



UNIVERSIDAD DE SOTAVENTO
INCORPORADA A LA UNAM



ANÁLISIS SOBRE EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DESTINADO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA
EMMANUEL GARCÍA ÁLVAREZ

ASESOR
LIC. CARLOS DE LA ROSA LÓPEZ

COATZACOALCOS, VER.

MARZO DE 2006



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.

Dedicatoria:

A DIOS; Por darme la dicha de la vida y a mis padres quienes son los mejores personajes de mi vida.

A MI MADRE; Por su entereza ante las adversidades de la vida, por su paciencia, amor y cariño, por su inmenso apoyo en las decisiones más difíciles y simples de mi vida, por sus desvelos en mis exámenes de la facultad, por eso y mas... Gracias Mamá.

A MI PADRE; Por su lucha ante la vida, solo, con la familia y conmigo, por enseñarme que solo mediante el trabajo se puede lograr lo que se quiere y desea en la vida, por sus consejos que me da ante circunstancias difíciles.

A MIS HERMANOS; Guillermo, José Javier, Maria de los Ángeles y Olga Lidia. Por su hermandad, entusiasmo y los mejores deseos para terminar este proyecto de mi vida, por alentarme en mi Licenciatura y a no desistir en los momentos más difíciles.

A MI NOVIA: ALBA; Por su cariño, amor y comprensión, por insistir cada día para que terminara mi carrera, por sus consejos, por su sencillez y humildad ante la vida.

A MIS ABUELOS; JOSÉ DE JESÚS Y MARIA CRUZ, por su bendición.

A LA FAMILIA; LIDIA, MARIA DE JESÚS, MARIA DE LOS ÁNGELES, TOMAS, EDUARDO, MERCEDES, BIENVENIDO, por su entusiasmo en apoyar este proyecto de mi vida.

Gracias Eternamente...

Agradecimiento:

A LA MTRA. LUCIA ISABEL SÁNCHEZ COLIN; Por ser participe en este proyecto de tesis tan importante de mi vida, por su apoyo académico y ético.

AL MTRO. GABRIEL CETINA QUIROZ; Por su apoyo académico, por enseñarme a trabajar en equipo, por sus consejos.

A LOS H. SINODALES; Por darme los conocimientos suficientes de la Licenciatura en Derecho.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
--------------	---

CAPITULO I ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

1.1 CONCEPTO DE PARTIDO POLÍTICO	3
1.2 ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO	7
1.3 RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.	14

CAPITULO II LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

2.1 CONSTITUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO	22
2.2 DOCUMENTOS BÁSICOS	22
2.3 REGISTRO	23
2.4 PERDIDA DEL REGISTRO	27
2.5 DERECHOS	29
2.6 OBLIGACIONES	30

CAPITULO III FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

3.1 CONCEPTO DE FINANCIAMIENTO	35
3.2 TIPOS DE FINANCIAMIENTO	35
3.2.1 FINANCIAMIENTO PÚBLICO	35
3.2.1.1 RUBROS QUE INTEGRAN EL FINANCIAMIENTO PUBLICO	46
3.2.1.1.1 PARA EL SOSTENIMIENTO DE ACTIVIDADES PERMANENTES	46
3.2.1.1.2 PARA EL GASTO DE CAMPAÑA	49
3.2.1.1.3 POR ACTIVIDADES ESPECIFICAS COMO ENTIDADES DE INTERÉS PÚBLICO	50
3.2.1.2 FINANCIAMIENTO PÚBLICO MINISTRADO A PARTIDOS POLÍTICOS	51
3.2.1.3 CLASIFICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PUBLICO	57
3.2.1.3.1 FINANCIAMIENTO PUBLICO DIRECTO	57
3.2.1.3.2 FINANCIAMIENTO PUBLICO INDIRECTO	57
3.2.2 FINANCIAMIENTO PRIVADO	57
3.2.2.1 RUBROS QUE INTEGRAN EL FINANCIAMIENTO PRIVADO	58
3.2.2.1.1 FINANCIAMIENTO POR MILITANCIA.	58
3.2.2.1.2 FINANCIAMIENTO POR SIMPATIZANTES.	59

3.2.2.1.3	AUTOFINANCIAMIENTO.	61
3.2.2.1.4	FINANCIAMIENTO POR RENDIMIENTOS FINANCIEROS.	61
3.2.3	FINANCIAMIENTO MIXTO	62
3.3	FISCALIZACIÓN	63
3.4	TRANSPARENCIA	68
3.5	ANÁLISIS DEL FINANCIAMIENTO PUBLICO DESTINADO A PARTIDOS POLÍTICOS	69
	CONCLUSIÓN	74
	BIBLIOGRAFÍA	76

INTRODUCCIÓN

El hombre, decía Aristóteles, es un ser político, que necesita convivir con sus semejantes, pero a la vez encuentra que las diferencias de opinión que tiene con los mismos le impiden lograr una convivencia armónica y pacífica con estos. Así, en un primer momento de la historia de la humanidad, imperó la ley del más fuerte. Posteriormente, un derecho primitivo adquiere forma y el hombre empieza a sujetar su conducta a ciertas normas básicas.

Grecia fue el primer Estado que utilizó la palabra democracia, la cual denotaba el poder en manos de pueblo, es decir, el pueblo elegía a sus gobernantes, esta tradición llegó a nuestro país en las ideologías de Camilo Arriaga en el año de 1900, con su manifiesto del Partido Liberal Mexicano, antes de esto, no se escuchaba que era democracia.

En la actualidad hablar de los partidos políticos y su financiamiento en México es un tema que se antojaría tal vez muy simple de primera impresión, debido a la cotidianeidad del papel que desempeñan los mismos en el desarrollo histórico, político, social, cultural y económico del país, mas aún en éste año de elecciones federales. Sin embargo, dicha temática encierra una gran complejidad, trascendencia y transdisciplinariedad, sin poder dejar de mencionar por supuesto, que también constituye el eje central de grandes controversias, pugnas e intereses y hasta la apatía de muchos ciudadanos.

Por lo anteriormente expuesto y sin lugar a dudas, en el mundo actual inmerso en la vorágine de la globalización, vale la pena y es menester, detenerse a analizar el sistema político y electoral mexicano y sobre todo; su financiamiento, pues nuestra realidad histórica-económica demanda un mayor desarrollo en ciencia y tecnología, calidad en la educación entre otros y el ejercicio de valores tales como: la solidaridad, ética y honestidad para que nuestro país prospere y entre al juego de la libre competencia de una manera decorosa en vías de lograr un desarrollo sustentable y sostenido.

Desde mi personal punto de vista las exigencias del mundo actual mencionadas anteriormente, han permanecido descuidadas por mucho tiempo, sobre todo por que no se le destina presupuesto suficiente para su desarrollo, de tal manera que esta situación a despertado gran interés y preocupación. En cambio las asignaciones financieras y materiales destinadas a los partidos políticos resultan estratosféricas, que si bien los recursos económicos son indispensables para la existencia de éstos y para preservar el ejercicio de la democracia en el país, también es cierto que en muchas ocasiones no se sabe el destino que se le da a los mismos, todo esto hace que México sea calificado un país del tercer mundo, a pesar de ello considero que una perspectiva de nuestro país podría ser que no derrochara tanto erario público en los partidos políticos y destinar mas al desarrollo de la nación.

A tal efecto he realizado un trabajo de investigación, mismo que presento en esta tesis para obtener el titulo de Licenciado en Derecho, bajo la metodología de una investigación meramente documental con matices cualitativos y cuantitativos, comprendiendo tres capítulos que a groso modo exponen lo siguiente:

El capítulo I presenta el panorama histórico de los partidos políticos en México y su régimen jurídico.

El capítulo II da a conocer como se constituye un partido político nacional, así como sus derechos y obligaciones, los documentos básicos para obtener su registro y las circunstancias que pueden originar la pérdida del mismo.

El capítulo III, ultimo y sin lugar a dudas el más importante en este proyecto, nos habla del financiamiento público, su clasificación y los rubros que integran dicho financiamiento, así como el financiamiento privado y su complejidad.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

1.1 Concepto de Partido Político

Definir a un partido político ha sido una problemática permanente, ya que la dificultad para la elaboración de una definición universal surge desde el propio origen de los partidos políticos. Sin embargo es de vital importancia definir lo que es un partido político, por que así se logra delimitarlo y ubicarlo conceptualmente. Por otro lado, permite distinguir a los partidos políticos de aquellas otras entidades que no lo son como es el caso de las agrupaciones políticas.

Ahora bien, desde la perspectiva etimológica el vocablo "partido", proviene del verbo latino partiré, que significa "dividir". La palabra, sin embargo, no se incorporó al léxico político sino hasta el siglo XVII, lo que implica no haber pasado a la literatura política directamente del latín.

A continuación, examinaremos algunas definiciones contemporáneas de lo que significa partido político.

Cari J. Fríedrich

Para Friedrich, "un partido político es un grupo de seres humanos que tiene una organización estable con el objetivo de conseguir o mantener para sus líderes el control de un gobierno y con el objeto ulterior de dar a los miembros del partido, por medio de tal control, beneficios y ventajas ideales y materiales".²

¹ Sartori Giovanni, "Parties and Party Systems", Cambridge University Press, 1997, p.4.

² Friedrich, Cari J., "Teoría y realidad de la organización constitucional democrata",

² Friedrich, Cari J., "Teoría y realida
Fondo de Cultura Económica, p. 297.

Max Weber

Para Weber, un partido es "la forma de socialización que, descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin, proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales".³

Hans Kelsen

Kelsen considera que los partidos políticos son "formaciones que agrupan a los hombres de la misma opinión para asegurarles una influencia verdadera en la gestión de los asuntos públicos".

Paolo Biscaretti di Ruffia

Paolo Biscaretti di Ruffia, el célebre constitucionalista italiano, sostiene que los partidos políticos son "organizaciones sociales espontáneas, caracterizadas por una comunidad de intereses o concepciones políticas en sus propios adheridos, ya sean inscritos o simpatizantes, que intenten influir en la determinación de los principios generales del gobierno".⁴

Schumpeter

Según Schumpeter, un partido "no es... un grupo de hombres que buscan promover el bien común basados en algún principio en el que todos están de acuerdo... Un partido es un grupo, cuyos miembros se proponen actuar en concierto en la competencia por el poder político".

Epstein

Para Epstein, un partido es "cualquier grupo que busca obtener votos bajo un membrete".

Kenneth Janda

Janda señala que los partidos, son "organizaciones que tienen como meta colocar a sus representantes en puestos gubernamentales".

³ Weber, Max, "Economía y sociedad", México, Fondo de Cultura Económica, 1969, p. 228.

⁴ Aldo, José y Carballo, Luis David, "Los partidos políticos", Anuario Jurídico IX, México, 1982, p. 237.

Joseph La Palombara

Para La Palombara, un partido es aquella organización formal que tiene como meta primordial y consciente colocar y mantener en un cargo público a personas que controlarán, individualmente o en coalición, a la maquinaria gubernamental.

Giovanni Sartori

Por último, para Giovanni Sartori, un partido político es cualquier grupo político identificable mediante un membrete oficial que se presenta en las elecciones, y que es capaz de colocar a través de elecciones (libres o no), a candidatos para los cargos públicos.

Considero que dentro de las definiciones anteriormente citadas se encuentran ciertas categorías conceptuales en que inciden dichos autores y tales conceptos son: el control, poder político y cargos públicos, lo que me lleva a calificarlos de elementos indispensables de cualquier definición de partido político.

Por otra parte desde mi personal punto de vista puedo afirmar que las definiciones de La Palombara y la de Sartori son las más relevantes por ser las más amplias y generales, asimismo tiene más relación con la vida política real y con los principios de los partidos, el cual por mencionar alguno es que su líder, representante o algún miembro obtenga el poder gubernamental.

Las definiciones citadas anteriormente, provienen de un ámbito ideológico formado por los autores más importantes de los últimos tiempos en materia política, sin embargo son enunciaciones generales, luego entonces es menester una definición de acuerdo a las características que establecen las leyes mexicanas.

Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 41, fracción primera establece lo siguiente:

- 1. Los partidos políticos son entidades de interés público, la ley determinara las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos*

nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

El Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales establece en su artículo 22, numeral 2, lo siguiente:

2. La denominación de "partido político nacional" se reserva, para los efectos de este código, a las organizaciones políticas que obtengan su registro como tal.

El Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece en su artículo 19, que se entiende por partido político;

Artículo 19. La denominación "partido político" se reserva, en los términos de este Código, para los partidos políticos nacionales que estén registrados ante el Instituto Federal Electoral y acreditados ante el Instituto Electoral Veracruzano, así como para los estatales con registro ante éste último. "

Por lo tanto se deduce que el concepto de partido político no ha sido definido claramente en la legislación mexicana, es decir, la ley federal en materia electoral solo se limita a decir que es un partido político, asimismo, la ley local electoral solo menciona quienes pueden usar la denominación de partido político, utilizando conceptos muy vagos o generalidades que no logran definirlo con especificidad.

Por lo que mi gran interés por definirlo claramente y basado en mi postura de estudios del derecho me conducen a intentar dar una definición de partido político, tratando de subsanar las deficiencias señaladas anteriormente;

Partido Político: es aquella agrupación humana que comparten una ideología política y que tiene como objetivo promover la democracia y la consecución del bien público, que cuentan con un registro ante el órgano electoral y cuyos miembros pueden alcanzar el

1.2 Origen de los partidos políticos en México

En el inicio de la nación que asomaba a su independencia, la lucha por el poder político estuvo señalada por el conflicto entre los partidarios de la monarquía y de la república, del centralismo y del federalismo.⁶

Poco se sabe cuando nacieron los partidos políticos en México, luego entonces hablar del origen de estos resulta difícil, así algunos autores coinciden que los partidos políticos en México, aparecieron a finales del siglo XIX y a principios del siglo XX, estos se aglutinaban en distintas formaciones políticas, algunos identificados con el término propio y otros con distintos nombres e ideologías, que no necesariamente correspondían a la denominación de partido político, más bien se identificaban como asociaciones o agrupaciones políticas de carácter público.

Así tenemos, que el origen de los partidos políticos deriva de la exigencia de una mayor representación, requerida para la solución de problemas sociales, políticos, económicos o culturales, teniendo como consecuencia el desarrollo de la democracia representativa.

La creación de los partidos políticos surge de la necesidad de que la voluntad del pueblo pueda ser representado democráticamente, en razón de ello, los partidos políticos entran en la vida política de México con una estructura y organización poco compleja.

Pasado el tiempo, los partidos se fueron desarrollando con mejores condiciones en cuanto a su estructura y organización y con más deseos de ascender al poder que seguir con su ideología de lucha en pro de la democracia y el bienestar general.

⁵ García Álvarez Emmanuel

⁶ Castellanos Hernández, Eduardo, "Derecho Electoral en México, Introducción General", México, Trillas, 1992, p. 152.

Por consiguiente, los partidos políticos son configurados sosteniendo bases organizacionales y estructurales más sólidas que las facciones.

El desarrollo de estas figuras suscitó conjuntamente, el desarrollo constitucional y democrático. En el siglo XX, su formación repercutió con mayor importancia, porque demostró distintos significados al momento de fijar las bases estructurales y organizacionales, formándose así tendencias políticas, inducidas por los movimientos sociales.

Una diferencia muy marcada desde sus orígenes de los partidos políticos, fue que por vez primera en el sistema político mexicano se encontraba una figura política de oposición, misma que mantuvo una vigilancia del ejercicio del gobierno.

Con el nacimiento de estos grupos políticos, surgieron los primeros movimientos políticos que tenían denominaciones de masonería (rito yorkino y escocés); centralistas; federalistas; liberales, este último grupo, tenía en su interior puros y moderados, ambos denotaban claras diferencias ideológicas por fundamentar diversos principios constitucionales.

Los puros, a través de las Bases Orgánicas de 1843, mantuvieron su posición con: la soberanía popular, un gobierno federado, supremacía de poder civil sobre la iglesia y una reforma social.

Por otro lado, a los partidos centralistas y federalistas, se les concede el nombre de partido político, porque fue una estructura más sólida en la participación y representación del Estado.

La denominación de partido político en México, tuvo su mayor presencia con el Partido Científico de 1882, este provenía de la clase oligárquica.

En agosto de 1900 Camilo Arriaga lanza su invitación a formar el Partido Liberal, cuyo primer congreso se celebró en San Luis Potosí, el 5 de febrero de 1905. El 1 de julio de 1906, en San Luis Missouri, fueron dados a conocer el Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano, cuyo contenido habría de fijar las reivindicaciones económicas y sociales de la

Revolución Mexicana.

En 1903 se crearon nuevos partidos para el control del poder con el fin de mantener el ideal porfirista de la época.

Para finales de 1908 y constituido el 22 de enero de 1909, nace el Partido Democrático con personalidades de filiación porfirista pero adversarios de los científicos; rechazaban la violencia revolucionaria, convocaban a la ciudadanía al ejercicio de sus derechos políticos, postulaban la libertad de los municipios, pedían el cumplimiento de leyes de reformas y la moralización de la justicia, anticipando algunas ideas sobre derecho agrario y laboral. Para difundir sus principios publicaron el periódico *México Nuevo*.

Para 1908, nace el Partido Reeleccionista, que tenía como fin la reelección de Porfirio Díaz, para difundir sus propuestas publicaron los periódicos La Reelección y El Debate.

En contraposición, el partido Antirreeleccionista fue organizado en mayo de 1909 por Francisco I. Madero, quien pugnaba por la no-reelección, la efectividad del sufragio, libertad municipal y respeto a las garantías individuales. Su periódico fue El Antirreeleccionista.

El Partido Antirreeleccionista fue liquidado y la mayoría de sus miembros fundó en su lugar, en septiembre de 1911, el Partido Constitucional Progresista.

El Partido Católico Nacional fue fundado en mayo de 1911 bajo el lema Dios, Patria y Libertad e invitó a los católicos a ejercer sus derechos ciudadanos.

En el mismo año, pero en el mes de Julio surge el Partido Popular Evolucionista por Jorge Vera Estañol.

Más tarde, emergen los partidos caudillistas, siendo el primero el Partido Liberal Constitucionalista en 1916; Partido Nacional Cooperativista en 1917; Partido Laborista en 1919;

y el Partido Nacional Agrarista de 1920⁷.

El Partido Liberal Constitucionalista fue fundado en 1916 por varios jefes militares, y en el que Don Venustiano Carranza fue su candidato presidencial en 1917. Posteriormente en agosto de 1919, este partido lanza la candidatura de Obregón y en 1920, apoya con las armas a su candidato.

El Partido Socialista del Sureste fue fundado en 1916 y encabezado por Felipe Carrillo Puerto, cuya presencia política se manifestó en el sureste del país durante la gobernatura en Yucatán del propio Carrillo Puerto y de Bartolomé García Correa.

El Partido Nacional Cooperativista fue una fuerza política de importancia, fundado en 1917 por Jorge Prieto Laurens con grupos sociales medios de la población, particularmente estudiantes y profesionistas.

En 1917, Luis N. Morones fundó junto con otros intereses de tendencia reformista, el Partido Socialista Obrero, cuya derrota electoral condujo a algunos de sus dirigentes a participaren la fundación de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM).

El Partido Laborista Mexicano, fundado en 1919 por el mismo Luis N. Morones, se pronunció en 1920 por la candidatura del general Alvaro Obregón, asimismo apoyó la rebelión de Agua Prieta encabezada por Obregón y Adolfo Huerta.

El Congreso Socialista Nacional celebrado del 15 de agosto al 4 de septiembre de 1919, tuvo como consecuencia el surgimiento de varios partidos políticos.

La corriente mayoritaria del Congreso resolvió constituir el Partido Comunista Mexicano, cuyo punto básico de su programa fue la revolución socialista.

⁷ Fuentes Díaz, Vicente, "Los partidos políticos en México", Ed. Altiplano, México, 1996.

Los movimientos y los partidos políticos, tuvieron marcadas participaciones de conducta política en la medida de su concepción y evolución ante el sistema político mexicano. Es decir, algunos fueron concebidos por las circunstancias políticas del momento, donde su estructura y organización eran débiles, como quedó demostrado hasta principios del siglo XX. Mientras, otros movimientos políticos, con el transcurso del tiempo (mediados del siglo XX), fueron ajustando sus necesidades internas, proporcionando mayor fuerza a su estructura y organización hasta utilizar el nombre de partido político.

Independientemente de su formación, es bien sabido, que los movimientos políticos de diferentes denominaciones, que luego se convirtieron en partidos políticos, fueron grupos organizados con fines políticos, donde su participación no estaba regulada bajo ninguna ley, sobre todo, porque no estaban reconocidos e incorporados a los textos legales y constitucionales, como fue con la Ley Electoral de 1911 o las reformas constitucionales de 1977.

Los partidos políticos en México, después de 1920, presuponen mayor presencia en el sistema político, así tenemos que en 1920 fue fundado el Partido Nacional Agrarista por Antonio Díaz Soto y Gama, siendo el último partido de tendencia caudillista.

El Partido Progresista nació en 1920, este apoyó la candidatura de Alfredo Robles Domínguez y el mismo año se funda el Partido Liberal Constitucionalista, partido regional de Jalisco, formado por Alfredo Romo y José Guadalupe Zuño, otro partido regional fue la Confederación de Partidos Guanajuatenses de 1923 formado por Enrique Colunga, Agustín Arroyo e Ignacio García Tellez.

El Partido Socialista de la Frontera fundado en Tamaulipas en 1924 por Emilio Portes Gil, Práxedes Balboa y Francisco Castellanos, era el primer partido que pretendía representar los intereses de todas las clases sociales y que fue impulsado por el gobierno local.

En 1926, se funda la Alianza de Partidos Socialistas, creada por políticos callistas como Gonzalo N. Santos, Alejandro Cerisola y Melchor Ortega.

En 1929 nace en Nuevo León el Partido Socialista Republicano, que apoyó la candidatura del general Antonio I. Villareal.

El Partido Nacional Revolucionario fue fundado en 1929 por el general Plutarco Elias Calles, con el propósito expreso de pasar de una etapa de caudillos a otra de instituciones. Su lema: *Instituciones y Reforma Social*. Prácticamente funcionó como partido único durante diez años, habiéndose disuelto el 30 de marzo de 1938 para ser transformado en el Partido de la Revolución Mexicana, siendo presidente de la república en ese entonces el general Lázaro Cárdenas; su lema fue: *Por una Democracia de Trabajadores*. El 18 de enero de 1946 se transformó en lo que hoy conocemos como el Partido Revolucionario Institucional (PRI), teniendo como lema: *Democracia y Justicia Social*.

El Partido Acción Nacional tuvo su origen en la asamblea celebrada del 14 al 17 de septiembre de 1939 en la Ciudad de México, y fue impulsado por Manuel Gómez Morín y otros. Le fue otorgado el registro legal el 2 de julio de 1948. Este tiene una ideología social-cristiana e ideal del bien común.

En 1948 Vicente Lombardo Toledano funda el Partido Popular, que mas tarde cambiaría su nombre, para ser llamado Partido Popular Socialista, con ideología de socialismo, antiimperialismo, reformismo.

En 1954 surge el Partido Autentico de la Revolución Mexicana, esto fue el resultado de la Asociación Política y Social Revolucionaria, formada por el general Jacinto E. Treviño y otros generales carrancistas y villistas, con ideología de constitucionalismo, nacionalismo, populismo.

En 1974 fue formado el Partido Mexicano de los Trabajadores por Heberto Castillo, Demetrio Vallejo y Cesar del Ángel, con el objetivo de instaurar una sociedad en la que los medios de producción fueran de propiedad social y no de una minoría privilegiada.

En 1975 fue fundado el Partido Demócrata Mexicano, promovido por antiguos militantes de la Unión Nacional Sinarquista.

En 1975 nace el Partido Socialista de los Trabajadores encabezado por Rafael Aguilar Talamantes, Graco Ramírez y Juan Ignacio Valle, convertido en 1987 en el Partido del Frente Cardenista y Reconstrucción Nacional, actualmente Partido Cardenista.

En 1976, nace el Partido Revolucionario de los Trabajadores, resultado de la fusión de la Liga Comunista Internacional y la Liga Socialista.

En 1982 fue fundado el Partido Socialista Unificado de México, quien obtuvo 17 curules de diputados por representación proporcional en la LII Legislatura Federal; para las elecciones de 1985 obtuvo menor votación y como resultado su número de diputados se redujo a 12.

El 29 de marzo de 1987 nace el Partido Mexicano Socialista, este fue el resultado de la fusión entre el Partido Mexicano de los Trabajadores, el Partido Socialista Unificado de México y el Partido Patriótico Revolucionario, así como de las organizaciones Movimiento Revolucionario del Pueblo y Unidad de Izquierda Comunista. Obtuvo su registro el 26 de junio de 1987.

En 1987 nace el Frente Democrático Nacional, este fue el resultado de la fusión del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, el Partido Popular Socialista, el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y el Partido Mexicano Socialista y otras organizaciones sociales de izquierda más importantes del país.

En 1989 se funda el Partido de la Revolución Democrática como antecedente del Frente Democrático Nacional, el 26 de mayo de 1989 obtuvo el registro como partido político nacional.

Finalmente el Partido del Trabajo fue fundado en 1990 y el Partido Verde Ecologista de México en 1991, ambos partidos, junto con el PAN, el PRI, y el PRD tienen candidatos electos formando parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; de todos ellos, solo el PVEM no tiene representantes populares en la Cámara de Senadores.

De los partidos anteriormente citados, algunos nacieron y murieron en su sombra, mas no así, otros, quienes hoy en día pelean no por sus ideales que le dieron origen, sino por tener el poder del gobierno mexicano.

En la actualidad, México cuenta con 6 partidos políticos firmes, de los cuales, el Partido Revolucionario Institucional ha sido uno de los mas fuertes, pues ascendió al poder del gobierno mexicano por vez primera en 1930, donde se sostuvo por 70 años, el Partido Acción Nacional creado en 1929, pero considerado como partido político hasta 1938, ascendió al poder en 2000, derrocando el monopolio del Partido de Estado(PRI), que había tenido el mando del gobierno mexicano, por otra parte el Partido de la Revolución Democrática, sigue lidiando por llegar al poder, quizás, después de tanta lucha, logre algún día alcanzar el poder ejecutivo mexicano.

1.3 Marco jurídico de los partidos políticos en México

En este tema, nuestro propósito es señalar la evolución jurídica más trascendental de las disposiciones y composición de los elementos introducidos en los ordenamientos jurídicos electorales que otorgan a los partidos políticos el ejercicio de sus funciones.

La primera ley electoral del estado mexicano, después de la revolución de 1910, que introduce y regula las funciones de los partidos políticos fue promulgada el diecinueve de diciembre de 1911. Esta ley consta de ocho extensos capítulos, 117 artículos y tres transitorios. En ella se estableció el voto secreto desde la elección primaria y se reconoció jurídicamente a los partidos políticos mediante las siguientes bases "... que se constituyeran en una asamblea de 100 ciudadanos; que se hubiera aprobado un programa político y de gobierno; que se eligiera una junta directiva que tuviera la representación del partido; que fuera protocolizada la asamblea ante notario y que tuviera publicaciones periódicas".⁸

Cárdenas Gracia, Jaime F., "Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p.p. 160.

Mediante esta etapa y durante esta ley, el reconocimiento jurídico de los partidos políticos fue de poca resonancia en el sistema político mexicano, pues la ley en cita no estableció el concepto de partido político, solo se limita a señalar las disposiciones antes enunciadas. La entonces inestabilidad política fue la que más preocupó al sector político, procurando la estabilidad del sistema político mexicano.

Como resultado de lo anterior, se reforma la ley antes nombrada el veintidós de mayo de 1912, estableciendo la elección directa y secreta de diputados y senadores, así como un sistema de computo de votos organizado alrededor de los colegios electorales sufragáneos, innovaciones que recogió y puso en marcha en lo que a elección de diputados se refiere.

Luego, se daría paso a la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente de 1916, esta, se realizó para integrar el Congreso Constituyente. Comprendía seis capítulos, 57 artículos y sustituyó a los colegios electorales por juntas computadoras.⁹

Sin embargo, la inestabilidad política que vivía el país en esa época, se dejó de legislar en materia de partidos políticos, así lo demostró la Ley Electoral del seis de febrero de 1917 y la Ley para la Elección de los poderes Federales del dos de julio de 1918, cuya aportación fue la figura del control, esto para regular la actividad de los partidos políticos. La figura del control fue establecido por la indisciplina de los líderes revolucionarios, quienes no se sujetaban a la plataforma política del partido en que militaban.

La Ley Electoral de 1918, expedida por el presidente Carranza sería la primera en hacer referencia específica a los partidos políticos. Bajo la vigencia del ordenamiento en cita pronto surgieron en el país un buen número de partidos políticos, a más de que otros establecidos con anterioridad adecuaron sus estructuras al nuevo ordenamiento.

La Ley Federal de 1946, abrogó prácticamente las leyes electorales de 1917 y 1918. No obstante, consideró a los partidos políticos de una forma más justa, al establecer en su artículo

⁹ Ramos Espinoza, Ignacio y José Herrera Peña, Código de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado, Secretaría de Gobernación, México, 1991, p.p. 21.

23 el concepto jurídico de partido que a la letra dice: "...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". Esta ley expresó por vez primera elementos democráticos de participación partidaria, ampliando su espectro al regular las coaliciones y confederaciones de partidos nacionales.

Ya para 1949, la ley fue reformada introduciendo entre otros elementos, la declaración de principios como rasgo fundamental a la contribución de los principios democráticos al interior de los partidos políticos.

Después de esto, la ley antes señalada fue abrogada por la Ley Federal Electoral de 1951, expedida en diciembre del mismo año, el contenido de esta ley poseía una relación estrecha con la anterior, sin embargo introdujo cambios en el concepto de partido; así, en su artículo 27 expresa que los partidos políticos registrados tenían como función principal ser auxiliares de los organismos electorales.

Como se anticipaba, esta ley fue reformada y adicionada en 1963, estas reformas dieron importancia al registro de los partidos políticos, e instauraron las exenciones fiscales relacionados con los ingresos privados de los partidos políticos, entre lo más destacado estaban las rifas, donaciones y venta de publicaciones entre otros.

La ley Federal Electoral de 1973, toma de nueva cuenta, el registro de los partidos políticos, esta refiere que el registro debe hacerse ante la Secretaría de Gobernación, para que puedan ostentar el carácter de partidos políticos. También permitió el registro de nuevos partidos, así como la constitución y base de los mismos.

El gobierno de López Portillo comenzó a avanzar hacia lo que se denominó la Reforma Política, que se concretó, básicamente con la aprobación de La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) de diciembre 1977 que abrogó la Ley Electoral de 1973, esta ley, que debe mucho de su contenido al entonces secretario de gobernación, Jesús Reyes Heróles, introdujo importantes modificaciones de fondo en el sistema electoral

mexicano, entre las cuales destacan: la disminución de los requisitos legales para que un partido obtuviera registro electoral, con lo cual se abrió la posibilidad real de que distintos partidos políticos participaran en las elecciones, el establecimiento de un sistema de representación proporcional en la elección de los Diputados al Congreso de la Unión, el establecimiento de un sistema de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios.

Ahora bien, a partir del primer proceso electoral en que la LOPPE se utilizó, en 1979, comenzaron a hacerse patentes sus insuficiencias para lograr un sistema electoral que fuera reconocido por los contendientes políticos del Estado mexicano, y por los grupos sociales como justo y democrático, iniciándose las propuestas de nuevas modificaciones a la ley en cita.

Las circunstancias y necesidades políticas para el desarrollo democrático del país, dieron paso a la creación de una nueva Ley denominada Código Federal Electoral en 1986 (que entró en vigencia el trece de febrero de 1987), de esta forma quedó abrogada la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977. Los motivos que dieron origen a la nueva ley estuvieron fundamentados por la reforma política constitucional en los artículos 52; párrafo 2, del artículo 53; párrafo 1, en sus fracciones II, III y IV del artículo 54, 56, 60 y fracción IV del artículo 77.

El nuevo Código Federal Electoral introdujo algunos cambios con relación a su antecesor, LOPPE: se suprimió el registro condicionado, permitió las coaliciones y los frentes electorales - lo que poco después favoreció la formación del Frente Democrático Nacional (FDN) y que éste alcanzara una gran votación en 1988-, y precisó el acceso a los medios de comunicación y recursos económicos; incrementó el número de diputados plurinominales de 100 a 200, conservando en 300 el número de los diputados uninominales y dispuso la renovación del Senado por mitades cada tres años.

Además, 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 cumies lo que equivalía al 70% de los asientos. Otras novedades

fue la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, que sustituyó las competencias que en esta materia había otorgado a la Suprema Corte de Justicia la ley anterior, y una serie de disposiciones para dar mayor participación a los partidos y a la sociedad en organismos electorales y en el proceso de preparación de elecciones, así como la creación de la Asamblea de Representación del Distrito Federal.

A la par la ley electoral de 1987 menciona las causas de la pérdida definitiva del registro, las cuales eran: no obtener el 1.5% de la votación nacional, en ninguna de las elecciones federales, artículo 35; el incumplimiento de los requisitos y obligaciones necesarios para obtener un registro; cuando se coaliguen o fusionen los partidos en contraposición, según lo establecido en el artículo 34; no publicar ni difundir en cada elección federal en que participe, su plataforma electoral mínima; y aceptar propaganda proveniente de partidos o entidades del exterior y de ministros de culto de cualquier religión o secta.

Los partidos políticos, con la creación de las leyes electorales y de reformas constitucionales, se han establecido como formas de unión ciudadana con ciertas libertades ante la ley, y reconocidos por ésta. Su constitución al sistema jurídico de partidos tiene el propósito de encauzar los principios democráticos, por ende, participar en los procesos electorales, bajo la intervención del conjunto de ideas emergidas del Estado, de la sociedad y de la nación, implica la pluralidad de principios democráticos.

Finalmente en agosto de 1990 fue aprobado en el Congreso, con la única oposición del PRD por considerarlo insuficiente, una nueva ley, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En él se plasmaron una serie de modificaciones, con la idea de promover elecciones más limpias.

En principio, dio origen a cuatro instituciones: el Instituto Federal Electoral (organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio, en que se depositó la autoridad electoral y la responsabilidad de la función estatal de organizar las elecciones); un nuevo Registro Federal de Electores (para asegurar que cada registro en el padrón electoral corresponda a un ciudadano identificado con residencia en una sección

determinada; el Servicio Profesional Electoral (servicio civil encargado de la administración de los procesos); y el Tribunal Federal Electoral.

Además, se establecieron algunas enmiendas notables que modificaron la legislación anterior:

- a) Los delitos electorales pasaron a ser materia del Código Penal;
- b) Para favorecer el pluripartidismo, se mantuvo la fórmula de primera proporcionalidad con coeficiente ratificado y el día de la elección se fijó para el tercer domingo de agosto. Además, se recobró la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones. Se mantuvo la denominada cláusula de gobernabilidad;
- c) Se suprimió la figura de la candidatura común y se regularon de manera más precisa las coaliciones electorales; se suprimieron las asociaciones políticas y se mantuvo la exclusividad de los partidos políticos para postular candidatos;
- d) Se introdujo la insaculación como método para la designación de los integrantes de las casillas y se definió un máximo de 1 500 electores por sección y de 750 por casilla. Se establecieron casillas especiales para electores en tránsito;
- e) Se acortaron los plazos para la entrega de los paquetes electorales a los consejos distritales; y
- f) 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.

Por otra parte, el COFIPE, en su artículo 22, introduce nuevamente el registro condicionado para las organizaciones o agrupaciones políticas que tengan interés por participar en las elecciones federales.

La reforma de este artículo estableció que la obtención del registro definitivo o condicionado, sería ante el nuevo organismo denominado Instituto Federal Electoral (IFE).

Cabe señalar, que los ordenamientos electorales de 1951, 1973, 1977, 1987 y 1990 reiteraron a los partidos políticos los mismos requisitos para la obtención de su registro, como

son: declaración de principios, programa de acción y estatutos.

El COFIPE, a su vez, ha tenido importantes modificaciones con el fin de actualizar su contenido a las dinámicas exigencias políticas del país, como son las aparecidas en el Diario Oficial de la Federación del 3 de enero de 1991, donde se reforma el artículo 127 de la ley en cita, estableciendo las sanciones atribuidas por la ausencia de representantes de los partidos políticos ante los consejos del IFE, con la exclusión de los partidos políticos en el proceso electoral. La reforma trascendió también a otros artículos como son el 13, 55 y 366, referente a la subrepresentación en la Cámara de Diputados. Sin embargo, en lo concerniente al procedimiento, constitución y obligaciones de los partidos políticos no presentó reforma alguna, por lo cual siguió con lo establecido por la ley electoral de 1990.

El 24 de septiembre de 1993 fueron aprobadas tanto las reformas constitucionales como las específicas del COFIPE. Los cambios más importantes fueron, por lo que respecta a la constitución en materia electoral, una nueva fórmula de integración de la Cámara de Senadores (160 integrantes, 4 por cada estado de la Federación), una nueva fórmula de integración de la Cámara de Diputados y la desaparición de la autocalificación de las elecciones. Con relación al COFIPE, en sus aspectos más importantes, se establecieron una serie de principios que buscaban mejores condiciones de competencia electoral; equidad en el acceso a los medios de comunicación, mayor equilibrio al financiamiento a los partidos y establecimiento de topes a los gastos de campaña, acceso a las listas nominales de electores, modificaciones a los requisitos para el registro de nuevos partidos.

El 18 de mayo de 1994 se hizo una nueva reforma que constituyó un avance sustancial en la democratización de los procesos electorales: subrayó el carácter autónomo e independiente de los organismos electorales, modificó la estructura del IFE permite que visitantes extranjeros observen el proceso electoral y tipificó como delitos electorales 38 prácticas ilícitas. Sin duda la propuesta más importante de estos acuerdos consistió en ciudadanizar el máximo órgano electoral.

En la nueva integración del Consejo General del IFE, los consejeros ciudadanos tendrán a su cargo la organización y vigilancia de los procesos electorales; así, los partidos con voz pero sin voto, dejarán de ser juez y parte, lo cual brindará un mayor índice de credibilidad a este organismo y a las elecciones.

Éstos son algunos de los cambios manifestados a lo largo de las reformas jurídico-políticas en materia electoral desde la ley electoral de 1911 hasta la reforma de 1996, principalmente, sobre el reconocimiento legal, funcionamiento y participación de los partidos políticos, que a su vez se determinan con el registro definitivo y condicionado, entre otros mecanismos indispensables para intervenir en varios procesos electorales.

Todo ello, además, que ha fortalecido el régimen de partidos, asevera que los partidos son los protagonistas en el desarrollo democrático del país, aunque sea de forma sosegada.

CAPITULO II

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

2.1 Constitución de los partidos políticos en México

Los partidos tienen como naturaleza jurídica la asociación, concedida en el artículo 9 de la Ley Fundamental, siempre y cuando reúna las características de pasividad y licitud dentro de un grupo de individuos que manifiesten intereses comunes. De dicha manifestación constitucional se deriva la instrumentación del párrafo 1 del artículo 5 del COFIPE, ya que otorga el derecho a los ciudadanos mexicanos para constituir instituciones políticas donde pueden aliarse de una forma individual y libre.

Así tenemos que la estructura de la naturaleza jurídica de los partidos políticos se constituye por la asociación, base fundamental del derecho, que éste a su vez da origen a los elementos que permiten el reconocimiento de las funciones de los partidos políticos. En este sentido, el párrafo 3 del artículo 22 del COFIPE, dispone que los partidos políticos nacionales, tengan personalidad jurídica, gocen de derechos y prerrogativas, y queden sujetos a las obligaciones que establece la Constitución y el citado código.

2.2 Los Documentos Básicos

Los documentos básicos son los instrumentos fundamentales que requiere toda institución política para participar reglamentariamente en los procesos electorales. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, complementa la división de los documentos básicos bajo los siguientes rubros: una declaración de principios, mantenida por principios ideológicos de carácter político, económico y social (artículo 25, párrafo 1, inciso b); un programa de acción para realizar postulados y obtener el logro de sus objetivos sostenidos en la declaración

de principios (artículo 26, párrafo 1, inciso a); los estatutos que establecen los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones (artículo 27, párrafo 1, inciso b).

Así tenemos, que sus principales características se componen de: propuestas políticas a fin de resolver los problemas nacionales (artículo 26, párrafo 1, inciso b); los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, así como las funciones y facultades de los mismos (artículo 27, párrafo 1, inciso c); las normas para la postulación democrática de sus candidatos (artículo 27, párrafo 1, inciso d); y la obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programas de acción.

Cada uno expresa, mediante sus disposiciones, la postura ideológica, los postulados y los procedimientos que deben adoptar para su actividad.

2.3 Registro

Para que un partido político obtenga su registro definitivo como tal ante el IFE, es necesario que cuente con los documentos que marca el artículo 24 del COFIPE, el cual expresa lo siguiente:

1. Para que una agrupación política nacional pueda ser registrada como partido político nacional deberá cumplir los siguientes requisitos:

- a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; y*
- b) Contar con 3,000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 200 distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha*

entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del Padrón Electoral Federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

Para seguir con el procedimiento de registro de un partido político nacional, es indispensable cumplirlos lineamientos que marca el artículo 28 del COFIPE, que establece:

1. Para constituir un partido político nacional, la agrupación política nacional interesada notificará ese propósito al Instituto Federal Electoral entre el 1º de enero y el 31 de julio del año siguiente al de la elección y realizará los siguientes actos previos tendientes a demostrar que se cumple con los requisitos señalados en el artículo 24 de este Código:

a) Celebrar por lo menos en veinte entidades federativas o en 200 distritos electorales, una asamblea en presencia de un funcionario del Instituto Federal Electoral quien certificará:

I. El número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea estatal o distrital, que en ningún caso podrá ser menor a 3,000 o 300, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del artículo 24; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación;
y

II. Que con las personas mencionadas en la fracción anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, su residencia y la clave de la Credencial para Votar.

b) Celebrar una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Instituto, quien certificará:

- I. Que asistieron los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas estatales o distritales;*
- II. Que acreditaron por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en el inciso a) de este artículo;*
- III. Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional, por medio de su Credencial para Votar u otro documento fehaciente;*
- IV. Que fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos; y*
- V. Que se formaron listas de afiliados con los demás militantes con que cuenta la organización en el país, con el objeto de satisfacer el requisito del porcentaje mínimo de afiliados exigido por este Código. Estas listas contendrán los datos requeridos en la fracción II del inciso anterior.*

2. El costo de las certificaciones requeridas en este artículo, será con cargo al presupuesto del Instituto Federal Electoral. Los funcionarios autorizados para expedirlas están obligados a realizar las actuaciones correspondientes.

3. En caso de que la organización interesada no presente su solicitud de registro en el plazo previsto en el párrafo 1 del artículo 29 de este Código, dejará de tener efecto la notificación formulada.

Finalmente, una organización interesada que pretenda constituirse como partido político nacional, deberá apegarse al artículo 29 del COFIPE que a la letra dice:

- 1. Una vez realizados los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido político nacional, la agrupación política nacional interesada, en el mes de enero del año anterior al de la elección presentará ante el Instituto Federal Electoral la solicitud de*

registro, acompañándola con los siguientes documentos:

- a) La declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados por sus miembros en los términos del artículo anterior;*
- b) Las listas nominales de afiliados por entidades o por distritos electorales, a que se refieren las fracciones II del inciso a) yV del inciso b) del artículo anterior, y*
- c) Las actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas o en los distritos electorales y la de su asamblea nacional constitutiva.*

La autoridad que le corresponde el registro de un partido político es el Consejo General del Instituto Federal Electoral de conformidad con lo preceptuado por el artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su inciso K).

El Consejo General del IFE, integrara una comisión para examinar los documentos a que se refiere el artículo 29 del COFIPE a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución señalados en el Código en cita. La Comisión formulará el proyecto de dictamen de registro. En razón, de ello, El Consejo General del Instituto Federal Electoral por conducto de la comisión, verificará la autenticidad de las afiliaciones al nuevo partido, ya sea en su totalidad o a través del establecimiento de un método aleatorio, conforme al cual se verifique que cuando menos el 0.026 por ciento corresponda al padrón electoral actualizado a la fecha de la solicitud de que se trate, cerciorándose de que dichas afiliaciones cuenten con un año de antigüedad como máximo dentro del partido político de nueva creación.

Por su parte, el Consejo General del Instituto Federal Electoral dispone del plazo de ciento veinte días contados a partir de que tenga conocimiento de la presentación de la solicitud de registro de la agrupación que pretenda constituirse como partido político nacional, para resolver en base al proyecto del dictamen de la comisión (artículo 31, párrafo 1, del COFIPE).

En caso de que proceda el registro, surte efectos a partir del uno de agosto del año anterior al de la elección (artículo 31, párrafo 3, COFIPE). En caso de negativa, fundamentará las causas que la motivan y lo comunicará a los interesados. La resolución deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y podrá ser recurrida ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2.4 Pérdida de registro

Una vez obtenido el registro, este puede ser cancelado o perdido por varios motivos, en razón, de ello, el artículo 32 párrafo 1 del COFIPE, marca el siguiente supuesto en que se puede perder el registro:

"Al partido político que no obtenga por lo menos el 2% de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este Código."

Sin embargo, al no obtener el 2% en algunos casos, no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones nacionales según el principio de mayoría relativa (artículo 32, numeral 2 del COFIPE); o bien, no obtener por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado, en términos del convenio celebrado al efecto (artículo 66, párrafo 1, inciso c).

Así mismo, el artículo 66 de la ley en cita, establece las causas de pérdida de registro, las cuales son:

1. *Son causa de pérdida de registro de un partido político:*
 - a) *No participar en un proceso electoral federal ordinario;*
 - b) *No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior por lo menos el 2% de*

la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos del párrafo 1 del artículo 32 de este Código;

c) No obtener por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado, en términos del convenio celebrado al efecto;

d) (Se deroga).

e) Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro;

f) Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral las obligaciones que le señala este Código;

g) Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos; y

h) Haberse fusionado con otro partido político, en los términos del artículo anterior.

Posteriormente, el partido político que hubiese perdido su registro no podrá solicitarlo de nueva cuenta, sino hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario, según lo marca el artículo 32, numeral 3 del COFIPE.

Finalmente, quien conoce de la pérdida del registro de un partido político es el Consejo General del IFE, dado que así lo establece el artículo 82 inciso k) que a la letra dice:

"k) Resolver en los términos de este Código,..., así como sobre la pérdida del mismo en los casos previstos en los incisos e) al h) del párrafo 1 del artículo 66..., emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

2.5 Derechos

Todas las personas físicas y jurídicas tienen derechos y obligaciones que son de vital importancia para el mantenimiento del orden jurídico, en razón, de ello, los partidos políticos como entidades públicas tienen la misma característica, esto para el sustento de la democracia y el no establecimiento de la autocracia.

Ahora bien, empezaremos por describir los derechos de los partidos políticos, estos se encuentran establecidos en el artículo 36 del COFIPE que a la letra dice:

1. Son derechos de los partidos políticos nacionales:

- 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;*
- e) Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse, 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 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) Los demás que les otorgue este Código.*

Así mismo el COFIPE establece en su artículo 37 que personas no pueden representar al partido político nacional ante el órgano electoral, por encontrarse en alguno de los supuestos que se mencionan:

- s¿ Ser juez, magistrado o ministro del Poder Judicial Federal;*
- s¿ Ser juez o magistrado del Poder Judicial de una entidad federativa;*
- &¿ Ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral.*
- &¿ Ser miembro en servicio activo de cualquier fuerza armada o policiaca; y*
- &¿ Ser agente del ministerio público federal o local.*

2.6 Obligaciones

En los párrafos anteriores, hemos dado a conocer los derechos de los partidos políticos, en consecuencia, en este apartado veremos las obligaciones de los mismos. Es así, que su fundamentación lo encontramos en el artículo 38 del COFIPE, el cual marca lo siguiente:

1. *Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:*

- 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 ya 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 las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro;*
- d) *Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos nacionales ya existentes;*
- e) *Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;*
- f) *Mantener en funcionamiento efectivo a 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 auditorias 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, programa 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 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 de 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, a 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 realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos;

s) Garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades políticas; y

t) Las demás que establezca este Código.

2. Las modificaciones a que se refiere el inciso 1) del párrafo anterior en ningún caso se podrán hacer una vez iniciado el proceso electoral.

Por ultimo, el mismo COFIPE señala las sanciones que se le impondrán a los partidos políticos por incumplimiento, esto de acuerdo a los términos del Título Quinto del Libro Quinto del mismo ordenamiento.

Las sanciones administrativas se aplicarán por el Consejo General del Instituto con independencia de las responsabilidades civil o penal que en su caso pudieran exigirse en los términos de la ley a los partidos políticos, las agrupaciones políticas, dirigentes y candidatos.

CAPITULO III

FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En el presente capítulo, se harán una serie de consideraciones esenciales sobre el financiamiento de los partidos políticos -privado y público- tema medular de la presente obra cuyo fin es contextualizar la materia en el ámbito social y económico general en que se presenta el fenómeno. La importancia y la novedad del tema, como ya lo hemos señalado a lo largo de estas páginas, agudizan la necesidad de su ubicación conceptual y estructural.

En nuestro país, la normación del financiamiento de los partidos no se ha llevado acabo ante el vacío de herramientas conceptuales y jurídicas antes citado, sino que comienza de manera integral y holística con la Reforma Política de 1986-1987 -ya que la incipiente regulación de la materia bajo la LFOPPE de 1977, no fue más que el tímido esbozo referente al tema- época en que en el ámbito de derecho comparado se contaba ya con un andamiaje electoral teórico y práctico legislativo sobre el tema que era el resultado de las más variadas condiciones políticas, sociales y económicas, todo lo cual en apariencia facilita en cierta forma la labor de los legisladores y los juristas en México.

El financiamiento a partidos y campañas puede afectar la libre elección de los votantes de dos maneras: en primer lugar, puede distorsionar la información que los votantes reciben al expandir los canales de comunicación en favor de los partidos y candidatos con más recursos y, en segundo lugar, en el supuesto de que las fuentes de financiamiento privado no sean fiscalizadas adecuadamente o no reporten públicamente sus estados financieros, nombres de donantes y montos de sus aportaciones, parece muy difícil que los votantes puedan saber quiénes son los grandes donadores y con qué propósito aportaron esas altas cifras de dinero a partidos y candidatos. Sin esta información los votantes no pueden asegurarse de que la persona a la que eligen terminará siendo su representante o si podría convertirse eventualmente en un instrumento manipulado por grupos de empresarios que encabezan corporaciones o grupos de interés.

3.1 Concepto de financiamiento

La cuestión del financiamiento se sitúa hoy, sin duda alguna, en el núcleo de la normatividad sobre los partidos políticos en el mundo.

Así, Berlín Valenzuela dice que el financiamiento de partidos políticos es un "Proceso por medio del cual se canalizan recursos económicos o bienes y servicios hacia los partidos políticos, para posibilitarles el cumplimiento de los altos fines que tienen reservados en las sociedades contemporáneas, dentro de un Estado de Derecho..."¹⁰

3.2 Tipos de financiamiento

Por lo que se refiere a su fuente u origen, el financiamiento a partidos y campañas puede ser de tres tipos:

- 1) Público;
- 2) Privado; y
- 3) Mixto, el cual combina el público y el privado.

Comúnmente, el financiamiento de los partidos y las campañas de las democracias incipientes se compone casi en su totalidad de aportaciones gubernamentales.

3.2.1 Financiamiento Público

Antes de empezar a describir esta parte fundamental de nuestro trabajo es necesario saber los antecedentes que sentaron las bases constitucionales y legales que fundamentan esta actividad de relevante importancia en la política nacional.

¹⁰ Berlín Valenzuela, Francisco, "Voz: Financiamiento de partidos políticos, en : Diccionario Electoral", Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral(CAPEL), San José de Costa Rica, 1988, p.303.

La regulación constitucional de los partidos políticos aparece por vez primera hasta la reforma al artículo 41 constitucional publicada el 6 de diciembre de 1977, en virtud de la cual se reconoce a los partidos como entidades de interés público, se determina su naturaleza, y se establece su derecho al uso de los medios de comunicación social, se les exige un número mínimo de miembros y se les faculta a participar también en los procesos electorales estatales y municipales. El precepto constitucional en cita que regula la figura de los partidos políticos, ha tenido cuatro reformas posteriores, publicadas el 6 de abril de 1990, el 3 de septiembre de 1993, el 19 de abril de 1994 y el 22 de agosto de 1996.

La reforma constitucional de 1977 amplió considerablemente el alcance del financiamiento público a los partidos políticos, así dispuso en el artículo 41, lo siguiente:

Artículo 41

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio.¹¹

Los elementos a los que se aludían eran, por un lado, recursos financieros en forma de subsidios estatales y por el otro, acceso a los medios de comunicación.

Sin embargo, en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales no se precisaron los mecanismos o criterios de asignación en materia financiera o de medios, los cuales eran materia discrecional de la Comisión Federal Electoral, órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación.

No fue sino hasta 1986 cuando apareció la primera reglamentación detallada del financiamiento público a los partidos políticos. La Comisión Federal Electoral estableció el

¹¹ Diario Oficial de la Federación, 6 de Diciembre de 1977.

"costo mínimo de campaña para diputado", el cual sería multiplicado por el número de candidatos registrados en la campaña federal anterior bajo el principio de mayoría relativa.

El resultado era dividido en dos partes iguales para asignarse a cada partido proporcionalmente al número de votos y de diputados. Curiosamente, los montos de financiamiento público que se asignaron a los partidos políticos durante 1987 y 1988 no se dieron a conocer.

Asimismo, en 1987 se añadió al artículo 61 del Código Federal Electoral, "los partidos políticos justificarán anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público". Este último enunciado señala el inicio de una práctica incipiente de rendición de cuentas de la utilización del dinero público por parte de los partidos frente al gobierno.

En la reforma política de 1989-1990, la fórmula para otorgar financiamiento seguía la misma línea que la de 1986, pero la innovación consistió en establecer tres rubros de financiamiento, además del basado en el "costo mínimo de campaña:" "actividades generales", "actividades específicas" y "subrogación del legislador".

Por su parte, en la reforma de 1993 se incorporaron en la legislación cinco rubros para el financiamiento a los partidos: público, de la militancia, de los simpatizantes, autofinanciamiento, y por rendimientos financieros. Quedó prohibido el financiamiento proveniente de los poderes federales, de los estados o de los ayuntamientos, de las entidades públicas, de los extranjeros, ministros de culto y empresas mercantiles. Se acordó que las aportaciones privadas a los partidos no serían deducibles de impuestos. La legislación permitió, sin entretenerse en detalles conceptuales, las aportaciones de "organizaciones sociales", como un concepto más del financiamiento por la militancia. Al mismo tiempo se mantuvo el anonimato de recursos equivalentes hasta 10 por ciento de lo recibido por financiamiento público. Las aportaciones individuales también fueron reguladas: en ningún caso podrán ser superiores al uno por ciento del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos, y el límite a las personas morales quedó estipulado en cinco por ciento. Las sanciones a los partidos quedaron

a cargo del Tribunal Federal Electoral. Finalmente, en uno de los avances más importantes, los topes de campaña fueron establecidos en la ley y su determinación quedó en manos del Consejo General del Instituto Federal Electoral (para la campaña presidencial), y de los Consejos Locales (en el caso de las campañas para senador) y Distritales (para diputados).

En 1994, se señala expresamente la intervención de representantes de los partidos políticos en el órgano superior de dirección del organismo público que sería autoridad electoral, así como la intervención de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, a través de sus propuestas, para la elección de los Consejeros Ciudadanos integrantes del órgano superior de dirección mencionado.

La más reciente reforma constitucional y legal en materia electoral aprobada en 1996 introdujo un nuevo paquete de ajustes e innovaciones que, en vista de los logros precedentes y las nuevas exigencias planteadas, procuró responder al doble imperativo de procurar condiciones de mayor equidad en la contienda electoral y asegurar una mayor fiscalización y transparencia sobre el origen, manejo y destino de los recursos financieros de los partidos políticos, con la reforma de 1996 "por primera vez, y desde la Constitución, se da una pauta general que dibuja un "modelo de financiamiento" a los partidos políticos en México".

La reforma de 1996 se propuso tres grandes objetivos en materia de financiamiento: garantizar el principio de equidad en las condiciones de la competencia, proteger a los partidos de presiones de grupos o corporaciones con poder financiero, y lograr que las operaciones financieras de los partidos se realizaran por vías transparentes. En congruencia con el primer propósito, el artículo 41 de la Constitución fue modificado en su segundo párrafo para disponer que los partidos "cuenten de manera equitativa con "elementos para llevar a cabo sus actividades", y que en el renglón del financiamiento a los partidos y sus campañas se garantizaría "que los recursos públicos prevalezcan sobre los privados". Entre las principales novedades de esta reforma sobresalen las siguientes:

&¿ Por mandato constitucional, el financiamiento público debe prevalecer sobre otros tipos de financiamiento permitidos y regulados por la ley.

s¿ Se redefinen las modalidades de financiamiento público para procurar una mayor equidad en su asignación entre los distintos partidos políticos.

&¿ Se prohíbe la aportación de personas no identificadas y se establecen nuevos límites para el financiamiento de participantes.

s¿ Se prevé una mayor fiscalización sobre el origen, manejo y destino de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas, mediante la creación de una instancia especializada dentro del Consejo General del IFE, con importantes atribuciones en esta materia.

s¿ Solo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

&¿ Precisión de que el financiamiento público estará destinado al sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, además de fijar las bases para la determinación de los montos respectivos.

&¿ Principios de igualdad y de equidad en la asignación de los elementos con que cuenten los partidos políticos para llevar a cabo sus actividades.

s¿ Bases para fijar los costos mínimos de una campaña electoral y para la aplicación de los principios de igualdad y de equidad en la asignación del financiamiento público.

s¿ Se establece a nivel constitucional, además, el financiamiento público por concepto de actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

&¿ Fundamento constitucional para que la ley secundaria fije criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes, los

procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y para fijar las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de las disposiciones relativas.

La introducción del criterio de equidad en la Constitución se tradujo en varias modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Pero quizás lo más relevante de la reforma de 1996 tenga que ver con la nueva magnitud de los recursos que recibieron los partidos y con la fórmula de distribución de tales recursos.

Por una parte, la ley aumentó drásticamente los recursos públicos destinados a los partidos políticos. En términos reales, el monto que aportó el IFE en 1994 al conjunto de partidos políticos representó apenas el 16.5 por ciento del monto total que la ley ordenó aportar para 1997. Por otro lado, la ley alteró el método de asignación y otorgó más peso al criterio de equidad. En 1994, el 17.3 por ciento del financiamiento público a los partidos fue entregado equitativamente entre éstos y 82.7 por ciento fue ministrado en proporción a la votación que hubieran recibido; en contraste, en 1997 el 30 por ciento fue entregado equitativamente y 70 por ciento fue entregado en proporción a su votación.

Considero que "al establecer la preeminencia del financiamiento público sobre el privado, intenta transparentar el flujo de recursos, equilibrar las condiciones de la competencia, que sobre la política no pesen los grandes intereses económicos y mucho menos bandas delincuenciales".

Además, la reforma de 1996 eliminó las contribuciones anónimas a los partidos y, como lo acabamos de ver, las reglas relativas al financiamiento privado dispusieron que ningún partido podría recibir aportaciones anuales por una cantidad superior al 10 por ciento del total del financiamiento público para actividades ordinarias, y que las aportaciones de dinero que realizara cada persona física o moral facultada para ello tendrían un límite anual equivalente a 0.05 por ciento del mismo total.

Otra cuestión relevante es la referente a los límites de los gastos de campaña para presidente, senadores, diputados y asambleístas. A partir de la reforma, el Consejo General asumió la facultad de acordar los topes de gastos de campaña para todas las elecciones federales de senadores y diputados.

Paralelamente se modificaron las fórmulas de cálculo y se estipularon más claramente las reglas que debe observar el Consejo General para determinar los topes de gastos de campaña.

Ahora bien, a nivel constitucional, la reforma de 1996 fue débil en los aspectos de la publicidad y el control. Respecto a la publicidad sobre el origen, gasto y patrimonio de los partidos, la Constitución no brinda ni una sola regla.

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 y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

Al financiamiento público también se le atribuye la capacidad de inhibir en alguna medida la influencia de intereses particulares en los resultados de las elecciones o en el comportamiento de los candidatos ganadores. Así, los objetivos que se persiguen con el financiamiento público son, entre otros, que la competencia electoral se realice bajo condiciones mínimamente equitativas, que la falta de financiamiento privado no se convierta en un obstáculo para la participación de todos los partidos en las contiendas electorales, y que se introduzca una mayor transparencia en el financiamiento a partidos y campañas, pues el uso de recursos públicos obliga a los dirigentes de los partidos y a los candidatos a reportar detalladamente cómo están ejerciendo los recursos.

Después de saber todo el proceso histórico del financiamiento público en nuestro país, es necesario saber que su fundamentación constitucional actual se encuentra establecido en el artículo 41, fracción II, de nuestra carta magna que a la letra dice:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía...

I. ...

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos 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 y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley: a)...

Al respecto, el Tribunal Federal Electoral ha emitido una tesis en la que hace una relatoría general de los principios constitucionales aplicables al financiamiento de los partidos políticos nacionales, que por su importancia y claridad transcribimos.

FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES APLICABLES.- En el artículo 41, párrafo segundo, fracción II, primer y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reitera el principio constitucional de legalidad electoral que, entre otros aspectos, se traduce en una reserva de ley en tres materias concretas: 1. Fijación de criterios para determinar límites a las erogaciones en campañas electorales; 2. Establecimiento de montos máximos de aportaciones pecuniarias de simpatizantes y procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos, y 3. Señalamiento de sanciones por el incumplimiento de las disposiciones sobre: a) Límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; b) Montos máximos de las aportaciones pecuniarias de los simpatizantes de los partidos políticos, y c)

Control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos políticos. Por lo que atañe al punto 1 debe advertirse que esos criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales deben estar prescritos en disposiciones legislativas, en el entendido de que, por definición, el término criterios está referido a pautas o principios necesariamente genéricos que, en el presente caso, son aplicables tratándose de la determinación de límites a las erogaciones, sin que revistan un grado de especificidad, o bien, sean conducentes para hacer eficiente y eficaz el contenido de una atribución o el cumplimiento de una obligación, en el caso, partidaria. Este carácter de los criterios naturalmente lleva implícito el hecho de que son meras referencias normativas para el ejercicio de la consecuente facultad reglamentaria que dará eficiencia y eficacia prescriptiva a las correspondientes reglas. En el supuesto de lo destacado en el punto 2, se está en el caso de límites a las aportaciones en numerario de los simpatizantes de los partidos políticos y procedimientos para el control y vigilancia de todos los recursos partidarios. Asimismo, otro aspecto que debe destacarse de las normas constitucionales transcritas, subrayado en el punto 3 anterior, es que las sanciones precitadas son la mera consecuencia jurídica para la hipótesis normativa genérica consistente en el incumplimiento de las obligaciones jurídicas sobre límites a las erogaciones en campañas electorales; montos máximos de las aportaciones pecuniarias de los simpatizantes, y control y vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos políticos. Empero, algo que resalta, por imperativo constitucional, es que tanto las infracciones como las sanciones respectivas deben estar prescritas en normas jurídicas legislativas, esto es, lógicamente generales, abstractas, impersonales y heterónomas.¹²

El TRIFE ha emitido diversas tesis relacionadas con quejas sobre financiamiento, relativas al procedimiento preliminar que debe satisfacerse para su trámite.

Por lo que se refiere a los criterios del gobierno para asignar fondos a los partidos políticos, hay cuatro principales:

- 1) Montos iguales para cada partido;
- 2) Montos proporcionales en relación con el número de votos recibidos o de cumies

¹² Revista Justicia Electoral 1998, Tercera Época, Suplemento 2, Pág. 47-48, Sala Superior, Tesis S3EL 036/98

obtenidas en elecciones previas;

- 2) Una combinación de porciones equitativas y montos proporcionales a los votos recibidos; y
- 3) Una combinación de montos proporcionales a los votos recibidos y montos proporcionales a la representación parlamentaria.

Entre estos cuatro criterios, el más común es el segundo. El financiamiento público puede ser directo o indirecto.

En la literatura sobre financiamiento a partidos y campañas hay un intenso debate en torno a "*los pros y los contras*" de la utilización a gran escala del financiamiento público a partidos y campañas. Los principales argumentos que se esgrimen a favor y en contra del financiamiento público se enumeran a continuación.¹³

A favor del financiamiento público de los partidos hay cuatro argumentos principales:

1. *El financiamiento público contribuye a que los partidos se "liberen" de presiones o influencias externas; es decir, robustece la autonomía de los partidos. Cuando el partido depende para su financiamiento de individuos o corporaciones que hacen grandes donaciones, los dirigentes y candidatos de ese partido pueden ser objeto de presiones para alterar sus decisiones -una vez que ocupan un puesto de elección popular-.*
2. *El financiamiento público permite exigir a los partidos que reporten públicamente sus ingresos y gastos; es decir, permite una mejor fiscalización de los fondos partidistas. En tales informes, se difunde públicamente el nombre de los donantes y el monto de los donativos, lo cual presumiblemente inhibe conductas ilegales y aumenta la confianza de los ciudadanos en los partidos.*

¹³ Guerrero Gutiérrez, Eduardo, "Fiscalización y Transparencia del financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales: Dinero y Democracia", Serie; Cultura de Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México, 2003.

3. *El financiamiento público contribuye a promover una equidad básica en la competencia, toda vez que garantiza un ingreso mínimo a todos los partidos y candidatos. Frecuentemente, un candidato necesita tal ingreso para realizar su campaña con probabilidad de éxito. Por ejemplo, en las elecciones de 1997 se configuró lo que podríamos llamar un piso virtual de competitividad de alrededor de 205,000 pesos -cantidad fijada por la autoridad electoral como "costo mínimo de campaña"-. Según los análisis de los resultados electorales, este piso coincidió con el nivel mínimo de recursos que un candidato debía gastar si esperaba obtener resultados competitivos.*

4. *El financiamiento público hace menos atractivas las fuentes de financiamiento ilegales. Una vez que el candidato obtiene la cantidad mínima necesaria para realizar su campaña, se reducen sus incentivos para acudir a fuentes de financiamiento ilegal o a donantes de reputación dudosa. Un escándalo político vinculado con la aportación de recursos ilegales a una campaña puede tener costos electorales muy altos tanto para el partido como para el candidato.*

En contra de que los partidos políticos dependan mayoritariamente del financiamiento público hay cuatro argumentos principales:

1. *El financiamiento público no aleja a los grandes donadores privados de los partidos porque, en realidad, ningún gobierno posee la capacidad para fiscalizar eficazmente tales donaciones. De acuerdo con esta posición, los instrumentos fiscalizadores del Estado son torpes e insuficientes para monitorear adecuadamente los recursos (de diversa índole) que benefician a partidos y candidatos. La multiplicidad y sofisticación técnica de algunas transacciones financieras y la aparición, cada vez más frecuente, de organizaciones ciudadanas (advocacy groups) que abanderan simultáneamente las mismas causas que promueve el candidato -y que tienen como propósito oculto apoyarlo indirectamente- dificulta considerablemente la fiscalización del financiamiento.*

2. *Cuando los partidos y candidatos dependen excesivamente del financiamiento público, los partidos se alejan de sus militantes y los candidatos de sus simpatizantes. Cuando tal financiamiento es suficiente para sufragar los gastos mínimos de las campañas, los partidos y candidatos tienen menos incentivos para acudir a los militantes y simpatizantes partidistas en la búsqueda de fondos -y, por ende, tienen también menos incentivos para indagar sobre sus necesidades y expectativas-.*
3. *La excesiva dependencia del financiamiento público coloca a los partidos en una posición de alto riesgo cuando hay una crisis en las finanzas públicas. Tal dependencia convierte a los partidos en agencias gubernamentales de fado, la cual puede debilitarlos frente al gobierno o al partido gobernante en procesos de negociación.*
4. *La transparencia de las aportaciones privadas (es decir, la publicidad del nombre completo del donante y del monto de su donación) a la que obliga la presencia del financiamiento público aleja de los partidos y candidatos a donantes potenciales. Estos últimos son susceptibles de rechazar la publicidad de sus aportaciones por varios motivos: no son bien vistas las aportaciones a múltiples destinatarios o a destinatarios en competencia, y la donación a perdedores puede traer daños al prestigio personal o a la vida profesional (en algunos países hasta podría provocar la pérdida de privilegios tributarios, etc.). Por la tanto, la publicidad que propicia el financiamiento gubernamental desincentiva gran parte del financiamiento privado de los partidos.*

3.2.1.1 Rubros que Integran el Financiamiento Publico

3.2.1.1.1 Para el sostenimiento de actividades permanentes

A este respecto la Ley Fundamental establece en el artículo 41, fracción II, inciso a), lo

siguiente:

- a) *El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, 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. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;*

En relación estrecha con lo anterior, el COFIPE establece en su artículo 49, párrafo 7, inciso a), fracción I, lo siguiente:

- I. *El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice al que se refiere la fracción VI de este inciso, así como los demás factores que el propio Consejo determine. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña;*
- II. *El costo mínimo de una campaña para diputado, será 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;*
- III. *El costo mínimo de una campaña para senador, será multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;*

IV. El costo mínimo de gastos de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se calculará con base a lo siguiente: El costo mínimo de gastos de campaña para diputado se multiplicará por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura la campaña de Presidente;

V. La suma del resultado de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, según corresponda, constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:

El 30% de la cantidad total que resulte, se entregará en forma igualitaria, a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.

El 70% restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.

VI. El financiamiento a que se refieren las fracciones anteriores se determinará anualmente tomando en consideración el índice nacional de precios al consumidor, que establezca el Banco de México;

VII. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente; y

VIII. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

Al ser establecida la naturaleza jurídica de los partidos políticos como entidades de interés público, resulta claro que su función es permanente, ya que no sólo durante la época de elecciones realizan actividades, sino también durante los períodos de dos años que transcurren

entre procesos electorales federales desarrollan una serie de eventos de difusión, capacitación, educación, investigación del fenómeno político-electoral, etc., que contribuyan al desarrollo de la cultura democrática, por lo que es indispensable que cuenten con recursos suficientes para tal fin.

3.2.1.1.2 Para el gasto de campaña

En este sentido la Carta Magna establece en su artículo 41, fracción II, inciso b), lo siguiente:

"El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año;"

En congruencia con lo anterior, el COFIPE establece en su artículo 49, párrafo 7, inciso b), fracciones I y II, lo siguiente:

- I. En el año de la elección, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y*
- II. El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.*

3.2.1.1.3 Por actividades específicas como entidades de interés público

Esta actividad se encuentra fundamentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 41, fracción II, inciso c), que establece lo siguiente:

"Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales."

En correlación con lo anterior, el COFIPE establece en su artículo 49, párrafo 7, inciso c), fracciones I, II y III, lo siguiente:

- I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, podrán ser apoyadas mediante el financiamiento público en los términos del reglamento que expida el Consejo General del Instituto;*
- II. El Consejo General no podrá acordar apoyos en cantidad mayor al 75% anual, de los gastos comprobados que por las actividades a que se refiere este inciso hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior; y*
- III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.*

3.2.1.2 Financiamiento público ministrado a partidos políticos

A continuación se muestra el financiamiento) público ministrado a los partidos políticos desde 1991 hasta 2005.

FINANCIAMIENTO PÚBLICO MINISTRADO A PARTIDOS POLÍTICOS EN 1991

PARTIDO	ACTIVIDAD ELECTORAL	ACTIVIDADES GENERALES	SUBROGACIÓN DEL ESTADO	ACTIVIDADES ESPECIFICAS	TOTAL
PAN	12,754,519.00	-	3,425,081.09	1,924,300.55	18,103,900.64
PRI	34,299,467.06	-	10,887,403.34	2,981,705.48	48,168,575.88
PPS	5,687,414.84	-	1,322,556.06	2,981,705.48	9,991,676.38
PRD	2,761,414.84	-	644,322.18	2,981,705.48	6,387,442.50
PFCRN	6,214,378.49	-	1,560,054.56	2,981,705.48	10,756,138.53
PARM	4,580,469.42	-	1,288,644.37	2,981,705.48	8,850,819.27
PDM	-	1,368,750.00	-	2,484,754.56	3,853,504.56
PT	-	627,373.75	-	-	627,373.75
PRT	-	627,373.75	-	-	627,373.75
PEM	-	627,373.75	-	-	627,373.75
TOTAL	66,297,663.65	3,250,871.25	19,128,061.60	19,317,582.51	107,994,179.01

FINANCIAMIENTO PÚBLICO MINISTRADO A PARTIDOS POLÍTICOS EN 1992

PARTIDO	ACTIVIDAD ELECTORAL	ACTIVIDADES GENERALES	SUBROGACIÓN DEL ESTADO	ACTIVIDADES ESPECIFICAS	TOTAL
PAN	6,281,919.20	2,834,271.06	3,177,943.51	1,924,300.55	14,218,434.32
PRI	21,851,253.27	2,834,271.06	13,454,152.34	6,290,530.13	44,430,206.80
PPS	704,180.22	2,834,271.06	423,723.79	1,180,004.09	5,142,179.16
PRD	2,807,916.08	2,834,271.06	1,518,373.80	2,152,022.61	9,312,583.55
PFCRN	1,602,173.19	2,834,271.06	812,137.26	2,585,188.17	7,833,769.68
PARM	763,810.77	2,834,271.06	529,654.73	1,126,950.91	5,254,687.47
TOTAL	34,011,252.73	17,005,626.36	19,915,985.43	15,258,996.46	86,191,860.98

FINANCIAMIENTO PÚBLICO MINISTRADO A PARTIDOS POLÍTICOS EN 1993

PARTIDO	ACTIVIDAD ELECTORAL	ACTIVIDADES GENERALES	SUBROGACIÓN DEL ESTADO	ACTIVIDADES ESPECIFICAS	TOTAL
PAN	11,172,707.40	2,834,271.06	3,810,150.00	2,807,450.35	20,624,578.81
PRI	38,863,546.50	2,834,271.06	17,841,150.00	6,967,956.09	66,506,923.65
PPS	1,252,419.73	2,834,271.06	504,000.00	1,529,339.08	6,120,029.87
PRD	4,994,019.15	2,834,271.06	1,866,300.00	3,208,502.11	12,903,092.32
PFCRN	2,849,545.13	2,834,271.06	966,000.00	3,575,251.25	10,225,337.44
PARM	1,358,475.65	2,834,271.06	630,000.00	1,357,530.58	6,190,277.29
PDM	-	2,834,271.06	-	1,357,530.58	4,201,801.64
PT	-	2,834,271.06	-	1,357,530.58	4,201,801.64
PEM	-	2,834,271.06	-	1,357,530.58	4,201,801.64
TOTAL	60,490,713.56		25,617,600.00	23,558,891.20	135,175,644.30

25,508,439.54 51

FINANCIAMIENTO PÚBLICO MINISTRADO A PARTIDOS POLÍTICOS EN 1994

PARTIDO	ACTIVIDAD ELECTORAL	ACTIVIDADES GENERALES	SUBROGACIÓN DEL ESTADO	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	DESARROLLO DE PARTIDOS POLÍTICOS	TOTAL
PAN	18,845,757.61	2,834,271.06	4,076,700.00	3,209,519.67	-	28,966,248.34
PRI	65,553,759.81	2,834,271.06	19,080,240.00	11,956,198.62	-	99,424,469.49
PPS	2,112,540.65	2,834,271.06	539,280.00	1,944,560.90	1,700,562.64	9,131,215.25
PRD	8,423,748.25	2,834,271.06	1,996,620.00	7,459,345.12	-	20,713,984.43
PFCRN	4,806,519.58	2,834,271.06	1,033,620.00	4,795,345.99	1,700,562.64	15,170,319.27
PARM	2,291,432.32	2,834,271.06	674,100.00	2,438,772.85	1,700,562.64	9,939,138.87
PDM	-	2,834,271.06	-	2,098,285.99	1,417,135.53	6,349,692.58
PT	-	2,834,271.06	-	1,725,975.23	1,417,135.53	5,977,382.52
PVEM	-	2,834,271.06	-	1,384,144.87	1,417,135.53	5,635,551.46
TOTAL	102,033,758.22	25,508,439.54	27,400,560.00	37,012,149.94	9,353,094.51	201,308,002.21

FINANCIAMIENTO PÚBLICO MINISTRADO A PARTIDOS POLÍTICOS EN 1995

PARTIDO	ACTIVIDAD ELECTORAL	ACTIVIDADES GENERALES	SUBROGACIÓN DEL ESTADO	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	DESARROLLO DE PARTIDOS POLÍTICOS	TOTAL
PAN	19,309,332.57	5,954,761.50	7,686,274.12	3,617,337.97	-	36,567,706.16
PRI	37,597,307.25	5,954,761.50	21,889,263.80	7,053,455.53	-	72,494,788.08
PRD	12,510,597.76	5,954,761.50	4,037,897.32	3,917,086.08	-	26,420,342.66
PFCRN	-	5,954,761.50	-	1,827,909.52	3,572,856.90	11,355,527.92
PT	2,039,900.42	5,954,761.50	482,755.80	1,888,856.29	3,572,856.90	13,939,130.91
PVEM	-	5,954,761.50	-	1,304,744.96	3,572,856.90	10,832,363.36
TOTAL	71,457,138.00	35,728,569.00	34,096,191.04	19,609,390.35	10,718,570.70	171,609,859.09

FINANCIAMIENTO PÚBLICO MINISTRADO A PARTIDOS POLÍTICOS EN 1996								
PARTIDO	ACTIVIDAD ELECTORAL	ACTIVIDADES GENERALES	SUBROGACIÓN DEL ESTADO	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	DESARROLLO DE PARTIDOS POLÍTICOS	ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES N0V. Y DIC.	GASTOS DE CAMPAÑA N0V. Y DIC.	TOTAL
PAN	32,442,092.38	4,962,301.25	16,262,684.80	6,574,057.72		43,326,166.42	43,326,166.42	146,893,468.99
PRI	63,168,175.84	4,962,301.25	44,769,059.01	10,973,049.35		72,835,305.92	72,835,305.92	269,543,197.29
PRD	21,019,368.07	4,962,301.25	8,876,611.80	2,770,961.60		32,421,915.75	32,421,915.75	102,473,074.22
PC		4,962,301.25		1,104,035.29	2,977,380.75	3,937,980.16		12,981,697.45
PT	3,427,287.69	4,962,301.25	1,123,242.00	1,916,253.85	2,977,380.75	15,499,118.74	15,499,118.74	45,404,703.02
PVEM		4,962,301.25		1,559,861.34	2,977,380.75	3,937,980.16		13,437,523.50
PPS		1,488,690.42			1,190,952.28	1,968,990.08		4,648,632.78
PDM		1,488,690.42			1,190,952.28	1,968,990.08		4,648,632.78
TOTAL	120,056,923.98	32,751,188.34	71,031,597.61	24,898,219.15	11,314,046.81	175,896,447.31	164,082,506.83	600,030,930.03
FINANCIAMIENTO PÚBLICO MINISTRADO A PARTIDOS POLÍTICOS EN 1997								
PARTIDO	ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES		GASTOS DE CAMPAÑA		ACTIVIDADES ORDINARIAS ESPECÍFICAS		TOTAL	
PAN	259,956,828.81		259,956,828.81		7,334,453.45		527,248,111.07	
PRI	437,011,758.76		437,011,758.76		18,089,139.75		892,112,657.27	
PRD	194,531,523.78		194,531,523.78		2,272,992.90		391,336,040.46	
PT	92,994,946.66		92,994,946.66		3,947,624.70		189,937,518.02	
PC	15,751,920.92		19,689,901.16		2,382,957.21		37,824,779.29	
PVEM	15,751,920.92		19,689,901.16		2,151,111.94		37,592,934.02	
PPS	7,875,960.46		9,844,950.58		-		17,720,911.04	
PDM	7,875,960.46		9,844,950.58		-		17,720,911.04	
TOTAL	,031,750,820.77		1,043,564,761.49		36,178,279.95		2,111,493,862.21	
FINANCIAMIENTO PÚBLICO MINISTRADO A PARTIDOS POLÍTICOS EN 1998								
PARTIDO	ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES		ACTIVIDADES ESPECÍFICAS		TOTAL			
PAN	252,014,358.21		20,481,597.50		272,495,955.71			
PRI	341,623,709.24		9,773,143.30		351,396,852.54			
PRD	245,256,700.95		2,641,245.90		247,897,946.85			
PT	78,919,783.06		5,083,993.07		84,003,776.13			
PVEM	87,789,208.21		2,983,215.23		90,772,423.44			
TOTAL	1,005,603,759.67		40,963,195.00		1,046,566,954.67			

FINANCIAMIENTO PÚBLICO MINISTRADO A PARTIDOS POLÍTICOS EN 1999				
PARTIDO	ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES		ACTIVIDADES ESPECIFICAS	TOTAL
PAN	298,938,596.37		25,144,248.00	324,082,844.37
PRI	405,199,884.58		13,313,734.00	418,513,618.58
PRD	290,869,935.65		6,955,047.00	297,824,982.65
PT	93,618,824.00		5,571,175.00	99,189,999.00
PVEM	104,119,356.07		8,996,264.00	113,115,620.07
PCD	9,939,555.00		-	9,939,555.00
CONVERGENCIA DEMOCRACIA	9,939,555.00		-	9,939,555.00
PSN	9,939,555.00		-	9,939,555.00
PAS	9,939,555.00		-	9,939,555.00
PDS	9,939,555.00		-	9,939,555.00
PARM	9,939,555.00		-	9,939,555.00
TOTAL	1,252,383,926.67		59,980,468.00	1,312,364,394.67
FINANCIAMIENTO PÚBLICO MINISTRADO A PARTIDOS POLÍTICOS EN 2000				
PARTIDO	ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	GASTOS DE CAMPAÑA	ACTIVIDADES ESPECIFICAS	TOTAL
PAN	335,767,829.30	335,767,829.30	21,177,590.59	692,713,249.19
PRI	455,120,507.44	455,120,507.44	10,873,263.37	921,114,278.25
PRD	326,705,109.66	326,705,109.66	3,442,281.55	656,852,500.87
PT	105,152,662.47	105,152,662.47	7,039,781.38	217,345,106.32
PVEM	116,946,859.98	116,946,859.98	13,349,515.35	247,243,235.31
CDPPN	26,793,859.37	26,793,859.37	414,890.39	54,002,609.13
PCD	26,793,859.37	26,793,859.37	1,183,723.45	54,771,442.19
PSN	26,793,859.37	26,793,859.37	4,710,907.52	58,298,626.26
PARM	26,793,859.37	26,793,859.37	-	53,587,718.74
PAS	26,793,859.37	26,793,859.37	-	53,587,718.74
DSPPN	26,793,859.37	26,793,859.37	988,029.23	54,575,747.97
TOTAL	1,500,456,125.07	1,500,456,125.07	63,179,982.83	3,064,092,232.97
FINANCIAMIENTO PÚBLICO MINISTRADO A PARTIDOS POLÍTICOS EN 2001				
PARTIDO	ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	ACTIVIDADES ESPECIFICAS	TOTAL	
PAN	619,250,613.60	18,223,645.22	637,474,258.82	
PRI	689,794,183.75	5,092,492.78	694,886,676.53	
PRD	273,198,587.92	6,548,232.30	279,746,820.22	
PT	137,992,579.60	8,277,767.62	146,270,347.22	
PVEM	176,310,746.53	-	176,310,746.53	
CDPPN	113,638,342.80	643,441.80	114,281,784.60	
PSN	98,192,354.46	4,726,500.00	102,918,854.46	
PAS	98,192,354.46	603,750.00	98,796,104.46	
TOTAL	2,206,569,763.12	44,115,829.72	2,250,685,592.84	

FINANCIAMIENTO PÚBLICO MINISTRADO A PARTIDOS POLÍTICOS EN 2002				
PARTIDO	ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	ACTIVIDADES ESPECIFICAS		TOTAL
PAN	646,497,591.42	20,607,006.57		667,104,597.99
PRI	720,145,034.18	15,679,312.77		735,824,346.95
PRD	285,219,385.37	9,553,118.08		294,772,503.45
PT	144,064,326.53	10,656,499.50		154,720,826.03
PVEM	184,068,421.70	2,455,500.00		186,523,921.70
CDPPN	118,638,429.43	13,973,279.69		132,611,709.12
PSN	102,512,817.67	1,639,612.50		104,152,430.17
PAS	102,512,817.67	4,056,562.50		106,569,380.17
PLM	19,197,156.67	-		19,197,156.67
MÉXICO POSIBLE	19,197,156.67	-		19,197,156.67
FUERZA CIUDADANA	19,197,156.67	-		19,197,156.67
TOTAL	2,361,250,293.98	78,620,891.61		2,439,871,185.59
FINANCIAMIENTO PÚBLICO MINISTRADO A PARTIDOS POLÍTICOS EN 2003				
PARTIDO	ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	GASTOS DE CAMPAÑA	ACTIVIDADES ESPECIFICAS	TOTAL
PAN	641,132,019.91	641,132,019.91	26,249,070.02	1,308,513,109.84
PRI	714,168,268.29	714,168,268.29	16,915,012.92	1,445,251,549.50
PRD	282,852,142.03	282,852,142.03	8,531,486.04	574,235,770.10
PT	142,868,588.82	142,868,588.82	11,503,603.77	297,240,781.41
PVEM	182,540,739.69	182,540,739.69	1,897,664.15	366,979,143.53
CONVERGENCIA	117,653,787.75	117,653,787.75	13,089,415.44	248,396,990.94
PSN	101,662,010.78	101,662,010.78	6,274,152.09	209,598,173.65
PAS	101,662,010.78	101,662,010.78	5,306,467.78	208,630,489.34
PLM	30,460,527.57	45,690,791.36	2,370,203.95	78,521,522.88
MÉXICO POSIBLE	30,460,527.57	45,690,791.36	1,685,200.24	77,836,519.17
FUERZA CIUDADANA	30,460,527.57	45,690,791.36	93,822,276.40	76,151,318.93
TOTAL	2,375,921,150.76	2,421,611,942.13	93,822,276.40	4,891,355,369.29
FINANCIAMIENTO PÚBLICO MINISTRADO A PARTIDOS POLÍTICOS EN 2004				
PARTIDO	ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	ACTIVIDADES	ESPECIFICAS	TOTAL
PAN	499,131,088.83	30,382,449.65		529,513,538.48
PRI	550,797,172.79	16,862,411.83		567,659,584.62
PRD	323,894,251.95	7,419,458.74		331,313,710.69
PT	121,285,135.05	5,803,797.47		127,088,932.52
PVEM	171,206,971.42	2,798,419.20		174,005,390.62
CONVERGENCIA	119,515,565.97	5,885,317.01		125,400,882.98
TOTAL	1,785,830,186.01	69,151,853.90		1,854,982,039.91

FINANCIAMIENTO PÚBLICO MINISTRADO A PARTIDOS POLÍTICOS EN 2005

	ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	ACTIVIDADES ESPECIFICAS (PRIMERA MINISTRACIÓN)	ACTIVIDADES ESPECIFICAS (SEGUNDA MINISTRACIÓN)	ACTIVIDADES ESPECIFICAS TOTAL	
PAN	546,037,428.77	7,261,566.18	6,965,656.96	14,227,223.14	560,264,651.91
PRI	602,558,884.31	293,250.00	134,075.70	427,325.70	602,986,210.01
PRD	354,332,536.06	811,651.67	371,999.18	1,183,650.85	355,516,186.91
PT	132,683,026.11	1,985,952.55	2,942,593.40	4,928,545.95	137,611,572.06
PVEM	187,296,316.65	298,425.00		298,425.00	187,594,741.65
CONVERGENCIA	130,747,160.02	3,639,581.93	2,331,414.25	5,970,996.18	136,718,156.20
NUEVA ALIANZA ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA	16,280,461.27	0.00	0.00	0.00	16,280,461.27
Y CAMPESINA	16,280,461.27	0.00	0.00	0.00	16,280,461.27
TOTAL	1,986,216,274.46	14,290,427.33	12,745,739.49	27,036,166.82	2,013,252,441.28

Estos cuadros muestran el financiamiento publico ministrado a los partidos políticos desde 1991 hasta el año 2005, nótese la diferencia de cantidades, en las cuales el Partido Revolucionario Institucional (PRI), para 1991 le asignaron un presupuesto de casi tres veces mas que el Partido Acción Nacional, considerado como la segunda fuerza política mas relevante de México, sin embargo la diferencia destaca mas con relación a los últimos partidos la cual fue de 29 veces mas, esto habla de una desigualdad política y que desgraciadamente sigue vigente en pleno siglo veintiuno.

De la misma manera, se puede observar en los demás cuadros la desigualdad en el otorgamiento del financiamiento publico a los partidos políticos, amén de que el financiamiento va en aumento cada año, mas aun cuando es año electoral el cual puede aumentar hasta diez veces mas del presupuesto otorgado en un año no electoral, esto nos hace ver que debido a la desigualdad financiera no puede existir una sana competitividad electoral, tema medular de la reforma electoral de 1996.

En este aspecto podemos mencionar que México es un país en vías de desarrollo o como lo denotan los autores un país tercer mundista, el cual no debe otorgar sumas estratosféricas del erario público al financiamiento de los partidos políticos, puesto que el exceso de este tipo de financiamiento podría servir para mejorar la calidad en la educación publica, reducir o eliminar por completo la pobreza imperante en nuestro país, etc.

3.2.1.3 Clasificación del Financiamiento Público

3.2.1.3.1 El financiamiento público directo

El financiamiento público directo del gasto corriente, es cuando el partido político es receptor de transferencias monetarias, estos recursos que reciben los partidos son destinados tanto al mantenimiento de su bancada legislativa como al sostenimiento de su maquinaria administrativa permanente.

3.2.1.3.2 El financiamiento público indirecto

El financiamiento público indirecto de los gastos electorales, comprende aquellos beneficios gubernamentales que el partido político recibe en especie, es decir, subvenciones de diversa índole, así, las aportaciones más significativas son las concesiones de espacios gratuitos en los medios de comunicación y el otorgamiento de franquicias postales. El financiamiento público indirecto suele distribuirse equitativamente y utilizarse en las actividades previstas originalmente.

3.2.2 Financiamiento Privado

El financiamiento privado se puede presentar actualmente como un mecanismo para solventar la moderna crisis de los partidos y recuperar sus vínculos con los grupos de la sociedad. No obstante que en México el financiamiento privado tiene actualmente un carácter complementario, ciertamente juega un papel importante.

El financiamiento privado tiene su fundamento en el artículo 41, fracción II, párrafo 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asimismo es el primero en ocurrir históricamente, comprende los ingresos que provienen de las cuotas fijas o aportaciones de los afiliados, de las donaciones realizadas por individuos o instituciones de naturaleza diversa, del producto de las actividades propias del partido, del rendimiento de su patrimonio y de los créditos concertados con los agentes financieros, principalmente.

3.2.2.1 Rubros que integran el Financiamiento Privado

La Ley Electoral desde 1993 precisó y reglamentó el financiamiento privado, estableciéndose cuatro rubros fundamentales, mismos que fueron revisados en la última reforma electoral de 1996, para quedaren los términos que enseguida se señalarán.

3.2.2.1.1 Financiamiento por Militancia.

Este financiamiento tiene sus bases en el COFIPE, el cual establece en el artículo 49, párrafo 11, inciso a), las reglas que se deben seguir para este tipo de financiamiento, las cuales son:

a) El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas conforme a las siguientes reglas;

- I. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado;*
- II. Cada partido político determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, así como las aportaciones de sus organizaciones; y*
- III. Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido.*

Podemos observar en el texto antes transcrito, que el financiamiento que proviene de los militantes de los partidos políticos parece estar conformado únicamente por dinero, toda vez que se habla solamente de cuotas obligatorias (ordinarias y extraordinarias) de sus afiliados, así como las personales que los candidatos aportan para sus campañas. No obstante ello, resulta lógico que también sea posible aportar recursos en especie, pues si tal derecho les está reconocido a los simpatizantes, sería absurdo que en el caso de los propios militantes estuviesen impedidos para hacerlo.

3.2.2.1.2 Financiamiento por Simpatizantes

A este efecto, el COFIPE establece en su artículo 49, párrafo 11, inciso b) las siguientes reglas:

b) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el párrafo 2 de este artículo. Las aportaciones se deberán sujetar a las siguientes reglas:

- I. Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos;*
- II. De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que se harán constar los datos de identificación del aportante, salvo que hubieren sido obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos*

promocionales. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables;

- III. Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda;*
- IV. Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda los límites establecidos en la fracción anterior; y*
- V. Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.*

Se establece que el financiamiento de los simpatizantes de los institutos políticos se conforma con aportaciones que pueden ser en dinero o en especie, reiterando que las personas físicas o morales comprendidas en el párrafo 2 del propio artículo que se comenta, se encuentran impedidas para realizar cualquier tipo de aportación.

La simple lectura, así como una interpretación gramatical de las fracciones transcritas resultan suficientes para comprender el significado y alcance del precepto, por lo que no requieren aclaración adicional.

3.2.2.1.3 Autofinanciamiento

A este respecto, el COFIPE establece en su artículo 49, párrafo 11, inciso c), los siguientes lineamientos:

c) El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. Para efectos de este Código, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos;

Este tipo de ingresos deberán estar apoyados en un control por cada evento que se realice y, de acuerdo con el reglamento que establece los lineamientos correspondientes, deberá contener la siguiente información: número consecutivo, tipo de evento, forma de administrarlo, fuente de ingresos, control de folios, números y fechas de las autorizaciones legales para su celebración, importe total de los ingresos brutos obtenidos, importe desglosado de los gastos, ingreso neto obtenido y nombre y firma del responsable del evento.

3.2.2.1.4 Financiamiento por Rendimientos Financieros

En relación a esta afinidad, el COFIPE establece en su artículo 49, párrafo 11, inciso d), lo siguiente:

d) Para obtener financiamiento por rendimientos financieros los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionalmente a las provenientes de las modalidades del financiamiento señaladas en el presente artículo. El financiamiento por rendimientos financieros se sujetará a las

siguientes reglas:

- I. A las aportaciones que se realicen, a través de esta modalidad, les serán aplicables las disposiciones contenidas en los párrafos 2 y 3, y en la fracción III del inciso b) de este párrafo y demás disposiciones aplicables a este Código y las leyes correspondientes, atendiendo al tipo de operación realizada*
- II. Los fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político considere conveniente, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles; y*
- III. Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.*

La ley facultó a los partidos políticos para crear fondos o fideicomisos que les permitan tener un ingreso adicional, sin embargo, esta vía ha sido cuidadosamente limitada a efecto de evitar fenómenos de especulación que irían en contra de la naturaleza jurídica de los partidos políticos, así como de los fines que la Constitución les ha asignado a los mismos. El control que de tales ingresos perciban los institutos políticos estarán sustentados, de acuerdo con el reglamento que establece los lineamientos correspondientes, con los estados de cuenta que les remitan las instituciones bancarias o financieras, así como con actos constitutivos o modificatorios de las operaciones financieras de los fondos o de los fideicomisos correspondientes, toda vez que resulta evidente que tales actos jurídicos se encuentran regulados por las leyes especiales de la materia.

3.2.3 Financiamiento Mixto

Este modelo conjuga en forma proporcional los dos modelos anteriores; es decir, los gastos ordinarios y/o de campaña son sufragados en proporción por el Estado y por los particulares.

3.3 Fiscalización

Paralelamente a las ampliaciones y reformas que han experimentado las disposiciones jurídicas relacionadas con el régimen financiero de los partidos políticos, se han establecido los criterios, procedimientos y mecanismos para hacer más completo y exhaustivo el proceso de rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos financieros manejados por los partidos políticos. En primer término, es pertinente señalar que como resultado de la reforma electoral de 1996, los partidos políticos establecieron un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos ordinarios y de campaña, así como de la presentación de informes anuales y de campaña sobre el origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento. A continuación se describe el contenido de ambos informes, así como las tareas que desempeña el órgano interno de fiscalización y el régimen de sanciones a faltas administrativas.

- 1) *Presentación de informes anuales.* Los partidos políticos, así como las agrupaciones políticas están obligados a presentar un informe anual, a más tardar dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, en el que deben informar de sus ingresos totales y gastos ordinarios realizados durante el ejercicio correspondiente.
- 2) *Presentación de informes de campaña.* Los partidos políticos deben presentar, por cada una de las campañas que hayan realizado con motivo de las elecciones, un informe de campaña que describa detalladamente los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado. Estos informes deben ser presentados a más tardar dentro de los 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 IFE para cada elección, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

3) *Órgano especializado de fiscalización.* La revisión de los informes que presenten los partidos políticos sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, así como la vigilancia del manejo de sus recursos es atribución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Esta comisión tiene carácter permanente y está integrada exclusivamente por consejeros electorales del Consejo General. Entre sus atribuciones se encuentran las siguientes:

s¿ Elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de los informes de origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban los partidos y las agrupaciones políticas por cualquier modalidad de financiamiento.

s¿ Vigilar que los recursos de los partidos se asignen estrictamente a las actividades señaladas por la ley.

&¿ Ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos.

&¿ Ordenar visitas de verificación a los partidos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.

&¿ Informar al Consejo General de las irregularidades en que hayan incurrido los partidos y agrupaciones políticas derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan.

La comisión cuenta con un plazo de 60 días para revisar los informes ordinarios anuales y con otro de 120 días para revisar los informes de campaña, y posee en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables de cada partido la documentación necesaria para respaldar la veracidad de lo reportado. Adicionalmente, dispone de un plazo de 120 días para elaborar un dictamen consolidado que debe presentar ante el Consejo General, el cual está facultado para imponer, en su caso, las sanciones correspondientes. Los partidos pueden

impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el dictamen y la resolución que en su caso emita el Consejo General, en la forma y términos previstos por la ley en la materia.

4) *Faltas administrativas y sanciones.* La legislación electoral establece con toda precisión el tipo de faltas administrativas en que puede incurrir un partido político. En caso de que éste incurra en una falta, el Consejo General del Instituto Federal Electoral está facultado para fijar las sanciones conducentes.

Entre las faltas administrativas que la ley señala en asuntos relacionados con el régimen financiero de los partidos políticos destacan las siguientes:

s¿ Impedir la práctica de las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, así como la entrega de la documentación que la propia comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos.

&¿ Aceptar donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no están expresamente facultadas para ello o solicitar crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades.

&¿ Aceptar donativos o aportaciones económicas por arriba de los límites señalados por concepto de financiamiento de simpatizantes.

s¿ No presentar los informes anuales o de campaña en los términos y plazos establecidos.

s¿ Sobrepassar durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados.

El Instituto Federal Electoral está facultado para conocer las faltas administrativas e irregularidades en que presumiblemente incurra un partido político, realizar el desahogo de pruebas y formular el dictamen correspondiente, el cual se debe someter al Consejo General

para su determinación. El Consejo General está facultado para fijar la sanción correspondiente, tomando en cuenta las circunstancias y gravedad de la falta. En todo caso, las resoluciones del Consejo General pueden ser impugnadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Además del Órgano Interno de Fiscalización del IFE, existen en México actualmente múltiples agencias públicas encargadas de vigilar la legalidad del financiamiento a partidos y campañas. Estas agencias están escasamente coordinadas entre sí, y algunas como la Secretaría de la Contraloría o la Procuraduría General de la República están subordinadas al Ejecutivo. Además, el propio Instituto Federal Electoral o el Tribunal Electoral del Poder Judicial frecuentemente carecen tanto de las facultades legales como de la infraestructura administrativa necesarias para investigar presuntos desvíos.

La redistribución de fuerzas al interior del congreso federal que propiciaron las elecciones de 1997 creó condiciones favorables para que la Contaduría Mayor de Hacienda se convirtiera en la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la cual entró en operación el 30 de julio de 1999 y no fue hasta diciembre de 2000 que el congreso aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

La titularidad de la ASF recae en el Auditor Superior de la Federación cuya designación está sujeta a la aprobación de dos terceras partes de los miembros de la Cámara. El objetivo de la Auditoría Superior de la Federación consiste en fiscalizar a los Poderes de la Unión, las entidades públicas federales, las entidades federativas y, en general, a cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. Si bien en algunos países —como ocurre en Albania— la instancia auditora se encarga de vigilar y fiscalizar a los partidos políticos, en la mayoría de los países —como ha sido señalado previamente— esta función recae en los organismos electorales —aunque algunas legislaciones prevén la cooperación entre el órgano electoral y la contraloría interna—. Probablemente lo anterior se deba a que las instancias de auditoría dependen del presupuesto que les asigna el congreso, en el cual están representados los partidos políticos. En caso de que la ASF sancionara a algún partido político con capacidad de

veto, éste podría mermar tanto el presupuesto como el funcionamiento del organismo auditor.

De acuerdo con Ugalde, "la ASF, que depende políticamente de la Cámara de Diputados, enfrenta la limitación para fiscalizar y llamar a cuentas a los grupos parlamentarios". No obstante, si los partidos políticos con representación en el Congreso acordaran otorgar autonomía constitucional a la ASF, ésta podría fungir como juez —sin ser a la vez parte— del proceso de vigilancia y control de los partidos políticos.

Actualmente, el proceso de fiscalización de los partidos políticos está a cargo del Instituto Federal Electoral (IFE).¹⁷ A partir del 17 de julio de 2002, el IFE abrió a escrutinio público la información sobre las finanzas de los partidos políticos, y el 7 de mayo de ese mismo año una resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial reconoció las atribuciones hacendarias del IFE en materia electoral, lo cual le ha permitido solicitar información a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

El IFE necesita los instrumentos necesarios para realizar indagatorias a fondo en materia bancaria. Por ello es pertinente que el Poder Legislativo amplíe o especifique algunas de sus atribuciones para que, por ejemplo, la Comisión de Fiscalización del IFE pueda requerir a cualquier empresa de carácter mercantil o persona física con actividades empresariales información relativa a su facturación con los partidos políticos. En este sentido, la autoridad electoral también debe estar facultada para solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que realice auditorías a las empresas cuando lo considere pertinente. También es indispensable que el IFE pueda solicitar a la CNBV información referente a las operaciones bancarias y financieras de los partidos y de las agrupaciones políticas nacionales.

El 18 de diciembre de 2002 el Consejo General del IFE aprobó un nuevo reglamento que, en su mayor parte, entró en vigor el 1º de enero de 2003, y que refuerza la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos mediante cinco nuevas obligaciones que deberán cumplir todos los partidos registrados:

- 1) Permitir que el IFE obtenga información sobre sus movimientos bancarios.

- 2) Reportar las tarifas unitarias de sus spots promocionales de radio y televisión en periodos electorales.
- 3) Acreditar el origen de los recursos en efectivo provenientes del sector privado.
- 4) Dar al IFE la clave de elector de sus donantes, simpatizantes y militantes.
- 5) Aceptar la fiscalización de sus procesos internos de selección de candidatos y dirigentes partidistas.

Como puede observarse, estos nuevos lineamientos tendrán un impacto favorable en la transparencia del financiamiento privado de las campañas y en la fiscalización de las precampañas. Sin embargo, cinco partidos presentaron recursos de apelación en contra de las nuevas reglas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial.

Hay que mencionar, por último, un mecanismo político que será indispensable para robustecer el control y las sanciones a los partidos y a los políticos en los próximos años: la competencia electoral. A medida que la competencia electoral crezca, aumentará la probabilidad de que políticos y candidatos denuncien la corrupción de políticos y candidatos de partidos alternativos. Históricamente, las medidas contra la corrupción y a favor de la transparencia y la rendición de cuentas han sido una consecuencia de la lucha política en aquellas naciones que han logrado establecer una efectiva división de poderes y un sistema de partidos sólido.

3.4 Transparencia

La ley dispone que el Consejo General del IFE acuerde los mecanismos que considere convenientes para la difusión pública de los dictámenes y resoluciones de los informes financieros de los partidos políticos formulados por la Comisión de Fiscalización y aprobados por el propio consejo. Si bien esta obligación se estaba cumpliendo puntualmente a través de distintas acciones de publicidad y difusión, el Consejo General acordó no sólo incluir en la página electrónica del IFE los dictámenes y resoluciones de las autoridades electorales federales, sino también incluir en ese medio los informes financieros presentados anualmente

por los partidos políticos, incluyendo las aportaciones realizadas por sus militantes y simpatizantes. Desde junio de 2002 esta información se encuentra disponible y puede ser consultada por cualquier persona en la página electrónica del IFE (www.ife.org.mx), donde hay una sección titulada "Información sobre las finanzas de los partidos políticos".

Así pues, en México los partidos y candidatos deben presentar periódicamente informes públicos de gastos detallados que puedan auditarse, incluso de gastos en especie, y todos los fondos deben canalizarse a través de cuentas bancarias identificadas, administradas por individuos identificables a lo que se pueda hacer responsables de ilícitos. Asimismo, debe requerirse a los medios de comunicación que divulguen las tarifas publicitarias estándares, que reporten descuentos como donaciones políticas y que mantengan tarifas publicitarias que no excedan las tarifas comerciales generalmente utilizadas.

La transparencia permite que los ciudadanos tomen decisiones informadas acerca de los recursos y apoyos para candidatos y partidos. Además, la transparencia reduce también el impacto electoral de las grandes aportaciones al requerir que los partidos y candidatos divulguen públicamente información detallada acerca del origen y monto de donaciones y gastos, incluso de las contribuciones en especie.

3.6 Análisis del Financiamiento Público destinado a Partidos Políticos

Como hemos visto, México ha logrado avances significativos en su legislación sobre financiamiento a partidos y campañas. Sin embargo, hoy demandan atención urgente al menos cuatro temas:

- 1) El monto del financiamiento público a partidos y campañas en México, el cual es excesivamente alto a escala internacional;
- 2) La mejora de los mecanismos de fiscalización del financiamiento privado a los partidos;
- 3) La regulación de los medios, particularmente de la televisión, en las campañas electorales; y
- 4) La fiscalización de los recursos públicos entregados a los partidos que pierden el

registro.

En cuanto al primer punto, es claro que el monto del financiamiento público asignado a los partidos es mucho más alto en México que en otros países. Deben buscarse fórmulas para que tal financiamiento disminuya gradualmente. Para ello, podría practicarse el matching de manera que la asignación de un monto del financiamiento público esté condicionada a que partidos y candidatos recauden sumas similares de financiamiento privado.

Se estima que en México se gasta hasta 10 veces más dinero en los procesos electorales que en otros países porque, entre otras razones, tales procesos son hasta 10 veces más largos que los que celebran en otras democracias. Por ejemplo, mientras que en Francia la campaña para legisladores federales dura 20 días, en México la misma campaña se extiende por 109 días. Chile, con ocho millones de electores, dispone que las campañas para cualquier puesto de elección popular deben durar tan sólo 30 días. La duración oficial de las campañas en Argentina es de 60 días para los diputados federales, pero la ley establece que los candidatos sólo pueden hacer publicidad en la vía pública y en medios masivos desde 32 días antes de la elección

En lo que se refiere a la segunda asignatura —la fiscalización—, debe reconocerse que el financiamiento privado a los partidos es difícil de vigilar. Los particulares siempre encuentran métodos originales y creativos para aportar directa o indirectamente grandes sumas de recursos a las campañas de los candidatos que les interesan. No sólo eso, en contiendas de alta competencia los particulares "invierten" frecuentemente en los dos candidatos que encabezan las encuestas. De esta manera quienes aportan grandes sumas garantizan el triunfo de su candidato.

Un indicador útil para saber hasta que grado ha fracasado el control del financiamiento privado de las campañas es el "precio de mercado" de algunos tipos de campañas electorales. En el medio de las compañías de encuestas y de marketing político prestigiadas, pueden averiguarse los precios aproximados de campañas electorales con alta probabilidad de éxito. Una campaña para diputado federal donde el partido de quien será candidato aparece arriba en

las encuestas por márgenes relativamente "cómodos" (10 a 15 puntos) cuesta alrededor de dos millones de pesos. Esta cantidad está muy por arriba de lo que la ley fijó como tope máximo de gastos de campaña para la elección de un diputado por principio de mayoría relativa en 2001: 820,310 pesos, esta cantidad resulta de aplicar el artículo 182-A del COFIPE.

En relación con lo anterior, comenta el Licenciado Chuayffet, la constitución de "estructuras paralelas" (como organizaciones no gubernamentales) a los partidos para recaudar e invertir dinero en las campañas dificulta la contabilidad real de los gastos e, incluso, la verificación del origen legítimo de las aportaciones. Otras prácticas usuales para evadir los topes sin que los controles lo adviertan son, según el mismo Chuayffet, la donación de bienes muebles, la compra de tiempo por parte de un particular en radio y televisión, y las contribuciones privadas a los gastos ordinarios del partido, lo que le permite ahorrar y generar con ello recursos adicionales¹⁴. De igual manera Woldenberg ejemplifica lo anterior con los llamados "gastos independientes", es decir, aquellos que en forma paralela a las finanzas de los partidos realizan ciudadanos o grupos a favor de algún candidato. Los gastos independientes no constituyen un ingreso (en el sentido contable) para los partidos políticos, pero en los hechos son un beneficio que éstos reciben y que no está sujeto a registro o control alguno¹⁵.

Hasta hace unos años, el resorte de las reformas en materia de financiamiento a partidos había sido la búsqueda de equidad en la competencia. Actualmente, el énfasis debe colocarse en el fortalecimiento de la capacidad fiscalizadora del Instituto Federal Electoral para, con ello, combatir eficazmente la corrupción. Sin embargo, el IFE tiene facultades legales insuficientes, ya que puede ordenar auditorías y verificaciones y revisar los informes de ingresos y egresos,

¹⁴ Chuayffet Chemor, Emilio. *"Algunas reflexiones sobre el financiamiento de los partidos políticos en México"*, en *"Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas"*, coordinado por María del Pilar Hernández. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, (Serie Doctrina Jurídica, 102.), 2002.

¹⁵ Woldenberg, José. *"El financiamiento a la política"*, en *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*, coordinado por María del Pilar Hernández. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, (Serie Doctrina Jurídica, 102.), 2002.

pero ve limitada su actuación por el secreto bancario. Debe tomarse en cuenta también la complejidad técnica de fiscalizar el financiamiento privado pues existen diversos mecanismos para evadir los controles externos, tales como el soft money, las donaciones por interpósita persona, la doble contabilidad, etc. Estas estrategias requieren de cuerpos de auditores con recursos humanos y financieros especializados para ser detectadas.

El tercer tema pendiente está relacionado con el papel de los medios de comunicación, particularmente la televisión, en las campañas políticas. A partir de las elecciones federales intermedias de 1997, los partidos empezaron a asignar un mayor porcentaje de sus recursos a campañas publicitarias de radio y televisión. En 1994 destinaron el 24 por ciento de sus gastos a medios electrónicos, en 1997 el 56 por ciento, y en 2000 el 54 por ciento. En las pasadas elecciones del 6 de julio de 2003, las campañas en televisión y radio costaron a los partidos entre el 50 y el 70 por ciento de su presupuesto.

En México, debe legislarse la relación entre los medios y los partidos durante las campañas políticas; en especial, la televisión. Por ejemplo, hay países donde se prohíbe la publicidad pagada en televisión, y casos como el de Chile donde se asigna solamente media hora en el segmento de mayor audiencia para que los partidos den a conocer sus mensajes de campaña. Dado que la reforma en este renglón está inconclusa, el IFE reglamentó que los partidos políticos deben informar sobre sus mensajes comerciales (spots). Durante la última elección presidencial, los partidos proporcionaron información sobre el tipo de spots que pagaron y cuáles fueron sus precios. Sin embargo, hubo bonificaciones o descuentos que cada televisora hizo a determinados partidos, porque compraban varios spots en paquete. Al carecer de información sobre el precio unitario del spot, la hora en que fue transmitido y cuánto costó, el IFE no contó con datos precisos sobre el precio final de los mensajes. Por lo tanto, es necesario establecer reglas claras en relación con los precios mínimos para los spots publicitarios en radio y televisión. Con ello, la capacidad de vigilancia de la autoridad electoral aumentaría al multiplicarse los controles sobre los precios establecidos por la oferta y la demanda entre medios y partidos.

Por último, conviene señalar la urgencia de dotar al IFE de facultades legales para que llame a cuentas a los partidos pequeños que pierden su registro en algún año electoral. Estos partidos deben cumplir con la obligación de reportar sus gastos al IFE aun después de celebradas las elecciones en que hayan perdido su registro. Asimismo, debe obligarse a tales partidos a devolver los bienes inmuebles que adquirieron con el financiamiento público.

Estos cuatro rubros nos señalan las coordenadas mínimas para orientar nuestro sistema electoral hacia una mayor eficiencia financiera. La democracia mexicana ha enfrentado diversos retos en su proceso de consolidación. El avance hacia una mejor fiscalización y una mayor transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales no sólo beneficiará las finanzas públicas sino que representará un importante paso en el perfeccionamiento de nuestras instituciones democráticas.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Podemos señalar que los partidos políticos, como todo tipo de organización pública o privada, necesariamente requieren de diversos tipos de recursos para la realización de las actividades que les son propias.

SEGUNDA: En un país democrático es derecho de los ciudadanos conocer el origen y destino de los recursos públicos destinados a los partidos políticos, es por ello que al analizar este tipo de financiamiento, se estima una reducción del financiamiento público a los mismos, con el fin de aplicar esos recursos excedentes a las áreas prioritarias del país como es el desarrollo económico y la creación de empleos, así como el desarrollo social, mejorar la calidad educativa de todos los niveles, mejores proyectos culturales y tecnológicos para hacer de México una nación de primer mundo.

TERCERA: México es un país cuya democracia le cuesta al pueblo y al gobierno federal, millones de pesos al año, mismos que se destinan al financiamiento de los partidos políticos, situación que resulta cuestionable. Por otra parte el financiamiento público destinado a los partidos políticos en México me parece excesivo y la distribución del mismo no es equitativa, por mencionar solo un ejemplo, de ello cabe señalar que el partido de estado recibe en muchas ocasiones tres veces más erario público que el segundo partido político de la lista, esto nos muestra la clara desigualdad en la competencia política y electoral.

Considero que el financiamiento público debe ser distribuido en condiciones de igualdad y equidad, esto supone que el primer partido político como el ultimo de la lista debe obtener el mismo monto total de financiamiento público anual, sin importar quien tiene más fuerza política en el Congreso de la Unión, el Senado de la Republica y entidades públicas.

CUARTA: Con la disparidad del financiamiento público, el partido político con mayor monto de efectivo, realiza precampañas y campañas electorales mas complejas y estructuradas, sin embargo no solo es eso, hay que mencionar la publicidad de sus candidatos en los medios masivos de comunicación, llámese radio, televisión y prensa escrita, así como los volantes y sobre todo los anuncios espectaculares, ya para el caso del ultimo partido político de la lista, el cual recibe menos ingresos públicos, le resulta difícil competir, ya que tiene solo el monto mínimo para llevar a cabo su propaganda electoral en una publicidad decadente, aunque a decir verdad o como ya es costumbre en el país de no pasa nada, México, el partido de estado una y otra vez, cada año, recibe mas presupuesto público, derrochándose innecesariamente gran parte del erario.

QUINTA: Le correspondería al gobierno federal establecer un mecanismo de control y fiscalización estricta a fin de verificar y regular que las asignaciones destinadas a los partidos políticos en el rubro de las actividades especificas como entidades de interés público, la cual menciona la educación, capacitación política y otros aspectos, se utilice para tal efecto, en vías de que la ciudadanía tenga servidores públicos con valores y ética profesional. Sería factible de igual manera que de la reducción hecha al financiamiento público destinado a los partidos políticos se destine una parte para una similar formación a la ciudadanía en general y en especial a los estudiantes de nivel medio y medio superior, asegurando generaciones futuras con una educación más integral, con conciencia de solidaridad y compromiso social.

SEXTA: Establecer en el COFIPE un procedimiento adecuado para asegurar que los partidos políticos que pierdan su registro reintegren el patrimonio adquirido con fondos públicos.

SÉPTIMA: Es necesario, ampliar las facultades y atribuciones, de las instituciones electorales para que garanticen la equidad y la justicia electoral, y con ello tener una creciente pluralidad política, social y cultural en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

Aldo, José y Carballo, Luis David, *“Los partidos políticos”*, Anuario Jurídico IX, México, 1982, p. 237.

Andrea Sánchez, Francisco José de. *“Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política”*. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, (Serie Doctrina Jurídica, 110.), 2002.

Berlin Valenzuela, Francisco, *“Voz: Financiamiento de partidos políticos”*, en: *“Diccionario Electoral”*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San Jose de Costa Rica, 1988, p.303.

Carbonell, Miguel, *“Código federal de instituciones y procedimientos electorales”*, México, Porrúa, 2004.

Cárdenas Gracia, Jaime F., *“Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos”*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p.p. 160.

Castellanos Hernández, Eduardo, *“Derecho Electoral en México, Introducción General”*, México, Trillas, 1992, p. 152.

Chuayffet Chemor, Emilio. *“Algunas reflexiones sobre el financiamiento de los partidos políticos en México”*, en *“Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas”*, coordinado por María del Pilar Hernández. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, (Serie Doctrina Jurídica, 102.), 2002.

Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos en: www.ife.org.mx

Friedrich, Carl J., *“Teoría y realidad de la organización constitucional democrata”*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 297.

Fuentes Díaz, Vicente, *“Los partidos políticos en México”*, Ed. Altiplano, México, 1996.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *“Fiscalización y Transparencia del financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales: Dinero y Democracia”*, Serie; Cultura de Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México, 2003.

Marquez Rabago, Sergio R. *“Constitución política de los estados unidos mexicanos. Sus reformas y adiciones”*. México, Porrúa. 2003.

Molinar Horocasitas, Juan. *“Las elecciones federales de 1997 en México: evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera”*, en *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II, compilado por J. Jesús Orozco. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

Peschard, Jacqueline. *“El financiamiento por actividades específicas en México. Significado y perspectivas”*, en *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral II, compilado por J. Jesús Orozco. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

Ramos Espinoza, Ignacio y José Herrera Peña, *“Código de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado”*, Secretaría de Gobernación, México, 1991, p.p. 21.

Revista Justicia Electoral 1998, Tercera Época, Suplemento 2, Pág. 47-48, Sala Superior, Tesis S3EL 036/98.

Sartori Giovanni, *"Parties and Party Systems"*, Cambridge University Press, 1997, p.4.

Weber, Max, *"Economía y sociedad"*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, p. 228.

Woldenberg, José. *"El financiamiento a la política"*, en *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*, coordinado por María del Pilar Hernández. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, (Serie Doctrina Jurídica, 102.), 2002.