



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE
PRESENTA:

JUAN ALEJANDRO TRUJILLO ORTIZ

TEMA DEL TRABAJO:

**“PROPUESTA DE REFORMA AL CÓDIGO FEDERAL DE
INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA
PRECISAR LA INEMBARGABILIDAD DE LAS
PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR
CONCEPTO DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO”**

EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN COLECTIVA”

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO



FES Aragón

Nezahualcóyotl, Estado de México, a 15 de agosto de 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi madre:

Sabiendo que jamás existirá una forma de agradecer toda una vida de sacrificios y esfuerzos, quiero que sientas que el objetivo logrado también es tuyo y que la fuerza que me llevó a conseguirlo fue tu apoyo, con cariño y admiración.

A mis hermanas:

Por el apoyo que me han brindado en el transcurso de mi vida, por toda la ayuda recibida, ya que han hecho más ligero mi camino, por las palabras de aliento escuchadas en los momentos más difíciles.

A la Universidad y a todos mis maestros:

Por su esfuerzo, para hacer de mi un profesionalista y por la dedicación que desde el primer momento recibí.

Al Lic. Andrés García y a la Mtra. Rosa María Valencia:

Agradezco el tiempo y apoyo recibido, sin el cual, no se hubiera podido llegar a la conclusión de este trabajo académico.

PROPUESTA DE REFORMA AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA PRECISAR LA INEMBARGABILIDAD DE LAS PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR CONCEPTO DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO

ÍNDICE	I
INTRODUCCIÓN	II

**CAPÍTULO 1
ANTECEDENTES DE LAS PRERROGATIVAS
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

1.1. Origen de los Partidos Políticos	1
1.2. Origen de las Prerrogativas y el Financiamiento Público de los Partidos Políticos.	7

**CAPÍTULO 2
NATURALEZA JURÍDICA DE LAS PRERROGATIVAS
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

2.1. Orden Público	10
2.2. Financiamiento Público	12
2.3 Fines específicos del Financiamiento Público de los Partidos Políticos	13
2.4 Facultades del Instituto Federal Electoral relacionadas con las Prerrogativas de los Partidos Políticos por concepto de Financiamiento Público	15
2.5. Inembargabilidad de las prerrogativas de los Partidos Políticos.	16

**CAPÍTULO 3
PRECEPTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE REGULAN
LAS PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

3.1 Análisis de las normas Constitucionales y legales que regulan las prerrogativas de los Partidos Políticos	23
PROPUESTA	33
CONCLUSIONES	34
FUENTES BIBLIOGRÁFICAS	36

INTRODUCCIÓN

*No puedes hacer una revolución para tener la democracia.
Debes tener la democracia para hacer una revolución.*

Gilbert Keith Chesterton

La presente investigación pretende exponer mediante argumentos lógicos deductivos la importancia de plasmar en la ley sustantiva electoral federal, la inembargabilidad de las prerrogativas por concepto de financiamiento público de los partidos políticos nacionales, en virtud, de que son recursos públicos sujetos a un régimen de fiscalización, que no pueden destinarse a un fin diverso al que la propia ley y el presupuesto establecen.

En ese orden de ideas, en el capítulo 1, se intenta esbozar brevemente la historia de los partidos políticos y la evolución de las prerrogativas que le ha ido otorgando el Estado a dichos institutos políticos, para comprender el alcance de las mismas y la importancia que tiene en la vida democrática del país.

En el capítulo 2, se define la naturaleza jurídica de los partidos políticos y las prerrogativas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les concede, demostrando que los partidos políticos son entidades de interés público y que tienen funciones primordiales como promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, contribuir a la integración de la representación nacional, hacer posible a los ciudadanos el acceso al ejercicio del poder público, por lo que el legislador revisor de la constitución determinó dotarlos de diversos privilegios que no puede ser soslayados por el interés particular.

Asimismo, en el capítulo 3, se realizó un análisis de la reglamentación constitucional y legal, para demostrar que el financiamiento público concedido a los partidos políticos, sólo puede ser reducido a multas impuestas por el Instituto Federal Electoral, por infracciones a disposiciones en materia electoral

y no por resoluciones judiciales, administrativas, intereses privados y/o cualquier determinación distinta a la que la ley dispone.

Lo anterior, con la finalidad de proteger en todo momento la independencia de los partidos políticos, para que sus actividades sean a favor de la colectividad, prevaleciendo la equidad en las contiendas electorales e impedir la intromisión de entes ajenos al poder público, impidiendo de esta manera, que los poderes fácticos financien campañas políticas y, después se inmiscuyan en el Congreso de la Unión y en el Poder Ejecutivo, favoreciendo el interés particular sobre el público.

En este sentido, las técnicas aplicadas para el desarrollo de la presente investigación fue la documental y bibliográfica, ya que se analizaron diversos criterios jurisprudenciales y doctrinales; sin embargo, es importante destacar que este trabajo no se hubiera podido concluir sin la experiencia adquirida dentro de mis actividades laborales, ya que, esto ha sido un factor tanto de conocimiento como de interés.

La investigación que se presenta se sustenta en los siguientes métodos histórico, analítico y jurídico.

El método histórico, se utiliza en el capítulo 1, ya que se investiga el origen histórico de los partidos políticos, prerrogativas y financiamiento público, por lo que nos basamos en estudios históricos y publicaciones hemerográficas de las distintas legislaciones que rigieron en sus diversas etapas.

El método analítico nos permite estudiar los conceptos generales, como es, erario público, partidos políticos, Instituto Federal Electoral, entre otros, para estar en posibilidades de conocer el objeto de estudio y poder explicarlo; hacer analogías; comprender su comportamiento; pero sobre todo establecer nuevas teorías o, en el particular, realizar una propuesta legislativa.

El método jurídico, como conector de los diversos métodos cognitivos que nos permiten arribar al conocimiento jurídico, y desarrollar una propuesta legislativa, que sea funcional para lograr la participación del pueblo en la vida democrática del país.

Por último, deseo agregar que aunque se ha hablado mucho sobre partidos políticos y erario público, no se ha hecho un estudio de la inembargabilidad de las prerrogativas por concepto de financiamiento público y la importancia que tiene para salvaguardar la equidad en las contiendas electorales e impedir la intromisión de agentes ajenos al poder público.

CAPÍTULO 1.

ANTECEDENTES DE LAS PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1.1 Origen de los Partidos Políticos

Los partidos políticos tienen un papel relevante en los regímenes democráticos y en lo que podríamos denominar Estados Modernos; lo anterior es así, por las funciones que realizan no sólo en la integración de los órganos de representación y de gobierno, sino también por su papel de intermediación entre el Estado y la sociedad civil, pues son los portadores de los intereses sociales que son puestos en disputa en la contienda por el poder político por medio de la competencia electoral; escenario en el que proponen programas e ideologías a los ciudadanos, articulan los intereses sociales con finalidad estrictamente política para el funcionamiento y la legitimación del sistema político y más en concreto, permiten la formación de gobiernos, tareas que de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo ellos pueden realizar en el sistema constitucional mexicano. De esta manera “los partidos políticos son las organizaciones que monopolizan la voluntad política”¹.

El antecedente más remoto de los partidos políticos en México son las diferentes logias masónicas que se desarrollaron en el país, la primera de ellas, la de Cádiz, se estableció en el siglo XVIII, en 1808 se instituyó la primera logia del Rito Escocés y en 1816 se inició el rito Yorkino, el cual, contó con un fuerte respaldo de Guadalupe Victoria. La fuerza que tuvieron dichas logias en el contexto político y cultural del naciente país fue substancial porque a través de sus miembros se definió el sentir y actuar político de aquella época, pensamiento que fue fundamental para la creación de las Constituciones de 1824 y sobre todo la de 1857, en donde se enfrentaron claramente las

¹ DUVERGER, Maurice, Los Partidos Políticos, FCE, México, 1994, p. 20.

perspectivas de las logias, pues la escocesa se integró por criollos blancos nacidos en el país, con holgura económica, europeizados que recibieron los beneficios de las reformas borbónicas y los del rito yorkino, eran nacionalistas partidarios de la República y tomaban como referencia el avance legislativo.²

En el periodo comprendido entre 1810-1823 con motivo de la confrontación de la Constitución de Cádiz, surgieron dos principales tendencias la de los Borbonistas los cuales pretendían volver a la dependencia de España y los Republicanos que buscaban construir una nueva nación con independencia de España. En 1841 existían dos tendencias políticas: La federalista y la centralista. La primera abocada a dar vida a una República Federal y los segundos volverían las cosas al año 1832. En 1858 desde Nueva York Ignacio Comonfort escribió en su manifiesto *“Hay en Méjico tres partidos que se disputan el dominio de la política el de los liberales moderados, el de los conservadores, y el de los liberales exaltados, que ahí se llaman puros.”*³

A principios del Siglo XX se promulgó la Ley Electoral de 1901 en la cual no se hace referencia a los partidos políticos, por lo que, en la primera elección democrática del siglo XX en México, la figura de los institutos políticos estuvo ausente del marco legal que sirvió de base para llevar a cabo las elecciones en las que resultó electo el presidente Francisco I. Madero.⁴

Es hasta el 19 de diciembre 1911, cuando se expide la Ley Electoral maderista, en la cual, la figura de los partidos políticos fue contemplada por primera vez. La ley estipulaba esencialmente los requisitos para su integración, entre los que destacan: que hayan sido fundados por una asamblea constitutiva de 100 ciudadanos como mínimo y haber aprobado un programa político y de

² Vid. GASCÓN MERCADO, Julián, Los Primeros Masones y la Formación del Supremo Consejo de México, Vértice, México, 1994, p. 9.

³ ESCALANTE MONSALVO, Fernando, Ciudadanos Imaginarios, COLMEX, México, 1992, p.53

⁴ Vid. EMMERICH, Gustavo, Las elecciones en México 1908-1911: ¿Sufragio efectivo?, ¿no reelección?, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 1985, pp.41-67.

gobierno, que la autenticidad de la asamblea constitutiva se debía protocolizar ante notario público, y que la Junta Directiva publique por lo menos 16 números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a la fecha de las elecciones primarias y durante el plazo que transcurra entre éstas y las elecciones definitivas.⁵

En la reforma del año 1912, se modifica la Constitución Política para establecer la elección directa de los diputados y senadores; sin embargo, no se reforma la legislación electoral en lo relativo a los partidos políticos.

A pesar de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 refrendó a México como una República democrática, federal y representativa, no incluyó ninguna disposición en materia de partidos políticos. La Ley Electoral de 1917 mantiene el mismo texto en cuanto a los partidos políticos, añadiendo solamente que, estos, no lleven denominación o nombre religioso ni se forme exclusivamente a favor de individuos de determinada raza o creencia.

En el periodo que comprende del año de 1918 al de 1945 los partidos políticos se regularon con la Ley para la Elección de los Poderes Federales misma que conservó los requisitos de ley establecidos en las leyes de 1911 y 1917, añadiendo las candidaturas independientes con el apoyo de al menos 50 ciudadanos del Distrito para la elección de diputados. Esta modificación desalentó en su momento la formación de partidos políticos estructurados y estables, dado el bajísimo número de ciudadanos necesario para la formación de un partido político.

La Ley Federal Electoral de 1946 propuesta por Manuel Ávila Camacho, deroga a la ley de 1918, estableció un verdadero régimen de partidos políticos,

⁵ Vid. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, Hacia una ley de partidos políticos en México, Tribunal Federal Electoral, México, 1993, pp. 489-496.

al fijar como mínimo 30 mil asociados para obtener el registro, distribuidos en cuando menos dos terceras partes de las entidades federativas del país. Tuvo por objeto acabar con la proliferación de partidos locales y regionales y exigir a los partidos políticos una organización interna permanente.⁶

En la reforma de 1949 a la Ley Federal Electoral de 1946 propuesta de Miguel Alemán, se introducen importantes reformas para la vida de los partidos políticos, entre las que destacan la limitación a las causas de cancelación definitiva de los partidos políticos al desacato de los preceptos constitucionales o a los encauzamientos de su acción por medios violentos, así como la falta de elecciones internas para postular candidatos, se definen las facultades de los representantes de los partidos para interponer legalmente las protestas que juzguen pertinentes como denuncia contra las infracciones en la preparación, desarrollo y cómputo de las elecciones, y, se estatuye el deber de los partidos políticos para contar con un comité directivo en las entidades donde el partido tuviera más de 1,000 asociados (afiliados).⁷

La Ley Federal Electoral de 1951, también propuesta por Miguel Alemán, establecía que solamente serían reconocidos como partidos políticos, los partidos nacionales registrados, los cuales debían cumplir con los siguientes requisitos: los partidos estarían obligados a normar su actuación pública por los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a respetar las instituciones que ella establece, consignar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar pacto o acuerdo que lo obligue a actuar subordinadamente a una organización internacional o a depender de partidos políticos extranjeros, adoptar una denominación propia y distinta, acorde con sus fines y programa político, la que no podrá contener alusiones de carácter religioso o racial, encauzar su acción por medios pacíficos y hacer una

⁶ Vid. GARCÍA OROZCO, Antonio, Legislación Electoral Mexicana 1812-1988, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 2ª Edición aumentada, México, 2000, pp. 216-255.

⁷ *Ibidem.* p. 256.

declaración de los principios que sustente y, en consonancia con éstos, formular su programa político, precisando los medios que pretenda adoptar para la resolución de los problemas nacionales.⁸

La reforma de 1954, abrogó a la Ley Federal Electoral de 1951 propuesta por Adolfo Ruiz Cortínez, promueve reformas a la legislación electoral que hacen más difícil la constitución de nuevos partidos, pues aumenta el número de asociados mínimo de 30 mil a 75 mil y se señala que éstos deben estar ubicados en un número de cuando menos 2,500 en cada una de las dos terceras partes de las entidades federativas.⁹

A propuesta de Adolfo López Mateos, en el año de 1963 se reforman y adicionan los artículos 54 y 63 de la Constitución, para dar oportunidad a las minorías políticas de acceder al Congreso de la Unión, haciéndolas corresponsables de la gestión gubernamental, mediante la figura de los llamados diputados de partido, asimismo, entraron en vigor varias reformas y adiciones a la Ley Federal Electoral en materia de partidos políticos. A fin de ayudar económicamente a los partidos constituidos de manera legal.

La Ley Federal Electoral de 1973 propuesta por Luis Echeverría, estableció que para que las agrupaciones pudieran ostentarse como partidos políticos nacionales, deberían obtener su registro en la Secretaría de Gobernación, se establece que los partidos políticos nacionales tendrían personalidad jurídica y podrían adquirir los edificios que sean indispensables para sus oficinas, que tenían el derecho y la obligación de integrarse a la Comisión Federal Electoral mediante un comisionado con voz y voto.¹⁰

⁸ Vid. *Ibíd.* pp. 255-256.

⁹ Vid. *Ibíd.* pp. 247-277.

¹⁰ Vid. LARROSA, Manuel, GUERRA, Yanelly, et al., "El Régimen de los Partidos Políticos en México" *Polis, Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, nueva época segundo semestre 2005, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México, 2005, p. 252.

En el año 1977, se promulgó Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales propuesta por José López Portillo, en esta ley se flexibiliza la integración y registro de los partidos políticos, Se inaugura la figura del registro condicionado, por lo que, los partidos recientemente creados para lograr su registro permanente requieren un mínimo de 1.5% del total en alguna de las votaciones de la elección en que fue registrado para participar, asimismo, se otorga a los partidos garantía para su desenvolvimiento, el derecho de formar coaliciones y el derecho de fusión, es decir, los partidos políticos pueden fusionarse entre sí y con asociaciones políticas nacionales en un nuevo partido, el derecho de constituir frentes, y se implementan recursos legales. Además, se otorga a los partidos políticos prerrogativas para su desenvolvimiento, esta ley sustituye la figura de diputado de partido e introduce el sistema de Representación Proporcional en el Sistema Electoral Mexicano (100 curules para la Cámara de Diputados), establece las razones que justifican la pérdida de registro.¹¹

En el año 1987, se promulga el Código Federal Electoral propuesto por Miguel de la Madrid, en el nuevo código electoral, se suprimió el registro condicionado, permitió las coaliciones y los frentes electorales, se precisó el acceso a los medios de comunicación y los recursos económicos para los partidos, incrementó el número de diputados plurinominales de 100 a 200, también dispuso la renovación del Senado por mitades cada tres años, permitió, a diferencia de la ley electoral anterior, que el partido mayoritario participara en la distribución de diputados proporcionales en la Cámara Baja, aunque con la limitación de no pasar de 350 curules en total, lo que equivalía a 70% de los asientos de la Cámara de Diputados.¹²

En agosto de 1990 fue aprobado en el Congreso de la Unión, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, esta nueva ley dio origen

¹¹ Vid. *Ibídem.* pp. 253-254.

¹² Vid. *Ibídem.* p. 256.

al Instituto Federal Electoral, un nuevo Registro Federal de Electores, el Servicio Profesional Electoral y el Tribunal Federal Electoral, se recobró la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones, se suprimió la figura de la candidatura común y se regularon de manera más precisa las coaliciones electorales, se suprimieron las asociaciones políticas, se mantuvo la exclusividad de los partidos políticos para postular candidatos, se amplió sobre nuevas bases el financiamiento a los partidos políticos y se introdujeron disposiciones relativas al desarrollo de las campañas y a la propaganda electoral.¹³

1.2 Origen de las Prerrogativas y el Financiamiento Público de los Partidos Políticos

El otorgamiento por parte del Estado de prerrogativas a los partidos políticos es reciente en nuestro país, pues estas datan de las reformas y adiciones del año 1963 a la Ley Federal Electoral de 1951, a fin de ayudar económicamente a los partidos constituidos de manera legal, en dichas reformas, se consignan la exención de algunos impuestos, por ejemplo, del timbre que se cause en los contratos de arrendamiento, compra-venta y donación de inmuebles, así como con rifas y sorteos que tengan por objeto allegarse recursos para fines de su instituto político, o el que se cause por la venta de los libros y revistas que editen, relacionados con la difusión de sus principios, programas, estatutos y propaganda. Estos modestos datos constituyen el antecedente básico de las prerrogativas a los partidos políticos en la legislación electoral federal.¹⁴

¹³ Vid. *Ibídem*. p. 258.

¹⁴ Cfr. DEL CASTILLO, Pilar, La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales, Siglo XXI, 1985, Madrid, p. 354.

La Ley Federal Electoral de 1973 propuesta por Luis Echeverría mantuvo las prerrogativas otorgadas en la ley anterior, adicionándole el acceso a la radio y televisión, durante los periodos de campaña electoral.¹⁵

En la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales promulgada en 1977 por José López Portillo se otorgó el acceso permanente a la radio y televisión, la exención de impuestos y derechos, franquicias postales, facilidades para tareas editoriales y contar con el mínimo de elementos para desarrollar la actividad electoral y, el 27 de octubre de 1978, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de los Organismos Electorales y Previsiones para la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, en el cual se otorgaba un tiempo mínimo de dos horas y un máximo de cuatro a los partidos políticos del tiempo del Estado en radio y televisión, se extienden franquicias postales y telegráficas a los partidos políticos para enviar: correspondencia ordinaria, propaganda y sus publicaciones periódicas; se extienden prerrogativas para la impresión de carteles y folletos de igual formato y calidad para todos los partidos políticos, en un número proporcional al número de fórmulas de candidatos que registre para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y al de las listas para la elección de diputados por el principio de representación proporcional, se conceden prerrogativas para facilitar locales en las cabeceras electorales para los comités locales de los partidos políticos que así lo soliciten y para la celebración de sus reuniones públicas; esto sólo se sujeta a la disponibilidad de los locales que se dará según la antigüedad de su registro y a que éstos no podrán ser locales religiosos o en sede de poder federal, estatal o local.¹⁶

En el Código Federal Electoral promulgado en el año 1987, se fijan 15 minutos mensuales de tiempo de transmisiones de que disfrutaría cada partido político de manera permanente y reafirma que la duración de las transmisiones

¹⁵ Op. cit. Vid. LARROSA, Manuel, GUERRA, Yanelly, et al., p. 252.

¹⁶ Vid. Íbidem, pp. 253-355.

se incremente en periodos electorales, se dispone que, a solicitud de los propios partidos, podrían transmitirse programas de cobertura regional y que todos los partidos tendrían derecho a participar en un programa especial que sería transmitido por radio y televisión dos veces al mes.¹⁷

En el Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales aprobado en 1990, se establecieron una serie de prerrogativas que buscaban mejores condiciones para la competencia electoral: equidad en el acceso a los medios de comunicación y mayor equilibrio en el financiamiento a los partidos.¹⁸

Es importante tener la perspectiva histórica de la legislación de los partidos políticos y las prerrogativas que el Estado les ha ido otorgando, pues quien no conoce su historia, está condenado a repetirla; además, al conocer y entender desde su origen nuestro objeto de estudio, podemos hacer analogías, comprender su comportamiento, para establecer el porqué de su evolución y sentar los cimientos de los cambios que requiere el país.

¹⁷ Vid. *Íbidem*. p. 256.

¹⁸ Vid. *Íbidem*. p. 258.

CAPÍTULO 2

NATURALEZA JURÍDICA DE LAS PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

2.1 Orden Público

Las prerrogativas que reciben los partidos políticos son recursos públicos sujetos a un régimen de fiscalización, que no pueden destinarse a un fin diverso al que la propia ley y el presupuesto establecen, lo anterior, de conformidad con lo establecido en artículo 41, Base I, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece lo siguiente:

*“I. Los partidos políticos **son entidades de interés público**; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.”*

Del contenido de la porción normativa constitucional en comento, se desprende que el legislador definió a los partidos políticos como **“entidades de interés público”**. Para comprender el alcance de dicha definición es necesario establecer el significado gramatical de los siguientes conceptos:

- A) ENTIDADES:** Se dice de una colectividad considerada como unidad para efectos jurídicos, es decir, como persona jurídica¹⁹.
- B) INTERÉS PÚBLICO:** Es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado, dicha protección tiene mayor alcance jurídico que la tutela concedida a los intereses privados, ya que se sustenta no sólo mediante disposiciones legislativas, sino también a través de un gran número de medidas de carácter administrativo que integran una actividad

¹⁹ **ENTIDADES** http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=Entidad, Real Academia Española, México, 03 de Mayo de 2011.

permanente de los poderes públicos, dirigida a satisfacer las necesidades colectivas. En cambio, en relación al interés privado, el Estado se limita a crear las condiciones propicias para que los particulares satisfagan sus pretensiones mediante su propio esfuerzo²⁰.

Por lo anterior, resulta apropiado homogenizar los conceptos antes precisados para establecer que, según el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos son: entidades de interés público; asimismo, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional **y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público**, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Como es lógico suponer, la consecución de las finalidades anotadas en el párrafo anterior, implica la necesidad de dotar a los partidos políticos nacionales de todos los elementos necesarios para ello, razón por la cual, el constituyente permanente estableció el texto contenido en párrafo primero, Base II, del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual a la letra señala lo siguiente:

“Artículo 41

(...)

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.”

²⁰ “Diccionario Jurídico Mexicano”.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo I-O, 2008, segunda edición, p. 1776.

Del contenido de la parte relativa del precepto constitucional transcrito, se desprende que el legislador constituyente determinó los elementos necesarios para garantizar el cumplimiento de los fines encomendados a los partidos políticos, por lo que el financiamiento público que reciben los partidos políticos nacionales, constituye un elemento necesario e indispensable para llevar a cabo sus actividades y con ello cumplir sus fines, los cuales son de interés superior de la sociedad.

2.2 Financiamiento Público

El financiamiento público es el que proviene de subvenciones, donativos y de diversos apoyos que les brinda el sector público federal y de las entidades federativas, se les conoce como prerrogativas de los partidos políticos, es el caso, del acceso a la radio y televisión, las franquicias postales y telegráficas, la exención y subsidios fiscales, apoyos en efectivo, bienes muebles e inmuebles, materiales, técnicos y otros.

En este sentido, el artículo 41 Base II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece cómo se conformará el financiamiento público de los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, esto es, las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico, las cuales se otorgara conforme a lo siguiente:

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria

y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

- b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.
- c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

2.3 Fines específicos del Financiamiento Público de los Partidos Políticos

Como ya quedó establecido, los partidos políticos deben cumplir principalmente con dos fines; 1. Promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática del país y, 2. Conformar el gobierno con representantes nacionales y, en consecuencia, permitir el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público; y es por ello que son considerandos entidades de interés público, a los cuales es necesario otorgar financiamiento público que prevalezca sobre el privado.

En el mismo orden de ideas, el financiamiento público de los partidos políticos, debe cumplir cuatro objetivos fundamentales, que son:

- I. Brindarles el apoyo con recursos públicos, para que puedan participar en el desarrollo de la vida democrática del país;
- II. Respetar la equidad en el tratamiento financiero para ellos y sus candidatos;
- III. La libertad para ejercitar sus derechos y obligaciones; y
- IV. Que el Estado ejerza un control de sus ingresos y egresos.

En este sentido, el financiamiento público que otorga el Estado a los partidos políticos deberá destinarse al fin específico que ley señala, por lo que el Congreso de la Unión definió los usos del financiamiento público asignado a los partidos políticos nacionales, en tres actividades, tal y como lo establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismas que se describen a continuación:

- a) **Las ACTIVIDADES ORDINARIAS;** son las que constantemente realizan los partidos políticos, independientemente de que haya o no elección. Tales actividades comprenden el sostenimiento de sus oficinas, el pago de los emolumentos del personal que trabaja para ellos, los gastos de transporte de sus dirigentes, la impresión y publicación de material propagandístico y todo lo que normalmente realiza un partido político en periodos no electorales.
- b) **Las ACTIVIDADES EXTRAORDINARIAS;** que se emplean para cubrir el costo de las campañas para la elección de Diputados Federales, Senadores de la República y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- c) **Para ACTIVIDADES ESPECIFICAS;** son aquellas tendientes a promover la participación del pueblo en la vida democrática y la difusión de la cultura política. Las actividades encaminadas al cumplimiento de dichos objetivos deberán contener información, valores, concepciones y actitudes orientadas al ámbito político y procurar beneficiar al mayor número de personas.

2.4 Facultades del Instituto Federal Electoral relacionadas con las Prerrogativas de los Partidos Políticos por concepto de Financiamiento Público

El Instituto Federal Electoral es un organismo de carácter permanente e independiente en sus decisiones y funcionamiento, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios; en su integración participan el Poder Legislativo, Partidos Políticos Nacionales y los Ciudadanos; tiene a su cargo en forma integral y directa todas las actividades relacionadas con la preparación, organización y conducción de los procesos electorales federales, así como aquellas que resultan consecuentes con los fines que la ley le fija, entre sus actividades fundamentales se pueden mencionar las siguientes: capacitación y educación cívica; geografía electoral; derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas; integración del padrón y listas de electores; diseño, impresión y distribución de materiales electorales; regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión; administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, además, **el Instituto Federal Electoral tiene a su cargo en forma integral y directa los derechos y prerrogativas de los partidos políticos, que además por disposición expresa son ENTIDADES DE ORDEN PÚBLICO.**

Aunado a lo anterior, el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: *“No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior”*, en consecuencia, **el financiamiento público que le corresponde a los partidos políticos no debe desviarse a fines que no sean los que el presupuesto señale.**

A mayor abundamiento, de conformidad con el numeral 1 del artículo 79 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos tienen la obligación de informar al Instituto Federal Electoral respecto

del origen y monto que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su destino y aplicación.

De lo anterior, se concluye que las prerrogativas que el Instituto Federal Electoral otorga a los partidos políticos nacionales, **son recursos públicos sujetos a un régimen de fiscalización, que no pueden destinarse a un fin diverso al que la propia ley establece**; por lo que, **es responsabilidad del Instituto Federal Electoral la cuantificación, administración, transmisión y fiscalización de las ministraciones económicas que por mandato constitucional** reciben los partidos políticos nacionales, encontrándose obligado a cumplir con dicho mandato constitucional, así como dar cabal cumplimiento a los preceptos legales que de éste emanan, en la forma que determina el legislador.

De lo anterior, se deriva que el Instituto Federal Electoral no se constriñe en forma exclusiva a la organización de las elecciones como actividad electoral, sino que también debe entenderse como parte de dichas actividades contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las relacionadas con la organización de partidos políticos que le dan vida a un sistema electoral en nuestro país, ya que como parte de los derechos que la propia Constitución otorga a los partidos lo son las prerrogativas como se asienta en líneas anteriores, la obligación de ese órgano constitucional electoral es de velar porque dichos recursos públicos se destinen para las causas de interés público que han sido señaladas, sin que pueda privar cualquier interés particular, sobre el derecho público.

2.5 Inembargabilidad de las prerrogativas de los Partidos Políticos

De lo hasta ahora expuesto, podemos determinar que el derecho que tienen los partidos políticos nacionales, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 41, base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, 77, 78 y 106, numeral 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales son *inembargables, inalienables e imprescriptibles* y no pueden destinarse a fines diversos, para determinar el alcance de esta investigación es necesario puntualizar en primer término el significado de la palabra embargo:

*“Embargo: (Del verbo embargar, que proviene del latín **imbarricare**.) Usado en la península Ibérica con el significado ‘cerrar una puerta con trancas o barras’, que era el procedimiento originario del embargo.*

Resolución judicial, con fuerza de mandamiento en forma, por virtud de la cual el actuario procede a la afectación jurídica de bienes propiedad del deudor, suficientes para cubrir las prestaciones demandadas. Esta afectación impide al deudor realizar actos de dominio sobre tales bienes”²¹

“Embargo: Orden judicial que individualiza un bien determinado de deudor, afectándolo al pago de del crédito en razón del cual se ha trabado el embargo”²²

“Embargo: Intimidación judicial hecha a un deudor para que se abstenga a realizar cualquier acto susceptible de producir la disminución de la garantía de un crédito debidamente específico.

El embargo constituye una limitación del derecho de propiedad (no la privación de ella) que afecta al derecho de disposición y que subsiste mientras no sea levantado por la autoridad judicial competente.”²³

De las definiciones anteriores, se desprende que el embargo tiene las características las siguientes:

- I. Se trata de una institución procesal que tienen un carácter transitorio y temporal porque nace y se agota con el proceso mismo en que se dicta;
- II. Tiene como propósito asegurar cosas, muebles o inmuebles, que son objeto de una pretensión, o bien, **garantizar la eficacia de las sentencias de condena de dar sumas de dinero, dictadas en un proceso.** Su *ratio legis*

²¹ “*DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL*”, Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la UNAM, Oxford, Volumen 4, México, 2004, p. 1776.

²² “*DICCIONARIO JURÍDICO CONSULTOR MAGNO*”, Mabel Goldstein (coord.), Panamericana Formas e Impresos S.A., Colombia, 2008, p. 244.

²³ “*DICCIONARIO DE DERECHO*”, Rafael de Pina Vara, Editorial Porrúa, vigésimo séptima edición, México, 2003, p. 262

atiende tanto a la tutela de un interés individual como público, porque garantiza que la pretensión del enjuiciante encuentre satisfacción en la vía de ejecución de la sentencia, de manera que la efectividad de lo resuelto no sea ilusorio o vano, sino que exista la posibilidad real de ejecutar aquélla, lo que contribuye a la paz social con la plena satisfacción de los intereses en litigio;

III. El ***embargo tiene como naturaleza propia el desapoderamiento del bien y se convierte en una medida asegurativa para hacer efectiva la condena de cosas ciertas y determinadas así como la ejecución, derivada de la sentencia de remate o la vía de apremio, además, su inscripción es oponible a terceros. En este último caso, se constituye en un derecho de garantía del cual su titular está facultado para exigir al Juez, en su caso, su ejecución. También tiene la finalidad de impedir al deudor ponerse en estado de insolvencia o disminuir su posibilidad de pago***, con daño del ejecutante, por lo que el embargo constituye una limitación del derecho de propiedad (no la privación de ella) que afecta al derecho de disposición y que subsiste mientras no sea levantado por la autoridad judicial competente.

Luego entonces, a *contrario sensu* debemos entender la *inembargabilidad* como aquella característica que tienen algunos bienes, como es el caso, del financiamiento público a que tienen derecho los partidos políticos, consistente en que no podrán tener afectación jurídica, aún por mandato judicial, por lo que no se podrá tener una disminución sobre los actos de dominio sobre tales bienes, asimismo, los bienes inembargables, no podrán ser sujetos de intimidación judicial hecha a un deudor para que se abstenga a realizar cualquier acto susceptible de producir la disminución de la garantía de un crédito debidamente específico, esto es, la *inembargabilidad* como aquella característica que rige a los bienes que, mientras provengan y permanezcan en el dominio público y sean consagrados al mismo, se encontrarán sustraídos de ejecución y exentos de toda medida de seguridad.

Inalienable se define como la “*cosa que no puede ser vendida, y cosa fuera de comercio*”²⁴, es decir, la condición de aquellas cosas que no es posible que cambien de titular o destino mediante cualquier acto jurídico entre particulares.

Finalmente, la **imprescriptibilidad** se define como la “*calidad de un derecho que no está sujeto a la prescripción*”,²⁵ esto es, aquella situación impuesta por el Estado en ejercicio de su soberanía que rige a los bienes que forman parte del dominio público, para efecto de que no obstante el transcurso de tiempo la titularidad de dichos bienes sea conservada en todo momento por el Estado.

Tomando en consideración lo anterior, es evidente que el Derecho Constitucional de que gozan los partidos políticos para recibir financiamiento público y que provienen del ERARIO PÚBLICO no puede ser considerado un objeto de apropiación y por lo tanto dentro del comercio, máxime que se trata de un elemento necesario e indispensable para que los partidos políticos lleven a cabo sus actividades y con ello cumplan los fines que tienen encomendados, los cuales son del **interés superior de la sociedad**.

Lo anterior no es óbice para que el patrimonio de un partido político pueda ser susceptible de embargo, ya que su financiamiento no es exclusivamente público, sino que de acuerdo al numeral 4 del artículo 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pueden recibir financiamiento que no provenga del Erario Público.

Por último se hace notar que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, es el órgano superior de dirección, a quien corresponde determinar cualquier cuestión relacionada con el financiamiento público de los partidos

²⁴ Ibídem. p. 315.

²⁵ Ibídem. p. 314

políticos, como es fijar el monto anual del mismo que les corresponde, así como el destinado para la obtención del voto durante los procesos electorales federales, y será mediante su órgano denominado Unidad de Fiscalización a quien le corresponde vigilar que dichos recursos se destinen a las actividades que tienen señaladas los partidos políticos como entidades de interés público, siendo el Consejo General, la única autoridad que tiene facultades exclusivas para determinar la disminución de dicha prerrogativa, al imponer sanciones pecuniarias a los partidos políticos, solamente tratándose de procedimientos administrativos sancionadores; lo anterior se corrobora con lo dispuesto con los artículo 51 y Vigésimo Primero Transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, que señalan, en lo conducente, que las sanciones económicas que aplique el Instituto Federal Electoral derivado del régimen disciplinario de los partidos políticos durante 2010, ***serán reintegradas a la Tesorería de la Federación y que, en ningún caso, la reducción del financiamiento público de los partidos políticos podrá destinarse a otros programas o partidas de ese ramo autónomo; lo que constituye que la retención de prerrogativas no serán para un beneficio privado si no para redistribuirlo a través del órgano fiscal competente y lo destine a los fines que más convengan.***

En ese sentido, resulta inconcuso afirmar que el financiamiento público de los partidos políticos, solamente puede ser disminuido por vía de sanciones pecuniarias que imponga el Consejo General del Instituto Federal Electoral y no las que impongan otras autoridades, ***en consecuencia, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, exclusivamente tiene facultades para disminuir las prerrogativas tratándose de multas provenientes de procedimientos disciplinarios, como lo disponen la Constitución y las leyes federales, por lo que sería inconstitucional e ilegal que dicho instituto pudiera disminuir las prerrogativas relativas al financiamiento público de algún partido político, derivado de un procedimiento diverso al***

ya comentado, pues dicho supuesto no está previsto en la Constitución ni mucho menos en ley ordinaria alguna.

Admitir lo contrario, en el sentido de que el Instituto Federal Electoral, si se cumpliera con el mandato judicial o administrativo (resolución emitida por algún órgano jurisdiccional derivado de una acción, civil, mercantil o laboral), que ordenara el embargo o retención de las prerrogativas de los partidos políticos, antes de que lleguen a las arcas de los mismos, ese órgano constitucional autónomo estaría violentando las disposiciones constitucionales que le imponen llevar con estricto apego el cumplimiento a la cuantificación, administración transmisión y fiscalización de las ministraciones económicas que tiene obligación de entregar a los partidos políticos nacionales, además, no debe soslayarse que toda autoridad está sujeta al principio de que solamente puede hacer lo que le es permitido por la ley, entonces, permitir que el Instituto Federal Electoral pueda disminuir las prerrogativas de un partido político en una hipótesis no prevista en la Constitución ni en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se traduciría en un acto emitido sin tener las facultades legales para ello.

Es indudable que los partidos políticos deben cumplir con su obligación de pagar sus deudas, sin embargo, no puede disponerse de prerrogativas reconocidas a nivel constitucional, que tienen un propósito y un fin público específico dentro de las funciones del Estado.

En consecuencia, como se aprecia, el financiamiento público que reciben los partidos políticos, constituye un patrimonio afectación, pues son un conjunto de bienes pecuniarios que forman parte del patrimonio general de dicha entidades, pero conferido por la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para un fin determinado, público y social como se ha reiterado y por ende, es autónomo e independiente de las relaciones jurídicas activas y pasivas de acreedores y deudores en función del

patrimonio general del partido político, por lo que si en la especie se pretende afectar a través de un acto de autoridad dicho patrimonio para un fin diverso para el que fue creado, resultaría inconcuso, que se estaría obligando al Instituto Federal Electoral a realizar un acto ilegal, como se abordará ampliamente en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 3

PRECEPTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE REGULAN LAS PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

3.1 Análisis de las Normas Constitucionales y Legales que regulan las Prerrogativas de los Partidos Políticos

De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, párrafo primero, fracciones I y II, III, apartado D, V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 36, párrafo 1, inciso o), 38, inciso o) 77 y 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 51 Transitorio Vigésimo Primero del Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, en relación con el artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles; 4° Y 13 de la Ley General de Bienes Nacionales, así como en apoyo a la teoría del “patrimonio afectación”, se puede arribar a la conclusión que resulta contraria a derecho la posibilidad de embargar el financiamiento público de un partido político, por constituir un patrimonio de carácter de dominio público, proveniente de fondos públicos, con un fin exclusivo y determinado, cuya disminución sólo es permitido en los casos que señala la propia Constitución y las leyes, como se demostrará a continuación, para llegar a la anotada conclusión, es pertinente transcribir en lo conducente el siguiente marco normativo:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo 41

(...)

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

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

prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

(...)

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

- a. El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.*
- b. El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.*
- c. El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.*

(...)

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

(...)

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de

dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.”

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

“Artículo 36.

1. Son derechos de los partidos políticos nacionales:

(...)

c) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución;”

“Artículo 38.

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

(...)

o) Aplicar el financiamiento de que dispongan, por cualquiera de las modalidades establecidas en este Código, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 de este Código”

“Artículo 48.

1. Son prerrogativas de los partidos políticos nacionales:

(...)

b) Participar, en los términos de este Código, del financiamiento público correspondiente para sus actividades.”

“Artículo 77.

1. El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades:

a) Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento;

b) Financiamiento por la militancia;

c) Financiamiento de simpatizantes;

d) Autofinanciamiento; y

e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

(...)

g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.”

“Artículo 78.

1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

(...)

b) Para costos de campaña:

(...)

c) Por actividades específicas como entidades de interés público.”

“Artículo 79.

1. Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es el

órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.”

“Artículo 106.

1. El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.”

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010:

Artículo 51. Las sanciones económicas que, en su caso, aplique el Instituto Federal Electoral **derivado del régimen disciplinario** de los partidos políticos durante 2010, serán reintegradas a la Tesorería de la Federación dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha en que se realice el pago o se haga efectivo el descuento. Los recursos obtenidos por este concepto serán destinados en los términos de las disposiciones aplicables al Ramo 38 para el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y los Centros Públicos de Investigación, los cuales deberán destinarse a actividades sustantivas y proyectos científicos; dichos recursos no podrán ejercerse en servicios personales y deberá reportarse en los Informes Trimestrales sobre el ejercicio y destino de dichos recursos.

TRANSITORIOS

(...)

VIGÉSIMO PRIMERO. Una vez que se modifique el régimen de financiamiento público de los partidos políticos para efectos de reducir la ministración anual prevista en el gasto programable del Instituto Federal Electoral, el presupuesto del ramo autónomo se ajustará en exacta proporción a la reducción aprobada y aplicará únicamente para las ministraciones no devengadas. **En ningún caso, la reducción del financiamiento público de los partidos políticos podrá destinarse a otros programas o partidas de ese ramo autónomo.** El Instituto Federal Electoral informará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados de las adecuaciones presupuestarias realizadas, dentro de los 15 días siguientes a aquél en el que entren en vigor las reformas correspondientes. Los excedentes derivados de la reducción del financiamiento público se destinarán a proyectos de inversión en infraestructura. El Ejecutivo Federal, previa opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, realizará las asignaciones correspondientes en un plazo no mayor a 20 días, contados a partir de la fecha de presentación del informe de adecuación presupuestal.

Ley General de Bienes Nacionales:

“Artículo 4. Los bienes nacionales estarán sujetos al régimen de dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas.”

“ARTÍCULO 13. Los bienes sujetos al régimen de **dominio público** de la Federación son inalienables, imprescriptibles e **inembargables** y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros.”

Código Federal de Procedimientos Civiles:

“Artículo 434. No son susceptibles de embargo:

(...)

XV.- Los demás bienes exceptuados por la ley.”

De la interpretación sistemática y funcional de los preceptos invocados, se arriba a la conclusión por un lado, que los partidos políticos al constituir entidades de interés público cuyo papel fundamental consiste en ser los encargados de lograr la representación nacional y para cumplir con ello, el Estado les confiere derechos y prerrogativas, entre los que se encuentra el financiamiento público perteneciente al régimen de dominio público atendiendo a la finalidad para la cual es otorgado, por ende el mismo se traduce en un bien inembargable, y por otra parte, el Instituto Federal Electoral es la única autoridad facultada para disminuir dicha prerrogativa, exclusivamente en los supuestos que marca la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, esto es, tratándose de multas derivadas de procedimientos administrativos sancionadores, llevados a cabo por las autoridades electorales, con motivo de violaciones a las disposiciones electorales, tal y como se explicará a continuación.

En efecto, los partidos políticos nacionales tienen reconocido a nivel Constitucional la calidad de entidades de interés público, entendido en nuestro sistema democrático quienes representan los intereses de diversos sectores sociales, a fin de que todos y cada uno de los ciudadanos nos encontremos representados ante los distintos niveles de gobierno, de suerte que gozan con prerrogativas, como el otorgamiento de financiamiento público, con el objeto de que puedan cumplir los fines públicos que la Constitución y la ley les obliga. Ahora bien, las necesidades colectivas que satisfacen a los partidos políticos nacionales se encuentran especificadas en la base I, del artículo 41 constitucional transcrito, las cuales se identifican con los **fines que persiguen dichas instituciones** y que esencialmente son las siguientes:

- a) promover la participación del pueblo en la vida democrática del país.**
- b) Contribuir a la integración de la representación nacional.**
- c) Hacer posible a los ciudadanos el acceso al ejercicio del poder público.**

La consecución de las finalidades anotadas, implica la necesidad de dotar a los partidos políticos nacionales de todos los elementos necesarios para ello, razón por la cual, el constituyente estableció en el referido precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la posibilidad de otorgarles prerrogativas para garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo dichas finalidades, entre las que se encuentra el financiamiento público.

Ahora bien, atendiendo a la calidad de interés público de los partidos políticos y a las finalidades que persigue la prerrogativa relativa al financiamiento público conferido por el Estado para fines taxativos, podría válidamente afirmarse que dicho financiamiento adquiere la calidad de constituir un bien del dominio público, y por ende, situarse en la hipótesis del artículo 434, fracción V, del Código Federal de Procedimientos Civiles, en relación con el 13 de la Ley General de Bienes Nacionales, permitiendo arribar a la conclusión de que el mismo es inembargable, pues si bien, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no determina qué debe entenderse por tal, no hay que perder de vista que el financiamiento público se encuentra enmarcado en el propio Estado, pues es ahí donde localiza su origen y destino; y por tanto, invariablemente se encuentra estructurado por el derecho y sujeto al principio de legalidad.

Como se dijo, en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen las bases y modalidades específicas para el otorgamiento de financiamiento público para los partidos políticos que

mantengan su registro después de cada elección; precisándose que éste deberá prevalecer sobre los de origen privado.

En ese sentido, la determinación del financiamiento público, de acuerdo con las disposiciones Constitucionales y legales, es una cuestión de interés general de la sociedad, dado que el financiamiento de los partidos políticos es preponderantemente de origen público, de ahí que los ciudadanos estén interesados en que se distribuya y ejerza conforme a la normatividad aplicable.

El financiamiento público para los partidos debe concebirse en función de sus fines y su vinculación directa con la sociedad, como un conjunto de recursos económicos que aporta el Estado con cargo a los fondos públicos, por considerar que estas entidades son elementos indispensables para el buen funcionamiento de un régimen democrático y constituyen el enlace entre la sociedad y el Estado.

Ahora bien, este financiamiento público está regulado perfectamente en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para los partidos que mantengan su registro después de cada elección, el cual se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, y las de carácter específico.

Dicho de otro modo, los ingresos y gastos públicos de los partidos están precisados en normas jurídicas, pues así se encuentra señalado en lo dispuesto en los artículos 77 y 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral no tiene facultades ni atribuciones para disminuir el financiamiento público de los partidos políticos. Por lo tanto, en aplicación de esta norma general tampoco tiene facultades para

modificar el monto del financiamiento asignado a cada partido político, en virtud de que el Instituto sólo tiene la atribución de entregar en ministraciones dicho financiamiento. Por ello, no entregar a un partido político parte de su financiamiento público para cumplir con una sentencia implica una violación al principio de legalidad que rige la actuación de dicho Instituto.

Ahora bien, atendiendo a la naturaleza y fin exclusivo que persigue el financiamiento público de los partidos políticos nacionales como ha quedado precisado con antelación, también podríamos sostener su imposibilidad para su afectación atendiendo a la teoría denominada “patrimonio afectación” la cual es aplicada a figuras de derecho civil y mercantil en el derecho positivo en México.

Esta teoría propuesta por autores alemanes Alois von Brinz y Ernst Immanuel Bekker habla que si bien el patrimonio, constituye el conjunto de bienes pecuniarios que sirven para cumplir con las obligaciones del deudor, también **existe patrimonio para fines especiales** que la ley permite, en oportunidades de excepción, que se constituyan núcleos específicos de bienes que van a responder de obligaciones determinadas y que no garantizan las cargas incluidas en el patrimonio general del sujeto.

A este tipo de patrimonio se le denomina patrimonio afectación o de separación, que constituye núcleos de obligaciones y derechos también pertenecientes al sujeto jurídico al cual corresponden las demás obligaciones y derechos que constituyen el patrimonio general, pero están segregados de este patrimonio general, y la separación existente por virtud de la responsabilidad que los afecta. Los bienes del patrimonio separado no van a responder de las obligaciones de las cargas, que tiene el patrimonio general.

Los patrimonios separados han sido creados, para que cumplan la función de:

1.- Reserva ciertos bienes con un destino exclusivo, de modo que queden desligados de cualquier otra finalidad.

2.- Reservar a un determinado grupo de acreedores un conjunto de bienes sobre los cuales puedan satisfacerse, con exclusión de otros acreedores.

Para que se actualice el patrimonio afectación, debe ser autónomo no en relación a la persona, sino en función de un vínculo jurídico al cual el derecho da reconocimiento, afectando un conjunto de bienes para conseguir un fin, de esta manera para que exista el patrimonio afectación deben producirse los siguientes requisitos:

1) Que exista un conjunto de bienes, derechos y obligaciones destinados a la realización de un fin determinado;

2) Que este fin sea de naturaleza jurídico-económica, y

3) Que el derecho organice con fisonomía propia y, por consiguiente, con autonomía todas las relaciones jurídicas activas y pasivas de acreedores y deudores en función de aquella masa independiente de bienes, derechos y obligaciones.

De acuerdo con lo anterior, y en relación con la línea argumentativa mencionada con antelación, se podría afirmar válidamente que el financiamiento público de los partidos políticos nacionales constituye un patrimonio afectación, pues se actualizan los requisitos para la configuración de dicha figura.

En efecto, en principio resulta inconcuso que el financiamiento público constituye una de las partes que componen el patrimonio en general del partido político, atendiendo al concepto coincidente por diversos autores de dicha figura

como: *“el patrimonio constituye el conjunto de bienes pecuniarios, morales y obligaciones de una persona física o moral que constituye una universalidad de derechos”*.

Empero, al igual a dicha figura, el financiamiento público, constituye un patrimonio especial que fue otorgado a los partidos políticos con un objeto determinado, relativo a cumplir con las finalidades exclusivas que le confiere la Ley Fundamental y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que son: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática del país; b) contribuir a la integración de la representación nacional y c) hacer posible a los ciudadanos el acceso al ejercicio del poder público.

En consecuencia, como se aprecia, el financiamiento público que reciben los partidos políticos, constituye un patrimonio afectación, pues son un conjunto de bienes pecuniarios que forman parte del patrimonio general de dichas entidades, pero conferido por la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para un fin determinado y por ende, es autónomo e independiente de las relaciones jurídicas activas y pasivas de acreedores y deudores en función del patrimonio general, por lo que, si en la especie se pretende afectar a través de un acto de autoridad dicho patrimonio afectado para un fin diverso para el que fue creado, resultaría inconcuso, que dicho acto sería ilegal.

PROPUESTA

El Instituto Federal Electoral, por medio de sus funcionarios, tiene el deber de respetar y hacer prevalecer la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las disposiciones en materia electoral que de ella emanen; por tanto, a la partida del presupuesto federal de egresos destinada a los partidos políticos debe tener como único fin lograr la participación del pueblo en la vida democrática del país, so pena, de infringir la Ley Suprema de la Unión, así como la legislación ordinaria aplicable, esto es, los partidos políticos que se encuentren en un supuesto de embargo, no deben estar exentos de cumplir sus obligaciones, sólo que el juez de la causa, al momento de dictar sus determinaciones, deberá ordenar la ejecución de su sentencia sobre los bienes de los partidos que sean embargables y que no se encuentren dentro del erario público, en base en lo desarrollado en el presente trabajo de investigación, se concluye la siguiente propuesta:

Texto actual	Propuesta
<p><i>Artículo 78.</i></p> <p>1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:</p>	<p><i>Artículo 78.</i></p> <p>1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, las prerrogativas por este concepto serán inembargables, salvo los casos que la ley disponga lo contrario, conforme a las disposiciones siguientes:</p>

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los órganos jurisdiccionales que en el ámbito de su competencia emiten una sentencia que tiene el carácter de ejecutoria debe buscar su cumplimiento y observancia, y en principio, los sujetos obligados en la misma deben acatarla, al igual que, finalmente, cualquier persona o autoridad, con independencia de que haya sido parte o no en el proceso del cual derive el fallo debe contribuir a su cumplimiento, pero esto ***siempre que la ejecución sea acorde con sus atribuciones constitucionales o legales, y que no exista impedimento o imposibilidad jurídica para contribuir al cumplimiento.***

SEGUNDA.- Los recursos económicos que administra el Instituto Federal Electoral, destinados al financiamiento público de los partidos políticos, pertenecen a la Federación, a la Hacienda Pública, en tanto no son entregados a los partidos políticos beneficiarios, los cuales, no obstante ser entes de interés público, asumen la naturaleza jurídica de gobernados, de entes con personalidad jurídica y, por tanto, titulares de un patrimonio.

TERCERA.- Los recursos que el Instituto Federal Electoral tiene asignados para cubrir el financiamiento de los partidos políticos debe ser entregado a estos sin distracción alguna, porque la Constitución prevé que los recursos presupuestales sólo pueden destinarse al fin expresamente autorizado y éste es, ser entregado a los partidos políticos como parte de su financiamiento público.

CUARTA.- El único supuesto que autoriza al Instituto Federal Electoral a entregar una ministración menor a la ordenada conforme a la ley, es cuando existe una resolución derivada de un procedimiento sancionador electoral, ya que, dichos recursos públicos, son destinados constitucional y legamente a una finalidad inalienable; por tanto, no pueden ser embargados.

QUINTA.- Es necesaria la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que plasme la inembargabilidad del financiamiento público que reciben los partidos políticos, en razón de que son recursos públicos sujetos a un régimen de fiscalización, que no pueden destinarse a un fin diverso al que la propia ley establece.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

DOCTRINA

DUVERGER, Maurice, Los Partidos Políticos, FCE, México, 1994.

GASCÓN MERCADO, Julián, Los Primeros Masones y la Formación del Supremo Consejo de México, Vértice, México, 1994.

ESCALANTE MONSALVO, Fernando, Ciudadanos Imaginarios, COMEX, México, 1992.

EMMERICH, Gustavo, Las elecciones en México 1908-1911: ¿Sufragio efectivo?, ¿no reelección?, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 1985.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, Hacia una ley de partidos políticos en México, Tribunal Federal Electoral, México, 1993.

GARCÍA OROZCO, Antonio, Legislación Electoral Mexicana 1812-1988, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 2ª Edición aumentada, México. 2000.

LARROSA, Manuel, GUERRA, Yanelly, et al., “El Régimen de los Partidos Políticos en México” Polis, Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, nueva época segundo semestre 2005, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México, 2005.

DEL CASTILLO, Pilar, La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales, Siglo XXI, Madrid, 1985.

ECONOGRAFÍA

“DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO”.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo I-O, segunda edición, 2008.

“DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL”, Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derechos de la UNAM, Oxford, Volumen 4, México, 2004.

“DICCIONARIO JURÍDICO CONSULTOR MAGNO”, Mabel Goldstein (coord.), Panamericana Formas e Impresos S.A., Colombia, 2008.

“DICCIONARIO DE DERECHO”, Rafael de Pina Vara, Editorial Porrúa, vigésimo séptima edición, México, 2003.

LEGISGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario oficial de la Federación, México, 2012.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Diario oficial de la Federación, 2008.

Ley General de Bienes Nacionales, Diario Oficial de la Federación, México, 2007.

Código Federal de Procedimientos Civiles, Diario Oficial de la Federación, México, 2012.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, Diario Oficial de la Federación, México, 2009.

MESOGRAFÍA

ENTIDADES www.rae.es/rae.html, Real Academia Española, México, 03 de Mayo de 2011.