financiamiento privado sea tan grande que se convierta en vehículo de un nuevo desequilibrio entre los partidos; por lo que, para lograr un mejor equilibrio en la competencia electoral, podemos decir que México cuenta con un modelo de financiación preponderantemente a cargo del gasto público.

³⁸ Citado por: Ochoa, Jorge Octavio. "Recursos a partidos, inversión social: IFE." El Universal. Número:30,605. Primera sección "Nación". del 9 de agosto. México, 2001. P4g. A8.



De manera tal, que podemos sostener que la actual legislación electoral mexicana, continuará con este modelo de financiamiento: un incremento muy importante de la cantidad de recursos a los partidos, el dinero público como componente principal de sus recursos distribuido de manera más equitativa, con topes bajos y claros a los gastos de campaña, con serias restricciones a las aportaciones privadas y con mecanismos más estrictos de control y vigilancia; sin dudar que el éxito de este esquema depende en última instancia de que el dinero pueda ser eficazmente revisado.

De esta manera, ambos temas, el del financiamiento y el de los medios de comunicación electrónicos, han ocupado un lugar preponderante desde la reforma de 1996, al ser percibidos por las fuerzas políticas como requisitos idóneos para la creación de condiciones equitativas de la contienda político-electoral.

Por otro lado, cuando se habla de equidad de entrada hay que señalar que se trata de una cuestión de justicia y de condiciones equilibradas en la contienda política. No hay duda que en materia de financiación de partidos políticos éste es uno de los grandes retos que enfrenta cualquier sistema electoral, de esta manera, el principio de equidad tiene la intención de garantizar que los partidos y los candidatos tengan acceso a recursos equilibrados, de manera que se evite que un partido cuente con recursos desproporcionados en comparación con sus adversarios.

Para comprender mejor este concepto, "Vale la pena precisar este principio orientador. Intencionadamente no se habla de igualdad porque no sería justo ni razonable que organizaciones políticas de tan diverso arraigo, tradición, fuerza y representación tengan el mismo nivel de gasto y de ingreso;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tampoco se habla de proporcionalidad porque los mecanismos de ley no deben limitarse a reproducir sin más una desigualdad de origen, que perpetúa las deformaciones de la competencia; si cada partido recibiese un ingreso y le fuera permitido un gasto correspondiente al número de votos registrado en la elección anterior, estaríamos promoviendo, típicamente, el "efecto Mateo" (dar todo a los que todo tienen) en desmedro de la competencia real y de la pluralidad potencial. Se habla entonces de equidad como concepto intermedio entre ambos criterios."³⁹

De esta forma, la equidad permite que exista una verdadera y real contienda política y es por lo tanto, un elemento moderado de la realidad que aplica reglas generales de justicia a casos concretos, un principio que propone a la igualdad pero sin sacrificio del merito de las partes.

Al respecto José Woldenberg señala: "La equidad no debe ser entendida como la mera y llana igualdad... Este principio debe situarse entre ambos criterios, la igualdad absoluta y la plena proporcionalidad, para propiciar una situación mediadora de las deformaciones que en materia electoral aquellos conceptos producen y han producido... La equidad es el principio orientador que permite que la aplicación de la ley este revestida de una permanente búsqueda de la justicia como trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, pero con la posibilidad de que esos desiguales devengan en iguales."⁴⁰

³⁹ Aguirre, Pedro y otros. Una Reforma Electoral para la Democracia. Argumentos para el consenso. Instituto de Estudios para la Transición Democrática. A. C. México, 1995. Pág. 75.

⁴⁰ Aguirre, Pedro y otros. Obra Citada. Pág. 67, 68.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En ese marco, la fiscalización surge como un elemento para propiciar condiciones de competencia en que los participantes tengan las mismas oportunidades para reunir fondos y realizar gastos, así como para evitar que un partido o candidato goce de ventajas financieras ilegítimas superiores a las de los demás. En este contexto, podemos afirmar que en las elecciones es clara la estrecha relación entre los recursos económicos y los resultados comiciales.

Por lo que no es difícil pensar, casi siempre, que cuando un partido político o candidato tiene a su alcance en forma desproporcionada, mayor cantidad de recursos que sus adversarios para financiar sus actividades proselitistas, aumenta sus posibilidades de obtener el triunfo. Así pues, si bien una gran cantidad de recursos no es sinónimo de triunfo, si es un elemento determinante para poder obtener un triunfo en las urnas.

En materia de equidad en la contienda electoral, el sistema político mexicano aun se encuentra en la etapa de permanente adecuación de las normas electorales que garanticen el derecho al sufragio y las condiciones satisfactorias para su ejercicio, en donde los procesos electorales concluyan en una democracia efectiva y se constituyan en fuente fundamental de la legalidad y la legitimidad para los diferentes órganos de gobierno.

Por ello, debido al clima político-electoral desarrollado en los últimos procesos electorales, de insatisfacción respecto de algunas disposiciones destinadas a regular las condiciones de equidad en la competencia electoral; a partir del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se propuso incluir asuntos de la reforma electoral, como son los siguientes: 1) Conformación de los Órganos Electorales; 2) Funcionarios Electorales; 3) Equidad en la Competencia; 4) Sistema de Financiamiento; 5) Topes a Gastos de Campañas; 6) Vigilancia y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Comprobación de Ingresos y Gastos de los Partidos; 7) Acceso Equitativo a los Medios de Comunicación; entre otros temas, mismos que debían ser concensados por los partidos políticos para contribuir a la construcción de un sistema de partidos más fuerte y procesos electorales más crebles y confiables en el futuro.

De esta forma, a través de la práctica lograda en los procesos electorales recientes, podemos asegurar que las condiciones en las cuales se lleva a cabo la competencia electoral sigue siendo inequitativa; tanto en los recursos financieros que utilizan los diversos partidos, como del comportamiento que los noticiarios de radio y televisión adoptan durante las campañas políticas.

Así, mientras la inequidad subsista y no se atienda satisfactoriamente la reglamentación creciente del financiamiento de los partidos; es difícil aspirar a que los procesos electorales se constituyan en fuente de legitimidad y en fórmula para que se consolide la pluralidad política en México; por ello, es necesario que la legislación electoral logre los ajustes necesarios para crear condiciones más equitativas para la competencia política, para alcanzar un sistema de partidos competitivo que garantice la posibilidad real de la alternancia en el poder.

4.3. Repercusiones en la Regulación del Financiamiento a los Partidos Políticos.

Los debates sobre el financiamiento a los partidos en México han dado lugar a una regulación amplia, compleja y detallada en varios aspectos, además esta discusión ha tocado ya a la Constitución de la República y a dado lugar a un modelo legal de financiación que ha avanzado sustancialmente en el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

objetivo de lograr un control mejor y más expedito, así como una mayor transparencia en el manejo de los recursos.

En México, no fue sino hasta 1993 que se discutió con más precisión todos estos temas, pues hasta antes de ese año la ley no contemplaba regulación alguna sobre el dinero de los partidos.

Ha sido un largo recorrido a través de las experiencias de varias décadas, donde la práctica del ensayo y error nos han dado la pauta a seguir, ya sea por el ritmo, la urgencia o la necesidad de los cambios que se necesiten de acuerdo a la realidad del momento. Para ello, ha sido necesario aprovechar las experiencias políticas propias, del debate público y un mayor conocimiento comparativo de lo que sucede en otros países. Ahora sabemos que la mayoría de las legislaciones de América y Europa, tienen un mecanismo de financiamiento público para las actividades de sus partidos.

Por otra parte, sería conveniente poner atención sobre la aparición de repercusiones o de efectos no deseados que pueden sobrevenir como consecuencia del alto grado de regulación que presentan los mecanismos actuales de control. De esta manera, por ejemplo, podemos hablar de la responsabilidad del Instituto Federal Electoral, que podría complicarse debido al elevado número de informes que tiene que revisar, y por su parte los partidos, por las nuevas y numerosas obligaciones que están requiriendo un gran esfuerzo de parte de estos, los cuales aun deseando cumplir pueden llegar a encontrar dificultades para hacerlo por falta de preparación o capacidad al interior de las fuerzas políticas. De ahí la importancia de tener presente, que el desafío en materia de control y fiscalización del financiamiento a los partidos políticos, debe fortalecer la construcción de una normatividad lo más

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

adecuada posible a la cultura política nacional, capaz de generar, simultáneamente, confianza, credibilidad y respeto.

La reforma de 1996 introdujo asimismo modificaciones que vinieron a perfeccionar y endurecer el régimen de sanciones. Si bien esto representa un avance respecto del pasado, existe sin embargo un margen considerable de discrecionalidad en la aplicación de las sanciones, especialmente de la más graves, lo que podría llegar a comprometer la eficacia y por consecuencia la credibilidad del sistema. Por otra parte, no se regulan sanciones que permitan una aplicación menos discrecional, como podrían ser por ejemplo, la inhabilitación por un tiempo determinado del candidato infractor o bien la anulación de la elección si éste ya hubiera sido electo, en caso de comprobarse la violación de topes de campaña. Asimismo, pudiera ser conveniente facultar al Instituto Federal Electoral a actuar de manera preventiva por medio de un derecho de amonestación durante el desarrollo del proceso electoral y no sólo después de cometido el acto o pasada la elección. Para decirlo en otras palabras, la gran interrogante que hay en el ambiente es: ¿hasta qué punto las autoridades electorales podrán hacer cumplir esas normas?, duélele a quien le duela.

Por lo demás, está aún por verse cuáles serán las consecuencias que el sistema de financiamiento tendrá respecto del sistema político en general y del sistema de partidos en particular, así como en relación tanto de los objetivos buscados por la reforma (transparencia, equidad, confianza) como de los no deseados o perversos (sobre regulación, costo excesivo, anquilosamiento de los partidos, entre otros).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

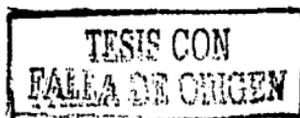
4.4. Financiamiento a los Partidos Políticos y la Corrupción.

El financiamiento de la política debe dejar de ser un problema de debate teórico y convertirse en un tema donde la acción y la toma de decisiones sean la constante. Para ello debe contemplar dos aspectos: la sanción de leyes y la voluntad de cumplirlas; pues de nada sirve lo uno sin lo otro.

Esto indica que si bien hay que establecer un marco normativo que defina como se financia la actividad política, como se regula y controlan las aportaciones privadas, como se enmarcan las campañas electorales poniendo topes a los gastos y a su duración, también hay que definir claramente en estas leyes las sanciones en caso de incumplimiento y los órganos de aplicación para que cuando no exista voluntad política de cumplir con las leyes, exista la capacidad suficiente para imponer su respeto.

Pero lo deseable sería que los partidos políticos garanticen que sus miembros, en la acción política, cumplan con las leyes. Para ello, es muy importante que los ciudadanos se involucren en sus partidos y exijan que se implementen mecanismos de transparencia en el financiamiento, como rendición de cuentas claras y detalladas del origen de los fondos y de los gastos regulares y de campaña.

También se requiere de responsabilidad por parte de los dirigentes políticos, para no convertir al Estado en otra fuente de financiamiento encubierto de la actividad política, contratando recursos humanos basándose en los meritos y la calidad profesionales y no eligiendo discrecionalmente en base a la filiación partidaria o a las ganancias o lucro personal que se pueda obtener. Para ello, los ciudadanos deben monitorear el funcionamiento de los



organismos públicos, participando cada vez más en la actividad política y así detectar cuando los funcionarios y gobernantes cometan errores o saber cuando estén actuando correctamente.

Lo que es más importante, sin embargo, es entender la creciente complejidad que el asunto del financiamiento ha adquirido, pues se ha convertido en una discusión nacional e internacional, cada vez más sofisticada y más determinante en la vida política de los países.

No debe perderse de vista que muchas de las regulaciones que se han practicado en distintos sistemas electorales, no han logrado detener del todo la aparición de las irregularidades y males que se pretendían controlar con la aplicación de esas leyes. Por lo que, los asuntos del financiamiento de los partidos políticos han sido motivo de inestabilidad y crisis en muchas democracias del mundo, con ejemplos de gobiernos destruidos por escándalos que los relacionan con operaciones financieras delictivas; ex-presidentes o primeros ministros que intentan evadir acciones penales en su contra, ministros cesados por acusaciones en relación con su patrimonio o transacciones poco claras, partidos al borde de la desaparición y sistemas políticos completos arruinados por causa de organizaciones relacionadas con ilícitos financieros. Democracias maduras se han cimbrado por el impacto que generan esos asuntos.

Las irregularidades que se crean con la implicación del dinero de los partidos, ya sea que estén mal reguladas o sean violentadas sus reglas, se han sentido también en el desarrollo de la transición política en México; por lo que, no es exagerado referirse al financiamiento de los partidos como un tema absolutamente central no sólo para la influencia, prestigio y establecimiento

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

social de los propios partidos políticos sino, lo que es más importante, para legitimar el sistema democrático mismo y de su clase política operante.

Los escándalos relacionados con aportaciones ilegales a partidos políticos, sobre todo en la complejidad del financiamiento privado, en donde los denominadores comunes son dinero y corrupción política, no son cosa nueva ni exclusiva de los regímenes autoritarios o de las democracias en desarrollo. Dichos conflictos existen aún cuando la aportación de recursos de los particulares a los partidos políticos por principio debe ser interpretada como una forma transparente de hacer valer los intereses personales a favor de un candidato o partido; es decir, en donde aportar dinero a la política es una forma de libertad de expresión que es tutelada a nivel constitucional.

Sin embargo, la presencia de intereses ilegítimos como son, por ejemplo, los de la delincuencia organizada y de los grupos económicos que buscan obtener cuotas de influencia política o beneficios para obtener contratos de obra pública, generan escándalos que restan legitimidad y desacreditan al sistema político. De esta manera, un hecho sintomático que nos lleva a cuestionar la efectividad de los mecanismos de control, es justamente la proliferación de numerosos escándalos que han puesto al descubierto prácticas ilegales de recaudación y contribución contrarias a los fundamentos de una doctrina democrática.

En México la historia documentada de escándalos vinculados con dinero y política no va mucho tiempo atrás. Como ejemplo de ello "... durante el año de 1988 y hasta 1994, fueron muy comunes las denuncias sobre el llamado "partido de estado"; con ese término se aludían fenómenos tales como transferencias de recursos y ayuda en especie, que diferentes funcionarios y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dependencias públicas, presumiblemente, pongan a disposición del partido en el poder. Paralelamente en diferentes ocasiones había sido cuestionada la transparencia y la magnitud de las aportaciones privadas de importantes grupos empresariales hacia diferentes partidos políticos y para campañas nacionales o de índole local. En el debate se afirmaba que con fenómenos así, se ponía en duda la viabilidad de gobiernos que, a través del dinero, se encontrarían atados y condicionados a los intereses privados.”⁴¹

En particular, por el momento vale la pena mencionar dos de los casos más destacados en esta materia: El primero, que en 1998 fue denunciado por el Partido de la Revolución Democrática al Instituto Federal Electoral y tiene que ver con el financiamiento privado recibido por el Partido Revolucionario Institucional en 1993 y 1994. La denuncia sostiene que el PRI recibió aportaciones millonarias de empresas y hombres de negocios, las cuales, además de no haber sido reportadas a la autoridad electoral, le permitieron sobrepasar el tope autorizado en la campaña presidencial de 1994.

El segundo caso, denunciado a principios del año 2000 ante el Instituto Federal Electoral y ante la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León por el Partido Acción Nacional, el Partido de Centro Democrático y la Alianza por Nuevo León (integrada por el Partido de la Revolución Democrática, Convergencia por la Democracia, el Partido Alianza Social y el Partido de la Sociedad Nacionalista), se refiere a la presunta desviación de fondos públicos de la Tesorería del Estado, por aproximadamente sesenta millones de pesos, para financiar al Partido Revolucionario Institucional.

⁴¹ Becerra, Ricardo. *Obra Citada*. Pág. 325.

La historia registra muchos más casos acontecidos y sus efectos no son sólo la generación de graves crisis de gobierno, la desacreditación y desestabilización del sistema de partidos o la producción de altos costos personales para los involucrados, sino que en muchos casos se han convertido en los generadores de reformas legales sustanciales y han dado lugar a normas cuyo objetivo específico es controlar los abusos relacionados con las finanzas de la política. Por ejemplo, a raíz de escándalos de esta magnitud, se ha logrado la expedición o perfeccionamiento de normas que limiten las aportaciones a los partidos y regulen los gastos que éstos pueden efectuar, que los obliguen a informar acerca de sus finanzas y permitan a las autoridades investigar el origen, destino y naturaleza de los recursos que reciben.

En otras palabras, la existencia de esta clase de conflictos públicos o escándalos conduce a cuestionar la legitimidad de las autoridades y del sistema político, así como la efectividad de las leyes en materia de corrupción.

Es por ello, que la respuesta frente a este tipo de problemas consiste en un cambio profundo en las normas que regulan la presencia del dinero en la actividad político-electoral.

Así las cosas, reconocemos que en la sociedad moderna un problema real que hay que afrontar es que los recursos económicos pueden ejercer una influencia desproporcionada en la política; de modo que la transparencia del dinero involucrado con la actividad pública se convierte en un factor que contribuye a la estabilidad del sistema político y que representa una condición necesaria en los procesos electorales legítimos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.5. Propuestas de Control de las Finanzas de los Partidos.

Las últimas reformas en materia electoral, son percibidas tanto por los actores políticos como por la sociedad civil, como un claro avance normativo respecto de regímenes anteriores.

Pero aún así, subsiste en la oposición como en algunos organismos electorales y determinados grupos no gubernamentales, grados diversos de desconfianza en relación con ciertos temas específicos. Existe, asimismo, conciencia de parte de estos de que la subsistencia de la desconfianza implica pagar un alto precio, así como la existencia de efectos no deseados, entre los que cabe mencionar: la sobre regulación, la alta complejidad, los elevados costos financieros, y dificultades en el cumplimiento de algunas de sus disposiciones, los cuales oportunamente deberán ser evaluados y corregidos.

En este marco, el régimen de financiamiento de los partidos políticos tiene (como hemos visto) dos modalidades: el público y el privado. Al ejercer el financiamiento público debe regularse bajo una serie de condiciones, entre ellas el cumplir con la legislación electoral, con los estatutos de cada partido y con una estructura de control interno, ya que por cada ingreso, se debe expedir un recibo foliado. Para el financiamiento privado se deben seguir los mismos métodos para que la información sea completa, inclusive al recibir aportaciones, bienes en préstamo o venta; por eso, es conveniente para los partidos políticos suscribir contratos civiles de donación o de comodato y si es necesario por otros conceptos que aumenten su patrimonio.

El registro de ingresos y egresos, como sucede actualmente, necesariamente debe realizarlo el personal responsable dependiente de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

partidos políticos, encargado de la obtención de documentación comprobatoria, tanto de los recursos generales como de los de campaña, teniendo como obligación principal la de presentar los informes anuales que contengan el origen y destino de dichos recursos, tomando en cuenta todas las transacciones para dar mayor transparencia a su información financiera y el sistema que se implante se debe realizar no sólo en el año de elección, sino en los años intermedios.

El propósito que pretende el Instituto Federal Electoral, es bueno, pues dará transparencia a los recursos de los partidos políticos, pero consideramos que sería positivo que el Consejo General evaluara la posibilidad de considerar otras propuestas, como la hecha por Francisco Javier de los Santos en la octava reunión de Presidentes de los Organismos Estatales Electorales, en el sentido "que los mismos partidos políticos proporcionen los informes financieros dictaminados por Contador Público independiente en base a la auditoria que realice, comprometiéndose los partidos políticos a contratar cada quien los servicios profesionales de una firma de Contadores Públicos."⁴²

Dicha propuesta es dirigida a los organismos estatales, pero tiene viabilidad para ser aplicada a nivel federal, la propuesta se rige en esencia por los mismos argumentos: El personal del organismo electoral realizará el trabajo de revisión de los recursos de los partidos políticos, de manera que el mismo organismo decida, pero a través de Contador Público y sería de acuerdo a las Normas de Auditoria de estados financieros, considerando que es un servicio

⁴² De los Santos Fraga, Francisco Javier. Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas. Apuntes Electorales. Ponencia presentada en la 8ª Reunión Nacional de Presidentes de los Organismos Estatales Electorales, en Veracruz, Ver. el 28, 29 y 30 de Octubre de 1999.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

privativo de los Contadores Públicos, pues esta sujeto a normas profesionales específicas.

Tradicionalmente, las normas profesionales que gobiernan a la auditoría de estados financieros se denominan "Normas de Auditoría generalmente Aceptadas", que están constituidas por una serie de requisitos impuestos por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C. y en su dictamen, el auditor declara haber realizado el trabajo de acuerdo a ellas. Ejemplos de lo útil que sería una fiscalización de esta naturaleza, es que, desde que se constituyó la Dirección de Auditoría Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las autoridades hacendarías creyeron conveniente apoyar sus labores de fiscalización a través de los dictámenes de Contadores Públicos y es así como se origino el dictamen fiscal, cuya esencia es dar credibilidad a la opinión de los auditores externos, respecto a la revisión que efectúan y en la cual informan del cumplimiento de las obligaciones fiscales del contribuyente.

También, para la aprobación de estados financieros de una mayoría de las sociedades mercantiles particulares, los empresarios presentan los informes financieros incluyendo el Dictamen de Contador Público que emite en base a la auditoría que realizo. Otro sector gubernamental al que la Contaduría Pública ha servido mucho, es la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), pues con los dictámenes de Contadores Públicos emitidos por esta Secretaría, se ha avanzado enormemente en la fiscalización de las autoridades respectivas.

Por otro lado, sabemos que las normas cuyo cumplimiento es más problemático fiscalizar son las relativas a los límites del financiamiento privado y a la prohibición de todo gobierno federal, estatal o municipal de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

realizar aportaciones en dinero o en especie, a los partidos políticos. Por ello, coincidimos con algunos sectores y grupos que actualmente impulsan una serie de propuestas que pretenden crear mecanismos confiables de control de este tipo de financiamiento; entre las cuales consideramos de gran importancia:

a) Que los donantes tuviesen la obligación de registrar en su declaración anual de impuestos los montos donados. Así la Secretaría de Hacienda podría comunicar dicha información, con nombres y montos, a la autoridad electoral, para que esta procediera a realizar la compulsión correspondiente.

b) Que la autoridad electoral contara con instrumento adicional que permitiera hacer inferencias respecto de los ingresos; es decir, sería contar con un poderoso mecanismo de control y compulsión del gasto de los partidos. En México, esto requeriría de una serie de modificaciones legales para que:

- Las empresas estuviesen obligadas a contestar a cualquier requerimiento de la autoridad electoral.
- La Secretaría de Hacienda realizara auditorías a las empresas cuando así se lo solicitara la autoridad electoral.
- Las empresas estuvieran obligadas a facturar a los partidos políticos, y sólo a los partidos políticos, propaganda electoral.
- La Comisión Nacional Bancaria informara a la autoridad electoral de todo asunto relacionado con las cuentas bancarias de los partidos, a diferencia de lo que sucede hoy en día, pues el derecho al secreto bancario ha impedido que la autoridad electoral realice pesquisas con la coadyuvancia de la citada comisión.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

c) En cuanto a los medios de comunicación, México necesita decidir, si adopta una estructura en donde la autoridad electoral ejerza un monopolio como comprador único de spots en el mercado, o se regula el mercado no sólo con tarifas techo sino también con tarifas piso. La razón es porque, es un hecho que los medios masivos de comunicación concentran en la actualidad gran parte del gasto electoral en la mayoría de las democracias. Como dato relevante hay que señalar que en México, en el año 2000, el 54% del gasto electoral total se concentro en prensa, radio y televisión.

d) Otro punto de vital importancia, es la urgencia de regular las finanzas de las campañas internas, ya sean primarias, abiertas o cerradas, para conquistar candidaturas a cargos de elección popular. Esto, porque no existe un control de quienes hacen las aportaciones, así como tampoco se registra la forma de los ingresos y egresos de esos recursos.

e) Una discusión medular y que deberá lograr un consenso, son las medidas que se tomen para logra que se evite el desvío de recursos públicos, municipales, estatales y federales para favorecer a determinados partidos políticos. En la razón de que estos actos son constitutivos de delitos, la autoridad electoral a contado en algunas ocasiones con la coadyuvancia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales dependiente de la Procuraduría General de la Republica, en la investigación de supuestas faltas administrativas cometidas por partidos políticos. Sería, de gran importancia examinar la posibilidad de reformar la ley para que cualquier órgano fiscalizador de la federación y de los estados, realizara una auditoria a cualquier gobierno municipal, estatal o federal cuando así lo solicitara la autoridad electoral.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

f) Sin perjuicio de reconocer la importancia de establecer límites a las contribuciones privadas, cabe reiterar la dificultad que existe en llevar a cabo un control efectivo sobre las mismas.

De ahí que siguiendo la experiencia lograda en este tema, parece preferible dar amplia publicidad a los aportes privados. En verdad, creemos que el siguiente paso que deben dar las autoridades y partidos políticos, es el de utilizar la divulgación pública de los informes de campañas como un instrumento de suma importancia para realizar los fines de transparencia y equidad que la ley señala en esta materia.

La publicidad de ingresos y gastos de partidos puede convertirse en un poderoso instrumento por varias razones. La primera de ellas es el efecto de autocontrol que induce, pues cuando los partidos, sus dirigentes y los candidatos sepan de antemano que sus cuentas de ingresos y gastos serán del conocimiento público, y por tanto de sus electores y simpatizantes, pero también de sus opositores y críticos, aplicaran reglas más juiciosas y asumirán conductas más estrictas de las que estarían dispuestos a seguir si esa información se mantiene reservada a las autoridades especializadas.

La segunda razón por la que resulta conveniente utilizar como elemento de fiscalización la divulgación pública de la información financiera de partidos y candidatos, consiste en descentralizar la vigilancia, otorgando directamente a los interesados atribuciones para comunicar a la autoridad competente los casos de presuntas violaciones que puedan observar, y no centralizar todas las funciones de vigilancia y supervisión en la autoridad competente. En resumen podemos decir, que la publicidad sin ser un mecanismo perfecto es sin embargo una herramienta útil para lograr una mayor fiscalización, ya que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

obliga a la diversificación del financiamiento, transparenta el ejercicio de la influencia, favorece una participación más amplia de los todos ciudadanos, permite conocer y evaluar las intenciones económicas que están detrás de las fuerzas electorales y fortalece la confianza de la ciudadanía en el sistema electoral y democrático.

4.6. Propuesta de Supervisión aún después que Pierdan su Registro como Partidos Políticos.

Uno de los problemas a resolver en los últimos años, es sin duda, la cuestión relativa a la fiscalización de los partidos políticos que pierden su registro como tales después de una elección en que no logran alcanzar el porcentaje mínimo establecido por la ley, y por consiguiente no logran demostrar que la ciudadanía los conoce y los acepta para ratificarles el registro.

Por ello, consideramos que es necesario promover reformas que permitan fiscalizar con mayor rigor el origen y gasto de las aportaciones que reciben los partidos políticos, candidatos y agrupaciones, recuperar los bienes que se adquieren con recursos públicos y fincar responsabilidades por desvíos, aún cuando hayan perdido el registro.

Desde la óptica de las autoridades electorales se trata de un dinero bien usado. Además por ser mayoritariamente público, el origen de ese financiamiento es altamente confiable.

Sin embargo, lo que no ha podido evitar el sistema electoral mexicano es que ese costoso financiamiento que destina el Estado a las agrupaciones y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

partidos políticos se convierta, con el tiempo, en negocios de unos cuantos, que según sus propios seguidores "lucran" con la política.

No son pocas las acusaciones que se han hecho en los medios de comunicación, sobre institutos que se han convertido en aparatos de poder o negocios de personas o familias, y que amparados aún por el viejo sistema de tutela del Estado o como se dio en el pasado proceso electoral federal, en que se cobijaron en Alianzas coyunturales, viven y se adueñan de edificios, inmuebles y diversos bienes que tenían como fin original el interés público.

Actualmente, los casos mas mencionados son los del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el de la Sociedad Nacionalista (PSN); sin embargo, también destaca el caso de los partidos Democracia Social (PDS), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) o el Centro Democrático (PCD), a los que por perder su registro en la elección del año 2000, ya no se les puede sancionar por irregularidades en sus gastos.

Otras organizaciones han permanecido con vida artificial, quedando como propietarios de terrenos o inmuebles, para participar cíclicamente en contiendas electorales, como sería el caso del Partido Popular Socialista (PPS), del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (FCRN) y del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

Agrupaciones nacen y desaparecen, como Amigos de Vicente Fox, A. C., a través de la cual, se dice, se canalizaron importantes sumas de dinero para la promoción de imagen del actual Presidente de la República; frente a estos casos crece la preocupación, ante las nuevas agrupaciones que en el año 2002 estarán buscando que se les reconozca como partidos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por eso, coincidimos con los diversos grupos, incluidos los Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral, quienes consideran necesario realizar enmiendas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales respecto del financiamiento que año con año se otorga a los partidos. Con ellas se buscaría que la autoridad electoral tenga mayores poderes de fiscalización sobre los recursos que reciben candidatos, agrupaciones y partidos, para que las responsabilidades no fenezcan con la simple pérdida del registro.

Unas de las reformas más importantes, serían: en primer término, enmiendas a la Ley Electoral para que los bienes adquiridos por los partidos con el financiamiento público, regresen al Estado cuando éstos pierdan el registro. En segunda instancia y como apoyo a la primera, la implementación de una figura jurídica, llámese "Asociación o Agrupación Civil," junto con el otorgamiento de registro a nuevos partidos políticos nacionales, para que sean éstas las que respondan ante la ley cuando estos pierdan el registro.

Lo anterior serviría además, para resolver el problema de saber que sucede con las obligaciones de los partidos que pierden su registro, que en la actualidad prácticamente no tienen ninguna; porque una vez que pierden su personalidad jurídica como partido o agrupación ya no son personas morales acreditadas ante la autoridad electoral y ésta puede hacer muy poco o nada. Es por eso que apoyamos la propuesta, que la pérdida del registro como agrupación o partido políticos no se finiquite, sino hasta que se hubiere hecho la fiscalización y restitución de los recursos.

Es indispensable, que la ley plantee que se hace con los activos que obtiene un partido, pues una vez que pierden su registro, no hay nada que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

diga que paso con esos activos, cómo se distribuyen: ¿entre sus militantes? ¿se lo queda el dirigente? no hay nada al respecto.

Evidencias abundan sobre personas, organismos y partidos que han generado desconfianza por su forma de actuar en la política nacional; aún así, todos los años el Estado destina grandes cantidades de dinero para apoyar el surgimiento y consolidación tanto de partidos como de agrupaciones políticas, bajo el argumento de que, siempre será mejor la apertura democrática al clima que genere un sistema dictatorial.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Para entender mejor respecto de la participación y el financiamiento de los partidos políticos en el desarrollo de la vida democrática de nuestro país, consideramos importante conocer los distintos conceptos y ramas del derecho vinculados con la forma de organización política del Estado Mexicano; así como, el desarrollo a través la historia que conformo sus instituciones y los grupos políticos que han existido en México.

SEGUNDA.- Que el Derecho Constitucional es la base fundamental del Derecho Electoral, pues en el primero se establecen las formas de organización política básicas que debe adoptar el Estado, y el segundo, lo complementa estableciendo los procedimientos, tiempos y etapas para el desarrollo de las reglas sobre la elección de autoridades y la participación y control del pueblo en las decisiones de los gobernantes y eventualmente en la supervisión de sus actos.

TERCERA.- Que el Derecho Electoral forma parte del Derecho Público y por ende se constituye en parte integral del Derecho Constitucional, convirtiéndose el primero en la principal herramienta de lo que podemos llamar en la actualidad el Derecho Constitucional Electoral Mexicano, toda vez que regula el sistema político y en consecuencia el sistema electoral.

CUARTA.- Debemos entender que un sistema electoral es decisivo para crear un sistema democrático representativo, en el que se desarrollen instituciones, normas y procedimientos que sirvan en la preparación de elecciones y la integración de los correspondientes órganos del Estado con los candidatos triunfantes. Por lo cual concluimos que los sistemas electorales

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

influyen de manera importante en el comportamiento electoral de los ciudadanos, la conformación del sistema de partidos, la distribución del poder y la estabilidad política de un país.

QUINTA.- Los tipos de sistemas electorales siempre servirán para aplicar las formulas de escrutinio y computo para distribuir curules; es decir, que norman un principio de decisión, el cual puede ser por mayoría, por proporcionalidad o mixto, para determinar la distribución de los cargos por los que se compete en una elección.

SEXTA.- En cuanto a los sistemas de partidos, podemos definir el tipo de gobierno que se práctica en un país, tomando en consideración la cantidad de partidos políticos que participan en la vida política de una sociedad; por lo tanto, los partidos políticos en la actualidad son elementos indispensables para la existencia y el funcionamiento del régimen político de una democracia representativa.

SÉPTIMA.- Podemos afirmar que, a través del desarrollo histórico de las diversas formas de organización social, se diferencia a los partidos políticos por sus funciones y sus fines sociales que persiguen. Existiendo varios tipos de partidos, en función de su origen, de su estructura, de su propia ideología o del tipo de representación; pero en la actualidad se caracterizan principalmente por su singularidad y relevancia constitucional, creados con el fin de contribuir de una forma democrática a la determinación de la política nacional y a la orientación de la voluntad ciudadana, así como a promover su participación en las instituciones representativas mediante la propuesta de programas, la presentación y apoyo de candidatos en las distintas elecciones, y la realización de muchas otras actividades para el cumplimiento de sus fines. Siendo su

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

principal tendencia el mantenerse y consolidarse como opción política, y su finalidad última y legítima, obtener el poder mediante el apoyo popular manifestado en las urnas.

OCTAVA.- Que el constante cambio en la realidad económica, política y social del país, provocó insistentes cambios en nuestra legislación constitucional y electoral, en donde en un principio sólo se reconocía la creación y participación de los partidos, exclusivamente para cuestiones electorales sin el reconocimiento constitucional, basando su existencia sólo en el ejercicio de la libertad de asociación. En consecuencia, puesto que la Constitución les otorga el carácter de entidades con objetivos de interés público, que no se limitan a defender sólo los intereses de sus miembros, su regulación jurídica no puede concretarse a las normas de derecho privado; por lo que se llegó a su definitiva constitucionalización de los partidos políticos en nuestro país.

NOVENA.- El origen de los partidos en México, se ha caracterizado por las cambiantes condiciones políticas, sociales, económicas y por el grado de desarrollo político de cada época, por lo que es imposible enunciar reglas específicas en sus procesos de formación, siendo muy reciente su origen; por lo que, la existencia de otros grupos políticos en siglos anteriores son sólo de organizaciones políticas con limitaciones y características distintas a los partidos políticos.

DECIMA.- En nuestra evolución histórica no es posible encontrar partidos sino hasta después de tres siglos de un coloniaje exclusivo, además por consecuencia del alto grado de ignorancia, atraso social y económico que existía. Por otra parte, no había ninguna estructura o reglamentación que diera

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

forma a un verdadero partido y la suerte de cualquier movimiento social se limitaba a las decisiones de quienes los dirigían, dando como resultado que los intentos de organización más importantes sólo se dieron con los grandes movimientos sociales de nuestra historia.

DECIMO PRIMERA.- Podemos afirmar que en México, el primer intento de formar un partido político como los conocemos en la actualidad, fue hecho en 1928 con la iniciativa del General Elías Calles, pero caracterizado todavía por el caudillismo que defendía causas personales o intereses de grupo. Sólo después de 1958 se termina con la era del caudillismo al establecerse el principio de elección mayoritario por medio de partidos políticos, creándose otras organizaciones que dieron la oportunidad de pensar en otras alternativas y propuestas de gobierno.

DECIMO SEGUNDA.- Los partidos políticos son un fenómeno realmente nuevo, consecuencia de los grupos y movimientos políticos que se formaron al rededor de caudillos, gobiernos y militares de cada época, organismos que se fueron convirtiendo en elementos indispensables para consolidar la democracia en nuestro país. Por eso la historia legislativa electoral se considera nueva, la cual lucha por crear condiciones más plurales y competitivas para los partidos, motivadas como ya lo hemos dicho, por los constantes cambios políticos, culturales, económicos y sociales que hemos tenido en nuestra historia.

DECIMO TERCERA.- La búsqueda de mejores condiciones de equidad en la competencia político-electoral, dada las relaciones tan desiguales entre el partido mayoritario y la oposición durante los últimos años, lo que ocupó un

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

lugar central en la reforma. En materia de financiamiento político, se lograron claros y positivos avances en comparación con legislaciones anteriores.

El sistema normativo mexicano, es hoy uno de los más completos, regulados y ventajosos para los partidos. Sin embargo, la novedad del mismo impide aún una evaluación final, tanto de sus aspectos positivos (medios económicos seguros, equidad, transparencia, confianza), como de los no deseados o negativos (regulación excesiva, costo excesivo, anquilosamiento de los partidos).

Por lo demás, pese a los innegables avances normativos, el tema sigue presentando un alto grado de conflictividad cuyas consecuencias contaminan las relaciones entre los principales actores políticos. Subsisten en este sentido, desacuerdos importantes, en especial en torno al financiamiento público, así como dudas respecto a la viabilidad y vigencia de las normas más importantes.

DECIMO CUARTA.- El acceso de los partidos a los medios masivos de comunicación electrónica y el tratamiento que estos hacen en sus noticiarios han experimentado también una considerable mejoría como consecuencia de las modificaciones introducidas a partir de la reforma de 1977; mejoría que se traduce en un mayor nivel de equidad en la competencia político-electoral. En relación con los medios electrónicos, los avances normativos son claros y positivos en comparación con los regímenes anteriores.

DECIMO QUINTA.- Cabe advertir, como ya se señaló en su oportunidad, que en materia electoral no existen verdades absolutas o soluciones ideales. En suma, una consecuencia de la reforma de 1996, es que el sistema electoral mexicano cuenta hoy con un marco normativo y un aparato

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

institucional idóneos para buscar la realización de procesos electorales libres, justos y equitativos. Sin embargo, ni lo uno ni lo otro cumplirán a cabalidad su cometido, si no van acompañados por un cambio positivo en la cultura política, en especial en lo que se refiere a las actitudes y el comportamiento de los actores políticos, con el fin de disminuir el abismo que sigue separando a la ley de la realidad.

De ahí que no habrá reforma definitiva hasta en tanto los principios normativos no se instalen en la conciencia de los actores y en toda la ciudadanía, como normas de comportamiento y no tan sólo como normas del deber ser.

DECIMO SEXTA.- Con base en la revisión de los argumentos expuestos a lo largo del tercer capítulo, podemos decir que hoy en día se acepta que sin dinero resulta prácticamente imposible desarrollar actividades electorales, como la promoción del voto y la participación de la ciudadanía en las formas de organización del Estado.

Si bien el contexto donde se ubica nuestro país es un estado de derecho, esto implica que el tema del financiamiento se regule mediante una serie de disposiciones legales que señalen sus campos de actuación, utilización, repartición, así como las prohibiciones.

DECIMO SEPTIMA.- México, es un buen ejemplo en la utilización de financiamiento a partidos, toda vez que contempla tanto el financiamiento público como el privado y en ambos tipos hay una serie de disposiciones las cuales rigen los diversos supuestos de financiamiento. El Estado mexicano fomenta el pluripartidismo, mediante el financiamiento directo (dinero), pero

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

también con recursos indirectos (exenciones fiscales, tiempos en radio y televisión franquicias postales y telegráficas), derechos a los que se les ha denominado como prerrogativas, de las cuales, sin lugar a dudas la más importante ha sido el financiamiento público.

DECIMO OCTAVA.- Del financiamiento público, observamos que tiene reglas muy claras y especializadas, sin embargo un punto en que si se encuentra débil es el relativo a la fiscalización de los recursos entregados. Si son fondos salidos del erario público, es necesario conocer su uso y destino, fiscalización que también debe aplicarse al financiamiento privado y dar a conocer las observaciones a la ciudadanía, de quienes devienen esos recursos.

Si deseamos contar con un sistema de partidos plural, el Estado tiene que seguir fomentando, aunque sea con condiciones mínimas la existencia de opciones políticas y de esta forma no ubicarse como un Estado intolerante, que en términos de costo social y económico podría ser de graves consecuencias.

DECIMO NOVENA.- La fiscalización que se hace sobre el financiamiento público es débil, por tanto sería conveniente reforzar este aspecto en el código electoral. Una deficiente fiscalización provoca que un partido pueda contar con una cantidad excesivamente superior de recursos y que la competencia partidaria no tenga los niveles mínimos de equidad; pues si bien es cierto, que las cantidades a distribuirse entre los partidos dejan ver una gran diferencia entre ellos, es también cierto que son resultado de una serie de formulas y mecanismos que ya no son tan irrazonables y que buscan una mayor equidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

VIGÉSIMA.- Los avances en materia de regulación de las finanzas de partidos políticos que han tenido lugar en México durante los últimos años están estrechamente ligados con la democratización de nuestro sistema político. En un periodo relativamente breve hemos pasado desde una situación arbitraria e inestable, carente de reglas y exenta de toda rendición de cuentas, hacia un sistema bien regulado, provisto de reglas claras y atribuciones y competencias bien diferenciadas.

Finalmente, la consolidación de nuestra democracia requiere para ello, que se continué el esfuerzo por dar mayor transparencia, confianza y pulcritud al sistema de financiamiento de partidos y elecciones.

Lo avanzado hasta ahora no es poco, pero nos parece cada vez más necesario avanzar un poco más y lograr la sistemática y oportuna divulgación pública de los informes, así como sus gastos de campaña. Esta divulgación permitirá a las autoridades y a la sociedad mexicana avanzar en la dirección deseada.

Existen ya los fundamentos jurídicos para proceder en ese sentido, pero aun hace falta ejercer toda una serie de acciones políticas, reglamentarias y técnicas que permitan crear un sistema eficiente y oportuno de difusión pública de estos datos y avanzar en el logro de una rendición de cuentas que sea indispensable en la democracia mexicana.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFIA

1. AGUIRRE, Pedro y otros. Una reforma Electoral para la Democracia. Argumentos para el Consenso. Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A. C. México, 1995.
2. BERLÍN VALENZUELA, Francisco. El Derecho Electoral: Instrumento Normativo de la Democracia. Porrúa. México, 1980.
3. BECERRA, Ricardo. "El Modelo de Financiación de los Partidos Políticos en México." Instituto Latinoamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. Costa Rica, 1998.
4. COTTRE JEAN, Marie y Emeri Claude. Los Sistemas Electorales. Oikos-Tau. España, 1973.
5. DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco. La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano. Porrúa, México, 1987.
6. DE LOS SANTOS FRAGA, Francisco Javier. Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas. Apuntes Electorales. Ponencia presentada en la 8ª Reunión Nacional de Presidentes de los Organismos Estatales Electorales, en Veracruz, Ver. El 28, 29 y 30 de octubre de 1999.
7. DUVERGER, Maurice. Los Partidos Políticos. Tr. Julieta Campos y Enrique González Pedrero. Fondo de Cultura Económica. México, 1954.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

8. FUENTES DÍAZ, Vicente. Los Partidos Políticos en México. Segunda Edición. Altamirano. México, 1969.
9. GARCÍA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Décimo Cuarta Edición. Porrúa. México, 1967.
10. GUERRA UTRILLA, José Gabriel. Los Partidos Políticos Nacionales. América. México, 1970.
11. HAURIUO, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Segunda Edición. Tr. Ariel. para España y América. I. G. Seix y Parral Hermanos. España, 1980.
12. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos. Serie B: Estudios Comparativos, b) Estudios Especiales. Número 26. Instituto de Investigaciones Jurídicas , UNAM. México, 1993.
13. KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Tr. Eduardo García Maynes. Segunda Edición. Tercera Reimpresión. Textos Universitarios. México, 1983.
14. MARTÍNEZ GIL, José de Jesús. Los Grupos de Presión y los Partidos Políticos en México. Porrúa. México, 1992.
15. MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel. Introducción a los Partidos Políticos. Ariel, España, 1996.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

16. MOYA PALENCIA, Mario. Temas Constitucionales. UNAM. Dirección General de Publicaciones. México, 1998.
17. OROZCO GÓMEZ, Javier. Estudios Electorales. Porrúa. México, 1999.
18. PAJARES, Emilio. La Financiación de las Elecciones. Publicaciones del Congreso de los Diputados. España, 1998.
19. PATIÑO CAMARENA, Javier. Nuevo Derecho Electoral Mexicano. Sexta Edición. Constitucionalista e Instituto Federal Electoral. México, 2000.
20. WOLDENBERG KARAKOWSKY, José. Los Partidos Políticos en México. Instituto Federal Electoral. Serie: Formación y Desarrollo. México, 1996.

LEGISLACIÓN.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Colección Legisladores. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2000.
2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2000.



3. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: Concordado con Diversas Disposiciones en Materia Electoral Federal. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 1999.

4. Código Federal Electoral. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero de 1987. Segunda Edición. Talleres Gráficos de la Nación. Comisión Federal Electoral. México, 1987.

5. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y Reglamento de los Organismos Electorales y Previsiones para la L.F.O.P.P.E. Tercera Edición Aumentada. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. México, 1979.

6. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Principales artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal relacionados con la materia Político Electoral. Gama Sucesores. Enero de 1997. México. 1997.

7. ACUERDO del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se reforma y adiciona el Reglamento para el Financiamiento Público de las Actividades Específicas que realicen los Partidos Políticos Nacionales como entidades de interés público. Publicada en el Diario Oficial de la Federación. Fecha 6 de diciembre del 2000. Páginas 29 a 59. México. 2000.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

8. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Superior. "Sentencia recaída al expediente SUP-RAP-007/98, correspondiente al recurso de apelación interpuesto por el Partido Verde Ecologista de México en contra del oficio CFRPAP/13/98 de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas", de fecha 29 de abril de 1998.

ENCICLOPEDIAS.

EDITORIAL PLANETA, S.A. Gran Enciclopedia Larousse. Tomo 6, de Diez Volúmenes. España, 1980. Pág. 28.

HEMEROGRAFÍA

1. Ochoa, Jorge Octavio. "Recursos a Partidos, Inversión Social: IFE". El Universal. Diario. Número 30,605. Primera Sección "Nación". 4 de Agosto. México, 2001.

DIRECCIONES ELECTRONICAS.

1. Dictamen de la Comisión de Consejeros del Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre los informes de gasto de campaña de los partidos políticos, del 7 de abril de 1995.

<http://www.etcetera.com.mx/1999/345/jwk3450.html>.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2. Lujambio, Alonso. Dinero y Democratización. El financiamiento y la fiscalización de los partidos políticos en la transición mexicana a la democracia. 1988-2000.

<http://www.ife.org.mx/wwwcai/seminario/PONENCIAS/AL.HTML>.

3. Proyecto de informe a la Cámara del H. Congreso de la Unión que presenta al Consejo General la Comisión de Consejeros Ciudadanos sobre el desarrollo de los trabajos realizados por el Instituto Federal Electoral y los recursos interpuestos en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para efectos de su calificación. Tomo 8.

<http://www.trife.org.mx/congreso/arriba.gif>.

OTRAS FUENTES

1. Loera Ochoa, Alejandra. "Estudios Electorales". Boletín del Centro de Capacitación Electoral. Periodicidad Bimestral. Número 2. Sección: Noticias Electorales. Editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, Marzo-Abril del 2000.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN