



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN



"NECESIDAD DE ESTABLECER CRITERIOS PARA DETERMINAR
LA APLICACION DE SANCIONES A LOS PARTIDOS POLITICOS
NACIONALES POR INFRACCIONES EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

PATRICIA JACINTO ALARCÓN

ASESOR: LIC. SAUL MANDUJANO RUBIO



ACATLAN, ESTADO DE MÉXICO

JUNIO 2004



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.

INDICE

PÁG.

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

MARCO GENERAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1.1 Definición legal de partido político.....	1
1.2 Constitución y registro de los partidos políticos.....	6
1.3 Pérdida del registro de los partidos políticos.....	15
1.4 Marco jurídico de los partidos políticos en México.....	26

CAPITULO II

EL FINANCIAMIENTO COMO PRERROGATIVA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES.

2.1 Derechos y obligaciones de los partidos políticos.....	34
2.2 Régimen de financiamiento de los partidos políticos.....	49
2.3 Del financiamiento público de los partidos políticos.....	55
2.4 Modalidades del financiamiento que no proviene del erario público.....	61
2.5 El informe sobre el origen y monto de los ingresos respecto de cualquier modalidad de financiamiento.....	68

CAPITULO III

COMPETENCIA DE LOS ORGANOS ELECTORALES EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES.

3.1. Justificación de la vigilancia y fiscalización del financiamiento a los partidos políticos nacionales.....	75
3.2 Del Instituto Federal Electoral.....	79
3.3 La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.....	83
3.4 La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales.....	87
3.5 Financiamiento y gastos de campaña.....	94

CAPITULO IV

NECESIDAD DE ESTABLECER CRITERIOS PARA DETERMINAR EL ALCANCE DE LAS SANCIONES POR INFRACCIONES EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES.

4.1 Infracciones en materia de financiamiento de los partidos políticos nacionales	97
4.2 Del procedimiento para determinar sanciones a los partidos políticos nacionales por infracciones en materia de financiamiento.....	101
4.3 Propuesta de criterios para la determinación de sanciones a los partidos políticos nacionales.....	106
4.4 Alcance y eficacia de las sanciones que determinan las autoridades competentes por infracciones en materia de financiamiento a los partidos políticos nacionales	110
CONCLUSIONES	116
BIBLIOGRAFÍA	118

INTRODUCCIÓN

Pocos asuntos son más importantes en el ámbito electoral que el tema del dinero. De donde viene; a donde va y como se gasta, son cuestionamientos que a diario inquietan a la ciudadanía, pues producto de la desconfianza mutua, la democracia mexicana es una de las más costosas en el mundo.

Hablar del financiamiento a los partidos, es referirse al aspecto fundamental de las iniciativas que en materia de reforma electoral están siendo discutidas en la Cámara de Diputados. Tanto la presentada por el Ejecutivo de la Unión, como aquella abanderada por legisladores, insisten en la necesidad de reducir el costo de la democracia, a través de la disminución de las campañas electorales y la reducción del financiamiento público.

Indudablemente, reducir el financiamiento público a los partidos ayudará al Estado para emplear esos recursos en otras actividades. Sin embargo, tal como se plantea en el presente trabajo de investigación, no basta con entregar menos dinero a los partidos para asegurar la ausencia de infracciones en la materia. La aprobación de la reforma electoral, no garantiza que los institutos políticos dejen de cometer irregularidades relacionadas con el empleo de recursos.

En el sistema electoral mexicano, existen numerosos casos que revelan la facilidad con la cual los partidos políticos quebrantan las disposiciones en materia de financiamiento, situaciones como las suscitadas en el proceso electoral del año 2000, donde el Partido Revolucionario Institucional recibió de manera ilegal aportaciones del Sindicato de Petróleos Mexicanos, así como los recursos provenientes del extranjero ingresados a la Alianza por el Cambio, integrada por el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México, son prueba fehaciente del modo irregular que adoptan los partidos, situación reiterada durante el proceso electoral federal del año pasado.

Con el propósito de persuadir a esos actores políticos, existen distintas alternativas, entre ellas, plantear la conveniencia de ampliar las facultades de fiscalización de la autoridad

electoral y aplicar con rigor las sanciones previstas. En cuanto al segundo aspecto, la posibilidad de cancelar el registro de los partidos infractores debe ser más latente. En ese sentido, no compartimos la opinión de ciertos ex consejeros electorales, respecto a que sancionar a los partidos con la cancelación del registro, sería situarse en una medida extrema. Desde su óptica, es mejor que la propia ciudadanía decida en las urnas el retiro del registro, lo cual, en estricto apego a la normatividad electoral, configura una causal de pérdida del registro previamente establecida al no obtenerse el porcentaje de votos requerido, situación sumamente distinta a la de optar por la cancelación del registro como sanción. A mayor abundamiento, si el legislador previó como una medida correctiva la cancelación del registro, no es comprensible que la autoridad electoral cierre la posibilidad de recurrir a ella, esto supondría la renuencia de aplicarla.

Desde nuestro particular punto de vista, el Instituto Federal Electoral no ha sancionado de manera ejemplar a los partidos políticos nacionales, lo cual se refleja en la reiterada actuación infractora que estos institutos políticos cometen, evidenciando lo insuficiente que resultan las sanciones hasta ahora impuestas a los partidos políticos.

No recurrir a la Cancelación del registro, como una sanción, permite aseverar que el Instituto, esta tolerando por demás, las violaciones que los partidos políticos cometen en materia de financiamiento. Por ello, la propuesta o planteamiento del presente trabajo, no es el crear nuevas sanciones o configurar otras penas, sino más bien, aplicar con rigor las ya previstas en el Catálogo de sanciones contemplado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dado que, el retirar el registro a los partidos políticos nacionales implica la desaparición del mismo como tal, dicho acontecimiento haría que los demás institutos políticos adviertan que es probable, que a ellos también se les aplique dicha medida en caso de cometer semejante infracción, pretendiendo que, con ello, se logre persuadir a los institutos políticos de cometer este tipo de quebrantamientos a la Ley Electoral.

Por tanto, la presente propuesta, no plantea reformas al Código Federal Electoral, ya que nosotros partimos de la idea, de que el aumento de la pena o elevación de sanciones, no asegura la disminución y menos aún la desaparición de infracciones por parte de los institutos políticos, por ende, optamos por sugerir que las sanciones ya existentes, se impongan con mayor firmeza, sin que intervenga de modo alguno el activismo que algunos Consejeros Electorales, han venido cometiendo en las decisiones del Consejo General.

CAPITULO I

MARCO GENERAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1.1.- DEFINICIÓN LEGAL DE PARTIDO POLITICO.

Mucho ha cambiado la referencia sobre los partidos políticos, la idea actual, dista mucho de la que se tuvo hace algunos siglos. Con un sesgo negativo, atribuido a su papel de "dividir" a la sociedad y de gobernar en beneficio de unos pocos, la noción de partido político fue mirada con desconfianza, culpándolos de la falta de convivencia pacífica en los grandes acontecimientos políticos de los albores de la edad moderna (siglo XVIII).

Poco a poco, en la medida que se lograban avances democráticos se fue dando la legitimación de los partidos en el orden político, decididamente apoyada por dos fenómenos: el desarrollo del sufragio y el aumento y consolidación de los grupos sociales urbanos y proletarios.

Según lo establece la fracción I del artículo 41 de la Constitución General de la República, en nuestro país se ha establecido el sistema de partidos. De acuerdo con el precepto constitucional, los partidos políticos son los actores protagónicos de la materia electoral, corresponde a ellos participar en la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, mediante la intervención en el proceso electoral correspondiente. Es a través de los partidos políticos, como los ciudadanos podrán acceder al poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

Aludiendo al sistema de partidos, éste es entendido como un conjunto de partidos en un determinado Estado. En su acepción moderna, el sistema de partidos es imprescindible para la democracia, ésta supone que la pluralidad de intereses e ideologías existentes en una sociedad determinada, cuente con un marco institucional para su expresión. Al mismo tiempo, se abre la posibilidad que los puestos de gobierno y legislatura sean ocupados por candidatos de diversas corrientes y tendencias ideológicas.

Considerando las condiciones propias de cada uno, los sistemas de partidos políticos pueden catalogarse de diferente manera. Aún cuando hubiera cierta constancia, las condiciones de un sistema de partidos varían de distinta forma:

- Sistema de partido único
- Sistema de partido hegemónico
- Sistema de partido predominante
- Bipartidismo
- Pluralismo moderado
- Pluralismo polarizado

Ubicarse en un sistema pluripartidista es abrir mayores opciones electorales. En el caso mexicano, actualmente nos encontramos en un pluralismo moderado, habiendo abandonado el sistema de partido hegemónico, vigente durante varios años. Hoy en día, existen diversos partidos con diferencias ideológicas entre sí, pero no al grado de fragmentar irreconciliablemente su relación. Precisamente, debido a la presencia de varios partidos, se da una aglomeración de formas de pensar. Al haber diversas corrientes políticas, los ciudadanos tienen mayor oportunidad de afinidad, se da una mayor cobertura a las diferentes ideologías de los mexicanos.

Por otra parte, el pluralismo partidista representa relativa estabilidad política del país, de haber escasa representación ideológica de la sociedad en el sistema político, habría ciertos sectores no afines a esa reducida representación, la carencia de opciones se podría manifestar en descontento social.

Evolucionada la idea tradicional, los partidos son definidos en el marco del funcionamiento de los sistemas políticos pertinentes. Prácticamente, no existen definiciones globales sobre ellos, sino conceptualizaciones referidas a problemas acotados (representación, articulación de intereses, ideologías).

Con el propósito de brindar algunos conceptos sobre partidos políticos, consideramos necesario recurrir a la doctrina. La diversidad y amplitud de información al respecto, hace necesario seleccionar aquellas expresiones que responden a nuestra investigación. Las definiciones fueron elegidas desde un punto de vista complementario, utilizamos aquellas cuyo contenido no riñe con las otras y si, por el contrario, las complementa.

Para Max 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".¹

A diferencia del concepto expresado por Weber, en Hans Kelsen lo importante será la afinidad ideológica de los militantes, por esa razón manifiesta, "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"²

Como se puede apreciar, mientras en la primera definición lo sustantivo es el poder y no necesariamente que los miembros de un partido compartan la misma opinión, en la segunda, si es trascendente la afinidad de ideas. Dentro de un partido, pueden existir varias corrientes de pensamiento, afines a la postura ideológica general, pero no por ello coincidir en convicciones.

Desde la perspectiva de La Palombara, no se menciona si los miembros del partido tienen o no ideología parecida, en todo caso, se destaca el objetivo que persiguen. 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".³

¹ Weber Max, "Economía y sociedad", Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1969, Pág. 228.

² Idem

³ De Andrea Sánchez, José Francisco, " Los Partidos Políticos, su Marco Teórico-Jurídico y las Finanzas de la Política", Ed. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002, p. 61.

Giovanni Sartori considera que 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".⁴

Un análisis de las dos anteriores definiciones, permite sostener su parecido, al involucrar la búsqueda de cargos públicos. No obstante, la de Giovanni Sartori, emplea términos con mayor precisión en la materia electoral. Tanto el concepto de La Palombara como el de Sartori, omiten hacer mención de la afinidad ideológica entre los miembros, del mismo modo, no hacen referencia al objetivo de alcanzar el poder, aún cuando contemplan acceder a un cargo público, citando o no el medio electoral.

Por lo que respecta al concepto legal de partido político, en el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, se les define de la siguiente manera:

"Son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo"

En relación al término adoptado por nuestra constitución, para definir a los partidos políticos, es decir, al de entidades de "interés público" éste último concepto es entendido como: "El conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado".⁵

⁴ De Andrea Sánchez, José Francisco, " Los Partidos Políticos, su Marco Teórico-Jurídico y las Finanzas de la Política", Ed. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002, p. 61.

⁵ Comejo Certucha, Francisco M., Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa UNAM, México 2001, p. 2113.

De lo anterior, se desprende que al ser considerados entidades de interés público, a los partidos políticos se les otorga una calidad especial, ya que, los objetivos que deben perseguir no son de índole particular o individual, sino que deben cumplir con un interés superior, es decir, deben estar encaminados a satisfacer un interés colectivo, y así, cubrir las necesidades de una comunidad, en este caso de un país, por tanto, al ser considerados de esa naturaleza, la Constitución obliga al Estado, a protegerlos y asegurarles las condiciones indispensables para que se desarrollen, conforme las modalidades que establezca la ley.

Por ello, la calidad otorgada, esta íntimamente ligada con los fines que deben satisfacer según nuestra Carta Magna, correspondiéndoles un importante papel dentro del marco democrático de nuestro país, por haberse atribuido una gran responsabilidad en materia electoral, consistente en promover la participación del pueblo en la vida democrática, lo cual, en síntesis, lograran a través del ejercicio de los derechos políticos de los propios ciudadanos, es decir, el derecho a votar y ser votado, debiendo expresarlo en sus programas, principios e ideas.

Contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, es otro de los fines que todo partido político legalmente establecido debe cumplir, se confirma que los partidos políticos monopolizan el derecho a postular candidatos, tal y como lo dispone el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 175, en el que otorga a las diversas fuerzas políticas el derecho exclusivo a solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

1.2 CONSTITUCIÓN Y REGISTRO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

Dado el papel que tienen los partidos políticos dentro de la estructura del Estado, como cuerpos intermediarios de la sociedad que coadyuvan a integrar la representación nacional y a la formación del poder público, no es concebible que cualquier organización o asociación de ciudadanos con fines políticos pueda tener la categoría de partido político, sobre todo porque el carácter de interés público que tienen reconocidos los partidos políticos implica que el Estado tenga la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar los elementos que estos requieren en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su libro segundo reglamenta los preceptos constitucionales relativos al régimen jurídico de los Partidos Políticos Nacionales en México. Si bien, la formación de un partido, depende de la libre asociación de ciudadanos, para que éstos obtengan reconocimiento legal o registro con la categoría de Partido Político Nacional, deberán cumplir con una serie de exigencias que el ordenamiento electoral determina, ello les otorgará personalidad jurídica, permitiéndoles gozar de derechos y prerrogativas, y a su vez, quedaran sujetos a las obligaciones que la Constitución y el Código les señala.

Es importante resaltar que mientras no se alcance el carácter de partido político, los ciudadanos organizados con ese propósito, tendrán que adquirir la condición de agrupación política nacional. Esa circunstancia no significa la posibilidad de gozar de todas las prerrogativas correspondientes a los partidos políticos, sin embargo, tal como lo establece el artículo 34 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, podrán participar en procesos electorales a través de acuerdos de participación con un partido político.

Para que una agrupación política nacional pueda aspirar a obtener el registro como partido político nacional, la legislación electoral federal, conforme a la más reciente reforma del 30 de diciembre del año 2003, determina en su artículo 24 los siguientes

requisitos:

1) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades.

2) 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% 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.

Básicamente el primer requerimiento se refiere a los conocidos como documentos básicos de los partidos políticos, los cuales, sirven como instrumentos para dar a conocer a la ciudadanía sus propuestas y los medios a través de los cuales consideran que es posible llevarlos a la práctica. La ley electoral en sus artículos 25, 26 y 27, determina que estos documentos deben incluir necesariamente ciertos contenidos. Por lo que respecta al segundo requerimiento, éste tiene por objeto acreditar, que dichas organizaciones cuentan con la simpatía de una parte de la ciudadanía, es decir, que tengan un cierto grado de representatividad en la sociedad.

Dichos contenidos buscan cumplir ciertos propósitos fundamentales, como: La defensa del régimen democrático, del orden constitucional y de la independencia nacional, así como el respeto a la identidad de cada partido político, además de contemplar las garantías mínimas para los miembros de dichos partidos, las normas y los procedimientos que aseguren un funcionamiento interno democrático, y la forma en que se debe participar en los procesos electorales.

Atendiendo a los documentos básicos a que nos referimos antes, comenzaremos por la declaración de principios, los cuales concretan los postulados de carácter doctrinario o ideológico, así como los objetivos que identifican al partido. De esta forma, la declaración de principios debe contener, como aspectos mínimos, lo que marca el artículo 25 del citado ordenamiento electoral: a) la obligación de observar la constitución y de respetar las

leyes e instituciones que de ella emanen; b) los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule; c) la obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión o secta, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que este código prohíbe financiar a los partidos políticos; y d) la obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por vía democrática.

Respecto al segundo documento básico, es decir, el programa de acción, el artículo 26 del ordenamiento citado nos dice que: éste se refiere a la estrategia y táctica que se adoptan para concretar en la realidad mexicana dichos postulados, así como para alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios, proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales, formar ideológica y políticamente a sus afiliados, infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política y preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.

Finalmente, los Estatutos representan el ordenamiento interno del partido por el cual se regulan y organizan sus actividades, además es el escrito básico que más aspectos debe contemplar, ya que como mínimo debe abarcar lo siguiente, según lo dispone el artículo 27 del Código electoral ya citado: 1) El nombre del propio partido, así como el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos, dichos elementos deben estar exentos de alusiones religiosas o raciales, 2) Los procedimientos para la afiliación libre y pacífica de los miembros, los derechos y obligaciones de éstos, 3) Los métodos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos con sus funciones, facultades y obligaciones, así como un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, y la presentación de sus informes de ingresos y egresos anuales y de campaña, 4) Las normas para la postulación democrática de sus candidatos, 5) La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programa de acción, 6) La obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen, y 7) Las sanciones

aplicables a los miembros, las causas de las mismas y los medios para su defensa.

La Constitucionalidad de los Estatutos de los Partidos Políticos Nacionales debe analizarse aún cuando hayan sido aprobados por autoridad administrativa, así lo ha manifestado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en una tesis relevante afirmando que: "Los estatutos de un partido son uno de los documentos básicos con los que debe contar para su registro como partido político nacional, tal como se dispone en el artículo 24, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En tales circunstancias, no obsta el hecho de que los estatutos de un partido hubieren sido aprobados por la autoridad administrativa, para analizar su constitucionalidad, cuestión que podrá ser examinada tanto en el momento de aprobar la solicitud de registro correspondiente o, en su caso las modificaciones que al respecto de los mismos sean aprobadas, como también en el momento de su aplicación a un caso concreto; resultando el recurso de apelación procedente para ello, en tanto que el mismo se encuentra diseñado no sólo para garantizar la legalidad, sino también la constitucionalidad de todos los actos en materia electoral. De modo que si la autoridad fundamenta su actuar en los estatutos de un partido, que se alegan inconstitucionales, ello debe ser materia de análisis por parte de este órgano jurisdiccional".⁶

Una vez cubiertos estos requisitos, la agrupación política nacional interesada, debe seguir un *procedimiento administrativo* para la obtención del registro. El artículo 28 de la legislación ya citada nos dice que, para ello, la agrupación solicitante iniciará acudiendo al Instituto Federal Electoral, *para hacer de su conocimiento* el propósito de registrarse como partido político nacional, según lo establecido en el artículo 93 inciso a) de la ley electoral citada, es la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, quien conocerá de la notificación, la cual deberá hacerse entre el 1° de enero y el 31 de julio de año siguiente al de la elección. Una vez hecho el aviso, los interesados deberán realizar una serie de actos previos, con el fin de, demostrar que se cumple con los requerimientos señalados por la

⁶ Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2002, Compilación Oficial, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2003, p.437-438.

ley electoral concretamente los exigidos en el artículo 24, los cuales hemos estudiado con anterioridad, y que concretamente son dos. Dichos actos previos se refieren primordialmente a la celebración de asambleas.

* Primero, se deben celebrar las mismas en por lo menos 20 entidades federativas o en 200 distritos electorales, ello, en presencia de un funcionario del Instituto Federal Electoral quien certificará:

- 1) El número de afiliados que concurrieron y participaron en la Asamblea estatal o distrital, que en ningún caso podrá ser menor a 3000 o 300, respectivamente, que conocieron y aprobaron los documentos básicos, y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación,
- 2) Que con las personas mencionadas anteriormente, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, su residencia y la clave de la credencial para votar.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, refiriéndose al texto del Código Federal Electoral, previo a la reforma de diciembre del año 2003, se pronunciaba respecto al tema de "las asambleas" con una tesis relevante donde explica que, "De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 24 y 28 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es factible estimar que la razón fundamental de ser de las asambleas que se realicen en las entidades federativas y en los distritos electorales uninominales, es verificar que la asociación solicitante de registro como partido político tenga el número mínimo de afiliados en diez entidades federativas o en cien distritos electorales uninominales, previsto en el citado artículo 24, y con ello comprobar que la peticionaria constituye una fuerza política con la suficiente representatividad en diversos lugares de la República Mexicana; no estimarlo así implicaría que la celebración de las referidas asambleas, sería algo ocioso, en tanto que bastaría acompañar a la solicitud respectiva las afiliaciones atinentes y celebrar una asamblea nacional constitutiva. Por tanto, en las asambleas de mérito, sólo pueden ser incluidos como parte del quórum, para efectos de su validación, aquellos ciudadanos que pertenezcan a la entidad o distrito electoral uninominal, según corresponda, en que se celebren aquéllas, ya que viene a ser la forma que previó el legislador tendiente a justificar que la agrupación solicitante de registro como partido político nacional, cuenta en diez

entidades federativas o en cien distritos electorales uninominales, con el número mínimo de afiliados previsto por la ley. De otra manera, esto es, en el supuesto de que ciudadanos que no pertenezcan a la entidad federativa o distrito electoral uninominal en que se verifique la asamblea constitutiva asistan a ésta, y sean tomados en consideración como parte del quórum, para efectos de validar dicha asamblea, representaría una forma de burlar la ley, toda vez que ello implica un impedimento para comprobar que el interesado tiene el número mínimo que de afiliados por entidad federativa o por distrito electoral uninominal prevé la legislación; hipótesis que, como consecuencia resulta inadmisibles".⁷

** Respecto a la celebración del segundo acto previo, éste se refiere a la celebración de una asamblea denominada constitutiva. En México, el registro de los partidos políticos tiene este carácter constitutivo, según lo ha sostenido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en tanto que "La organización o agrupación política que pretenda constituirse en partido político para participar en las elecciones federales debe obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral, siendo importante destacar que dicho registro tiene efectos constitutivos, toda vez que los derechos y obligaciones correlativos al carácter de partido político provienen precisamente del acto de autoridad consistente en otorgar el registro correspondiente".⁸

Dicha asamblea debe ser llevada a cabo en presencia de un funcionario designado por el IFE con el objetivo de certificar que:

1. Asistieron los delegados propietarios o suplentes elegidos en las asambleas estatales o distritales
2. Se acreditaron por medio de actas, que las asambleas se celebraron en los lugares y ante la autoridad que la ley marca.
3. La identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional son fidedignos, para ello se auxiliará de su credencial para votar u otro documento fehaciente.

⁷ Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2002, Compilación Oficial, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2003, p.272-273.

⁸ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IX, Ed. Porrúa-UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002, p. 173-174.

4. Que fueron aprobados su declaración de principios, el programa de acción y los estatutos.
5. 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 la ley de la materia

Finalizadas estas actividades previas, el artículo 29 del ordenamiento citado nos dice que la agrupación, deberá *presentar la solicitud formal de registro*, ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, en el mes de enero del año previo a aquel en que se celebre una elección, en caso de que la organización interesada no presente su solicitud de registro durante el plazo ya señalado, la notificación realizada dejara de tener efecto. La agrupación política nacional que opte por presentar su solicitud, deberá acompañar los siguientes documentos:

- 1) La Declaración de Principios, el Programa de Acción y los Estatutos debidamente aprobados por sus miembros .
- 2) Las listas de afiliados, distribuidas por entidades o por distritos, según sea el caso.
- 3) Las actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas o en los distritos electorales y la de su asamblea nacional constitutiva.

Una vez presentada la solicitud de registro por la agrupación política nacional interesada, el artículo 30 del código electoral citado nos enuncia que, al conocerla, el Consejo General del Instituto Federal Electoral integrará una comisión, que examinará los documentos que acompañó a dicha solicitud, esto, con el objeto de constatar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución contemplado en la legislación electoral, dicha comisión tendrá por tarea, preparar el proyecto de dictamen para el otorgamiento o, en su caso, denegación del registro como partido político nacional.

El Consejo General del Instituto, por conducto de la Comisión a que se refiere el párrafo anterior, verificara 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.

Finalmente, en el artículo 31 nos señala que, en un plazo de ciento veinte días contados a partir del momento en que se presentó la solicitud formal de registro, el Consejo General del IFE resolverá lo conducente; si la resolución fuese favorable a la organización interesada, se deberá expedir el certificado correspondiente, haciendo constar el registro como partido político nacional. De acuerdo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dicho registro surtirá plenos efectos jurídicos a partir del primero de agosto del año previo a que se celebre la elección federal ordinaria siguiente. En caso contrario, es decir, que el registro fuese negado, el Consejo deberá fundamentar las causas que motivaron esa decisión. Dicha resolución deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, y podrá ser recurrida, por la parte afectada, ante el Tribunal Electoral.

Respecto a la resolución que emita el Consejo sobre la petición de registro de una agrupación política, la Sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado y permite la figura de la negativa ficta, respecto al registro de Partido Político y dicta: "La declaratoria de improcedencia a la notificación formulada por la actora, de su propósito de iniciar trámites para obtener el registro como partido político nacional, entraña, implícitamente, una negativa del otorgamiento del registro pretendido, en tanto que, la consecuencia jurídica del apuntado proceder de la autoridad responsable, es la de que la promovente no pueda realizar los subsecuentes actos tendientes a demostrar que cumple con los requisitos señalados por la ley para obtener dicho registro, lo que hace se surta la hipótesis prevista por los artículos 79, párrafo 1 y 80 párrafo 1, inciso e), de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral, para que la determinación relativa sea impugnabile y, por ende, examinable a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano establecido por tales preceptos, pues es evidente que la finalidad de dichas normas jurídicas consiste en tutelar a los ciudadanos que ven frustrada su intención exteriorizada

de obtener el registro de un partido o agrupación política, y esto se da, tanto en los casos en que se sigue el procedimiento legal correspondiente y se niega de manera expresa dicho registro en la resolución con la que concluye, como cuando por cualquier acto del Instituto Federal Electoral se deniega el trámite a la solicitud que se presente al efecto o se da por concluido el procedimiento sin pronunciarse sobre la petición de registro. Por tanto, el mencionado juicio debe considerarse procedente en cualquiera de tales hipótesis y no solo cuando se emite una resolución formal en que exista una negativa expresa".⁹

⁹ Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2002, Compilación Oficial, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2003, p.720-721.

1.3 PÉRDIDA DEL REGISTRO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

Entre las sanciones previstas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para los partidos políticos nacionales, la más enérgica, es la pérdida del registro. Por encima de las sanciones económicas y administrativas, la pérdida del registro intimida a los institutos políticos como ninguna otra.

La pérdida del registro de los partidos políticos como sanción, derivada del incumplimiento a lo previsto por la ley electoral, ha transcurrido por diversos momentos en el sistema político del país. De 1946 a 1973, se estableció la cancelación del registro (temporal o definitiva), y de entonces a 1986, la pérdida y la suspensión del registro. A partir de 1987, se dejó en vigor únicamente la cancelación del registro; en 1990, se eliminó ésta para establecerse únicamente la multa por incumplimiento de sus obligaciones legales; pero en 1994, se restablecieron suspensión y cancelación del registro como parte final de un sistema de sanciones, situación que se mantiene hasta la fecha.

Conforme lo establece el ordenamiento electoral citado, son diversas las causas que originan dicha sanción, los artículos 66, y 269, son el fundamento legal que nos permite iniciar su estudio. De las disposiciones del referido Código, se desprende que la declaratoria o resolución correspondiente a la pérdida del registro de un partido político le corresponde, en unos casos, a la Junta General Ejecutiva y en otros, principalmente al Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Los motivos por los cuales un partido político puede perder su registro como tal, se encuentran previstos en el artículo 66 del referido ordenamiento electoral, que a la letra dice:

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

Haciendo referencia a la primer causa de pérdida del registro, en principio, se tiene que definir lo que es un proceso electoral federal ordinario, siendo aquel que se celebra para elegir Presidente, Diputados y Senadores, en cuyo caso, es cada 6 años para elegir Presidente y Senadores, y cada tres años para elegir Diputados. En cuanto esta causal, surge cierta duda respecto a los partidos de nueva creación, los cuales acaban de obtener su registro, pues, como saber, ¿Cuándo están obligados a participar en dichas elecciones?, y al respecto, el Código electoral citado, se limita a señalar en su artículo 31, que: "el registro de los partidos políticos, cuando hubiese procedido, surtirá efectos a partir del 1° de agosto del año anterior al de la elección", por tanto, al no haber disposición expresa para resolver esta interrogante, se entiende que tendrán que participar en el primer proceso electoral siguiente al que obtuvieron su registro.

El hecho de que la ley disponga sanción al no participar en un proceso electoral federal ordinario, es porque los partidos políticos nacionales deben demostrar que tienen cierta representatividad en la sociedad y la única forma de verificarlo es a través de los

comicios, al mismo tiempo, deben justificar en que se gastaron el financiamiento que el Estado les otorga.

No obtener como mínimo el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias, implica de forma casi automática la cancelación del registro, porque no hay lugar a dudas, que, el partido político nacional que se sitúe en esta causal, de no tener penetración en la sociedad, es decir, no logro reflejar en las votaciones en términos porcentuales la representatividad que la ley le exige. Obviamente la existencia de esta causal se da, una vez hecho el conteo final de las votaciones y resueltos todos los medios de impugnación. Al respecto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido una tesis relevante que nos dice: "Para determinar el porcentaje de votación requerido para mantener el registro como partido político, se debe considerar a cada tipo de elección como una unidad. La base para determinar si un partido político obtuvo el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, consiste precisamente en considerar cada elección en su conjunto y no de manera individual; esto es, el porcentaje de la votación requerido para mantener el registro como partido político nacional, se obtiene respecto de la votación total de las elecciones de diputados o senadores de mayoría relativa, del cómputo final de las elecciones de diputados o senadores electos por el principio de representación proporcional, y respecto de la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, tratándose de las elecciones de diputados y senadores de mayoría relativa deben tomarse en cuenta los resultados que arroja el cómputo final de los trescientos distritos electorales uninominales y de cada uno de los Estados y Distrito Federal, respectivamente; por cuanto hace a las elecciones de diputados y senadores de representación proporcional, debe atenderse al cómputo por circunscripción nacional, al igual que para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, el sentido que debe dársele a las normas contenidas en los párrafos 2 y 3 de los artículos 32 y 67, respectivamente, del citado código, es que, si se previó que la pérdida del registro de un partido político (por no obtener el porcentaje de la votación que exige la ley), no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones según el principio de mayoría relativa, resultaría insostenible que si un partido político obtiene el triunfo en la elección de diputados de mayoría relativa de un distrito de una entidad federativa determinados, sea suficiente para mantener su registro como partido

político nacional, ya que en ese ámbito territorial su votación respecto de los demás contendientes en la misma elección lógicamente sería mayor el porcentaje que exige la ley, a pesar de que en los 299 distritos restantes no hubiera obtenido voto alguno a favor de sus candidatos a diputados. Adicionalmente, el concepto de votación emitida utilizado tanto en la Constitución Federal como en el Código Electoral antes mencionado, se refiere a la suma de todos los votos depositados en las urnas respecto de cada elección en su conjunto; b) para que un partido pueda participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional se requiere que obtenga cuando menos el 2% de todos los votos, y c) Si un instituto político no obtiene este porcentaje de votos respecto del total emitido para cada elección, ineludiblemente perderá su registro como partido político nacional".¹⁰

Los partidos políticos nacionales están obligados en todo momento, a seguir cumpliendo con los requisitos que la ley les marco para obtener su registro, el hecho de dejar de satisfacerlos implica como sanción la pérdida del mismo. Corresponde al órgano electoral calificar si el partido se ha colocado en algún supuesto de los considerados como requisitos de constitución del partido, pues la ley no especifica que incumplimiento es suficiente para proceder a la cancelación del suscitado registro.

Los Partidos Políticos Nacionales legalmente constituidos, gozarán de diversos derechos, pero a su vez, tendrán que cumplir con una serie de obligaciones, que obviamente, deben cumplir, de lo contrario se originará una sanción. Sin embargo, para que el incumplimiento de dichas obligaciones deriven en la pérdida del registro como partido político nacional, deberán suscitarse las agravantes que la ley marca, que son, las de hacerlo de manera grave y sistemática. Cabe mencionar que la calificación de la falta, corresponde al Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros, así como fusionarse con otro partido político, acorde a lo que establecen sus Estatutos, son dos causales que

¹⁰ Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2002, Compilación Oficial, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2003, p.721-723.

determinan la pérdida del registro como partido político nacional de manera voluntaria, es decir, sus miembros decidieron la terminación facultativa de la institución política, ello implica dejar de existir como partido político, por lo cual pierden los derechos y prerrogativas que por virtud de su carácter tenían.

Por otro lado, el Código electoral citado, en su Título quinto denominado "De las faltas administrativas y de las sanciones", en su capítulo único, en el Art. 269, nos refiere de igual forma causas que motivan la pérdida del registro de los partidos políticos nacionales.

Art. 269.- 1. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran los dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados... :

g) Con la cancelación de su registro como partido político o agrupación política

2. Las sanciones a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser impuestas cuando:

- ◆ Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este código;
- ◆ Incumplan con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral
- ◆ Acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, en contravención a lo dispuesto por el artículo 49, párrafos 2 y 3, de este código;
- ◆ Acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en el artículo 49 párrafo 11, inciso b), fracciones III y IV de este código;
- ◆ No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en los artículos 35 y 49-A de este código;
- ◆ Sobrepasen durante la campaña electoral los topes a los gastos

fijados conforme al artículo 182-A de este código;

- ◆ Incurran en cualquier otra falta de las previstas en este código.

Para que éstas causales sean motivo para la cancelación del registro como partido político, deben darse unos presupuestos que la ley enuncia, es decir, éstas deberán darse de manera grave o reiterada. Precisamente por ser una sanción de vital trascendencia en el instituto político, y por ser de tal magnitud, la ley marca las agravantes mencionadas, para adecuarse a esta sanción.

El ordenamiento electoral citado en su artículo 67, nos da los lineamientos y el procedimiento para la imposición de la sanción, con motivo del incumplimiento de las causales enunciadas en el artículo 66 del mismo ordenamiento. El procedimiento a seguir será el siguiente:

Si el partido político nacional incurre en alguna de las causales enunciadas en los incisos *a) al c)*, será competente para conocer y resolver **la Junta General Ejecutiva** del Instituto Federal Electoral, ella emitirá la declaratoria correspondiente, misma que deberá fundarse en los resultados de los cómputos y declaraciones de validez respectivas de los consejos del instituto, así como en las resoluciones del tribunal electoral, debiéndola publicar en el Diario Oficial de la Federación. La pérdida del registro derivada de la obtención del 2% de la votación emitida no requiere debate, ni está sujeta a consideraciones políticas que den lugar a la intervención del Consejo General. Por ello, la Junta General Ejecutiva efectúa un mero acto declarativo, sustentado en los resultados oficiales.

A pesar de que se pueda pensar lo contrario, en este procedimiento de pérdida del registro, la Junta General Ejecutiva cumple con la garantía de audiencia del aún partido político nacional, tal y como lo enuncia la Sala superior del TEPJF, en la tesis relevante siguiente: "Se advierte que como resultado de las elecciones, en algunos casos los partidos políticos mantienen su registro como tal y, en otros, lo pierden debido al bajo índice de votación, por lo que la Junta General Ejecutiva del IFE sólo certificará conforme a la información que proporcionan los cómputos y declaraciones de validez respectivas de los consejos del Instituto, así como de los fallos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de

la Federación, si un partido político alcanza el porcentaje de la votación que exige la ley para mantener su registro, ya que en caso contrario, y como consecuencia de su escasa fuerza electoral, conforme a los resultados obtenidos, simplemente se ejecuta la cancelación de su registro como tal. Por lo que la declaración de pérdida del registro es simplemente una consecuencia lógica y connatural de la causa que lo origina. Consecuentemente la garantía de audiencia del partido político se cumple desde el momento en que el afectado registra representantes en los consejos general, locales y distritales del propio instituto, en los que tiene oportunidad de participar en las distintas fases del proceso electoral; y está en aptitud de combatir dichos cómputos a través de los medios ordinarios de defensa previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, o bien, participar como tercero interesado en esos procedimientos jurisdiccionales para hacer patente un derecho incompatible con el que, en su caso, pretenda la parte actora".¹¹

Por otro lado, en caso de que el partido político se sitúe en alguno de los supuestos señalados en los incisos *e) al h)* del artículo 66 enunciado anteriormente, será competente para dictar la resolución sobre la pérdida del registro **el Consejo General** del Instituto, estas causas de pérdida de registro debe discutirías y resolverlas el Consejo, fundando y motivando la decisión de privar del registro al partido en cuestión, cumpliendo así su garantía de audiencia, dicha resolución tendrá que ser publicada igualmente en el Diario Oficial de la Federación, pero en caso de que el partido se sitúe en la causal del inciso *e) y f)*, el Consejo General no podrá resolver sobre la pérdida del registro sin que previamente se oiga en defensa al partido político de que se trate.

De igual manera que el artículo 67 de la ley electoral, el artículo 270 del ordenamiento legal citado, nos da el procedimiento a seguir para la imposición de las sanciones derivadas de la violación a las causales del artículo 269, que será el siguiente:

Primero, el Instituto Federal Electoral al tener conocimiento de las irregularidades en que incurrió el partido político en cuestión, emplazará al partido político para que en un plazo de 5 días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas

¹¹ Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2002, Compilación Oficial, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2003, p. 614-615.

que considere necesarias y, en su caso, la pericial contable, si se considerase necesaria, ésta será con cargo al partido político. Se define al IFE como el órgano revisor de las irregularidades a que se refiere el párrafo 2 del artículo 269, en cuyo caso igualmente será el Instituto, quien imponga las sanciones respectivas.

Para que se integre el expediente, se podrá solicitar la información y documentación con que cuenten las instancias competentes del propio Instituto, es decir, el IFE podrá allegarse de los elementos probatorios documentales que obren en poder de sus dependencias.

Una vez transcurrido el periodo concedido al partido, se entiende que con o sin su manifestación, se formulará el dictamen correspondiente que deberá ser entregado para determinación del Consejo General del IFE. Dicha determinación deberá ser fijada tomando en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. En caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa.

La calificación de la falta para efectos de la imposición de la sanción tiene lugar en la sentencia relevante, dictada por la Sala Superior del TEPJF, derivada del expediente número SUP-RAP-003/98, interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, resuelto el 14 de enero de 1997, considera en lo conducente lo siguiente: "El Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene facultades para imponer la sanción correspondiente, atendiendo a las circunstancias y a la gravedad de la falta, sujetando su actuación únicamente a los parámetros contenidos en el artículo 269, párrafo 1 y a los casos de excepción previstos en el párrafo 3 del numeral citado, en que se determina la sanción por las violaciones que expresamente señala." Magistrado ponente: José Luis de la Peza".¹²

Sin duda, las causas que motivan la pérdida del registro de los Partidos Políticos Nacionales son diversas, y en caso de tratarse de las causales enunciadas en el artículo 269, para que se configure la sanción consistente en la

¹² Instituto Federal Electoral, "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado", México 2003, p. 589-591

cancelación del registro, se deberán reunir las agravantes consistentes en darse de manera grave o reiterada.

Obviamente, si un partido político nacional pierde su registro como tal, los efectos de ello serán que éste deje de existir, es decir, con la ostentación de partido político nacional, pero ello según una tesis relevante dictada por la Sala Superior del TEPJF, no quiere decir que se extinga la organización, sino que ésta puede conservar su existencia como asociación civil con fines de carácter político. "En efecto, conforme a la legislación electoral, **la cancelación del registro sólo tiene por efecto la pérdida de los derechos y prerrogativas que establece la legislación en su favor**, como la de participar en las elecciones, mediante la postulación de candidatos, recibir financiamiento público, etcétera; pero no establece que dejen de surtir efectos todos los actos celebrados entre los asociados, como es el pacto constitutivo, los documentos básicos, y entre ellos especialmente los estatutos, circunstancias que son suficientes para considerar subsistente a la asociación, a la luz de la legislación civil, esto es, **la consecuencia principal de la pérdida del registro consiste, en principio, en que las organizaciones de ciudadanos vuelven al estado jurídico en que se encontraban antes de la obtención de dicho registro; de modo que, si en tal situación a la que se retrotrae jurídicamente, ya se les podía considerar como asociaciones civiles, la pérdida de registro como partido no afecta esta posición**. Esta conclusión se corrobora mediante la aplicación al tema del principio ontológico de la prueba, que en esencia, se traduce en considerar que lo ordinario se presume, mientras que lo extraordinario debe probarse; principio que permite establecer la presunción a favor de la permanencia de la organización partidista que pierde el registro, y no a favor de su extinción. En efecto, el carácter político del fin común de estas asociaciones, supone necesariamente que sus miembros comparten ideales, perspectivas, aspiraciones, sobre lo que debe ser la organización social, que es a lo que se resume el fin común de toda asociación política; y esa comunión ideológica constituye un fuerte lazo o cohesión entre sus miembros que difícilmente se pueden romper mediante los actos de terceros, como son las autoridades electorales. Esto se debe a que la ideología que se profesa en una determinada asociación política se funda, a su vez, en valores comunes de sus miembros, que se inculcan al individuo durante su existencia, que forman su concepción de lo que debe ser la vida en sociedad; y por lo cual anidan en lo más profundo de su conciencia y forma

parte de su esencia como ser humano; a diferencia de otra clase de valores. Precisamente por eso, los valores e idearios políticos que se comparten por los miembros de cierta asociación, tienen un alto grado de fuerza unificadora e integradora, que no se pierde con facilidad. Por lo anterior, debe entenderse que existe mayor tendencia a la permanencia en las asociaciones políticas, pues el valor político que comparten sus integrantes, representa un ligamen muy fuerte entre estos; de ahí que, lo normal en una asociación que pierde su registro como partido político, es que exista voluntad de sus miembros de permanecer unidos. Consecuentemente, para determinar si un partido político que perdió el registro se ha extinguido o no como asociación civil, resulta indispensable atender a las circunstancias del caso concreto, con el objeto de evaluar si los hechos configurativos de la causal de pérdida de registro también constituyen una causa de disolución de las asociaciones civiles o si no es así; o bien, atender a los términos del pacto constante en los documentos constitutivos y estatutarios de la organización".¹³

Reiterando lo establecido en la tesis relevante antes mencionada y conforme lo establece el artículo 32 párrafo 1 del ordenamiento legal electoral citado, el partido político nacional al que se le cancele su registro, perderá todos los derechos y prerrogativas que la ley le otorga en virtud de su calidad como partido, pero ello, no quiere decir que, desaparezcan las obligaciones adquiridas durante la vigencia como partido político nacional, según lo denota el fragmento de la siguiente Jurisprudencia emitida por la Sala superior del TEPJF que dice: "... Ciertamente, en el artículo 32 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que al cancelarse el registro de un partido político se pierden todos los derechos y prerrogativas que se establecen en el propio código, pero **en ningún momento la interpretación del referido precepto permite sostener o desprender que exista una cancelación o supresión de las obligaciones y responsabilidades que derivan de la actuación que haya tenido el partido político nacional, mientras conservó el registro correspondiente y que, por ello, se le libere del cumplimiento de las obligaciones reglamentarias que tienen un soporte de configuración legal suficiente**, como se aprecia en el artículo 49-B, párrafo

¹³ Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2002, Compilación Oficial, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2003, p.289-291

2, incisos a) y b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales".¹⁴

Finalmente, el artículo 270 del Ordenamiento electoral citado, concluye en su párrafo tercero, que una vez que el partido político nacional perdió su registro, éste no podrá solicitarlo nuevamente, sino hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario.

Como en toda controversia jurídica, los actores de la misma, tienen la oportunidad de acudir a instancias legales para inconformarse con la resolución que les afecte. En el caso de situarse en cualquiera de las causales enunciadas con anterioridad en el presente trabajo, los partidos políticos nacionales pueden interponer un medio de defensa, que en este caso sería el recurso de apelación ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial, según lo dispone el artículo 40 inciso b), 42 y 44.párrafo 2, de la Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

¹⁴ Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2002, Compilación Oficial, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2003, p. 208

1.4 MARCO JURIDICO DE LOS PARTIDOS POLITICOS NACIONALES EN MÉXICO.

En el sistema federal mexicano, como ocurre en otros países que han adoptado modelos de distribución territorial del poder, basados en la existencia de entidades autónomas, en cuanto a la elección de sus propias autoridades, conviven dos ámbitos de competencia en materia electoral; el que regula la elección de las autoridades federales o nacionales, y las que se aplican a la elección de los poderes locales.

Debido a ello, se da la existencia de partidos políticos nacionales y partidos políticos locales o estatales, los primeros, son definidos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 22, párrafo 2, que a la letra dice:

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

Esto quiere decir que las organizaciones políticas, deberán obtener su registro de acuerdo a la legislación electoral federal, sujetándose al procedimiento señalado en el Código ya mencionado.

Por el contrario, los partidos políticos estatales o locales, son aquellos cuya acción se circunscribe al de la propia entidad federativa, es decir, aquellos cuya existencia esta regulada por la legislación estatal de que se trate, por tanto, sólo podrán actuar en la entidad donde obtuvieron su registro.

De lo anterior, se concluye que el derecho electoral mexicano admite la existencia de partidos políticos que actúan en todo el país, mediante un registro de carácter nacional,

y la posibilidad de que las legislaciones estatales, regulen la existencia de partidos políticos locales, registrados para actuar exclusivamente en la entidad federativa de que se trate.

Hecha la distinción, emprenderemos el estudio del marco jurídico que rige a los partidos políticos nacionales, regulados por:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
3. La Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Por lo que respecta a nuestra Constitución Federal, los partidos políticos se rigen primordialmente por los artículos 41 y 116, de vital importancia resulta el contenido de dichos artículos en el régimen legal con el que se rigen los partidos políticos, por ello, es conveniente resaltar los puntos sobresalientes de las disposiciones contenidas en los ordenamientos señalados.

Haciendo referencia al artículo 41, este en su párrafo primero confirma el sistema representativo al señalar que el pueblo ejercerá su soberanía por medio de los poderes de la unión, es decir, ante la imposibilidad de llevar el gobierno por sí mismos, el pueblo delega a ciertos órganos la facultad de actuar en su nombre, y es ahí donde entran los partidos políticos.

El segundo párrafo del mismo ordenamiento define lo que es un partido político, dándole una concepción especial "entidades de interés público", esto tiene singular importancia ya que la propia Constitución les da prioridad a los partidos políticos sobre intereses privados; con ello obliga al Estado a reconocerlos y otorgarles los medios idóneos para su desarrollo, asimismo señala cuales deberán ser sus funciones, entendiendo así que los partidos políticos son los vehículos que permiten a los

ciudadanos acceder a los cargos de representación popular y que se encargan de promover la participación del pueblo en la vida democrática.

Por su parte, el tercer párrafo regula de manera específica, el financiamiento de los partidos políticos, así como las demás prerrogativas de las que gozan dichos institutos electorales, las ideas que rigen dicho párrafo son la equidad en los beneficios recibidos por los partidos y la prevalencia del financiamiento público sobre los recursos de origen privado. Por lo que hace al financiamiento, la carta magna señala que éste se destinará al sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos y las tendientes a la obtención del voto, es decir, aquellas que se llevan a cabo durante el periodo electoral. Los simpatizantes de los partidos podrán también hacer aportaciones para el financiamiento de los mismos, de acuerdo con los topes que establezca la ley electoral. La vigilancia del cumplimiento de esos topes corresponde al IFE. Los partidos deben informar a ese órgano sobre el origen y utilización de todos sus fondos, incluyendo desde luego los que provengan de fuentes privadas, culmina dicho párrafo con el mandamiento expreso para la existencia de un sistema de medios de impugnación.

A su vez, el artículo 116 constitucional ya aludido, en su fracción IV, regula a nivel estatal o local el tema de los partidos políticos, marcando así, que las constituciones y leyes de los estados tendrán que garantizar en materia electoral, que las elecciones locales, es decir, para ser electo gobernador, miembro de la legislación local, así como quienes integrarán el ayuntamiento, se llevaran a cabo mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Además, contempla los principios bajo los cuales debe regirse el ejercicio de la función electoral. Asimismo, señala que las autoridades electorales gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Si a nivel federal lo exige, también a nivel local, la Carta Magna determina, que debe existir un sistema de medios de impugnación que garanticen el principio de legalidad. De igual manera contempla la existencia del financiamiento a los partidos políticos locales, corroborando lo señalado ya en el artículo 41, en lo referente a la forma de recibirlo, el destino y los límites a sus erogaciones, así como los montos máximos a las aportaciones de sus simpatizantes,

los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de sus recursos, así como las sanciones a su incumplimiento.

Aludiendo al segundo ordenamiento, es decir, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, éste se encarga de regular a nivel legislativo, los mandatos constitucionales sobre los partidos políticos, así en su libro segundo denominado "De los partidos políticos" comienza la regulación específica de dichos partidos, así en sus artículos 22 al 67, detalla su proceso de Constitución y Registro, sus derechos y sus obligaciones, las prerrogativas como el acceso a la radio y la televisión, su financiamiento y su régimen fiscal, la forma y requisitos para integrar frentes, coaliciones o fusionarse con otros partidos, y finalmente lo relativo a la pérdida del registro.

Respecto al tercer ordenamiento que rige a los partidos políticos nacionales, encontramos a la Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, quien se encarga de regular en su libro segundo los medios de impugnación con que cuentan los partidos políticos, así en los títulos segundo al quinto regula los medios de defensa que pueden hacer valer los partidos, así, los recursos con los que cuentan son: los de revisión, apelación, el juicio de inconformidad y por último el recurso de reconsideración.

Con motivo del marco jurídico que regula a dichos institutos jurídicos, la Sala superior del Tribunal Federal Electoral, dictó la siguiente tesis relevante: "Partidos políticos nacionales. Se rigen preponderantemente por la Constitución y Leyes Federales.-El régimen jurídico creado para regular de modo prioritario y preponderantemente, los actos y hechos jurídicos relacionados con la formación, registro, actuación y extinción de los partidos políticos nacionales, se encuentra previsto directamente en las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la legislación federal contenida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en otros ordenamientos, y no en las legislaciones estatales o del Distrito Federal. Para arribar a la anterior conclusión, se tiene en cuenta que, en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se fijan las bases relativas a la existencia y regulación de la vida de los partidos políticos nacionales, se determinan sus fines y prerrogativas, y se reserva a la ley secundaria la determinación de las formas específicas de su

intervención en los procesos electorales; estas bases constitucionales revelan que, en principio, todo lo relacionado con la constitución, registro, prerrogativas y obligaciones en lo general de los partidos políticos nacionales, se encuentra encomendado a las autoridades federales, tanto en el ámbito legislativo, como en los demás ramos. En ejercicio de esas atribuciones constitucionales, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que reglamenta las bases generales del sistema electoral federal, incluidas las relativas a la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas. De lo antes expuesto se puede concluir que en principio, es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se establece la normatividad rectora de los partidos políticos nacionales, toda vez que en aquella se prevé su existencia y se fijan ciertas bases sobre los mismos, mientras que en el segundo se desarrollan las normas constitucionales, estableciendo un sistema integral regulatorio de los partidos políticos nacionales. Lo anterior se robustece si se toma en cuenta que la existencia de los partidos políticos trasciende al ámbito territorial de cualquier entidad federativa, por lo que es innecesario que en la normatividad electoral de cada una de las entidades federativas o del Distrito Federal, se establezcan disposiciones referidas a la existencia de los partidos políticos nacionales, debiéndose limitar a incluir las reglas que estimen necesarias para dar cauce y orden a las relaciones que necesariamente se entablan entre las autoridades locales y los partidos políticos nacionales, con la intervención de éstos en las actividades y órganos electorales de tales entidades y en los procesos electorales que organizan, llevan a cabo, vigilan y controlan dichas autoridades, todo esto sin interferir con la normatividad federal que contiene el estatuto jurídico integral de las citadas asociaciones de ciudadanos; de manera que, en las leyes del Distrito Federal y en las de los Estados no tiene por qué existir una regulación completa de todo lo concerniente a los partidos políticos nacionales, porque este objetivo corresponde a las leyes nacionales".¹⁵

Por disposición constitucional, los partidos políticos nacionales tienen por el solo hecho de su reconocimiento nacional, el derecho de participar en las elecciones estatales. Este

¹⁵ Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2002, Compilación Oficial, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2003, p. 608-610.

mandamiento constitucional impone a los estados, la obligación de permitir que los partidos políticos nacionales participen en las elecciones que ellos organizan, ello quiere decir, que los partidos políticos nacionales pueden encuadrarse en otro marco jurídico, en este caso, por el hecho de participar en una elección estatal, deberán conducirse de acuerdo a:

1. La Constitución Local
2. La Legislación electoral local o estatal respectiva.

La Sala Superior del Tribunal Federal Electoral dictó la siguiente tesis relevante con respecto a lo dicho anteriormente, y se denomina "Partidos Políticos Nacionales. Su actuación esta sujeta a las leyes y autoridades electorales de los Estados, cuando actúan en el ámbito de las elecciones locales.- Los partidos políticos nacionales se encuentran ceñidos al fuero federal en su constitución, registro, funcionamiento, prerrogativas y obligaciones en general, y a las sanciones a que se hagan acreedores por el incumplimiento de las leyes federales, especialmente la de cancelación de su registro; sin embargo, dicha regla no resulta aplicable en los casos de conductas identificadas de manera clara con cualquiera de los ámbitos de aplicación de la Constitución o las leyes electorales estatales, sin perjuicio de la posibilidad de que determinada conducta pudiera generar a la vez supuestos legales constitutivos de ciertas infracciones previstas en las leyes federales y de otras contempladas en las leyes locales. Esto es así, porque en principio, es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se establece la normatividad rectora de los partidos políticos nacionales, toda vez que en aquélla se prevé su existencia y se fijan ciertas bases sobre los mismos, mientras que en el segundo, se desarrollan las normas constitucionales, estableciendo un sistema íntegro de regulación de los partidos políticos nacionales, y por otra parte, porque la materia electoral local, al no estar otorgada a la Federación, queda reservada para las entidades federativas, con las limitaciones previstas en la Constitución General, en algunos de sus preceptos, como los artículos 41, 115 y 116. Una de las bases constitucionales que deben observar y acatar los estados al emitir sus leyes electorales, es la prevista en el artículo 41 de la Carta Magna, consistente en que los partidos políticos nacionales pueden participar en las elecciones estatales y municipales. Con esta última disposición, se abre la posibilidad de que dichos institutos políticos se vinculen a las actividades político-electorales de las entidades federativas, en

los términos fijados en sus legislaciones (en cuanto no se opongan a la ley fundamental), y de este modo se pueden encontrar inmersos en cualquiera de las etapas del proceso electoral, desde la integración de los órganos electorales, administrativos o jurisdiccionales, hasta la etapa de resultados y declaraciones de mayoría y validez de las elecciones; en las relaciones que surjan con el otorgamiento de financiamiento público estatal; en la participación en el funcionamiento y desarrollo de actividades de los órganos electorales fuera del proceso electoral, o en cualquier actividad de esta materia regida por la legislación electoral local. Empero, si la legislación electoral de los Estados la expiden sus legislaturas, y su aplicación y ejecución corresponde a las autoridades locales, por no habersele conferido estas atribuciones a la federación, es inconcuso que la actuación de los partidos políticos nacionales dentro de las actividades regidas por disposiciones legales estatales, queda sujeta a éstas y a las autoridades que deben aplicarlas".¹⁶

De esto se desprende, que los partidos políticos nacionales pueden contender en los comicios estatales, pero no así, los partidos políticos locales, ellos no podrán actuar en elecciones federales.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral emitió la siguiente jurisprudencia denominada "Partidos Políticos Estatales. Están impedidos legalmente para participar en las elecciones federales. En conformidad con el sistema electoral mexicano, no existe base legal alguna que permita a los partidos políticos estatales participar en las elecciones federales. El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece respecto a los partidos políticos, que ... la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. En concordancia con dicho precepto, el artículo 175, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que: Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. Por otra parte, para ser diputado federal o senador de la República, los artículos 50 a 59 constitucionales establecen una serie de requisitos y procedimientos que evidencian, que el partido político que postula candidatos a esos cargos tiene una cobertura amplia, a nivel nacional, y no

¹⁶ Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2002, Compilación Oficial, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2003, p.610-611.

una mínima, regional, municipal o estatal, pues quienes logren obtener dichos cargos representan a la nación y no a un grupo regional, municipal o estatal; lo contrario rompería el sistema sobre el que descansan la estructura y la composición del Congreso de la Unión. En concordancia con dicho sistema federal, los artículos 41 y 116 del propio ordenamiento delimitan el régimen competencial en los procesos electorales federales y locales. Es cierto que en la base I del artículo 41 citado se establece, que los partidos políticos son entidades de interés público; que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y que, como organizaciones de ciudadanos, deben hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Sin embargo ello no quiere decir que los partidos políticos estatales, por el simple hecho de serlo y porque la constitución los dota de las citadas características, puedan participar en las elecciones federales, en virtud de que por las razones anotadas, tal participación está reservada para los partidos políticos nacionales”¹⁷

Por tanto, los partidos políticos locales tendrán que sujetarse al siguiente ordenamiento jurídico:

- o La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- o La Constitución local respectiva
- o La Legislación electoral estatal correspondiente.

De forma casual, a los partidos políticos locales se les podrá aplicar la legislación federal, esto, en caso de que, impugnen una elección obviamente estatal, tendrán que recurrir si así lo amerita el caso, al Juicio de Revisión Constitucional, el cual está contemplado en La Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en su Libro cuarto, título único, es ahí, donde los partidos políticos locales se les aplicaría legislación de carácter federal.

Aún cuando el partido político sea del ámbito local existen disposiciones federales distintas a la Constitución Federal que deben ser observadas por tales institutos políticos como es el caso de aquellas que rigen la inscripción al padrón electoral y la lista nominal de electores, que resultan fundamentales en el tema de elegibilidad de candidatos

¹⁷ Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2002, Compilación Oficial, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2003, p. 153-154.

CAPITULO II

EL FINANCIAMIENTO COMO PRERROGATIVA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

2.1.- DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLITICOS NACIONALES

Una vez que la organización de ciudadanos ha obtenido el registro y, por tanto, el carácter de partido político, gozará de una serie de derechos y prerrogativas, así como también estará sujeto a diversas obligaciones plasmadas, tratándose de partidos políticos nacionales, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y sus propias normas estatutarias, es decir, en los Estatutos de los partidos políticos se deben establecer los derechos y las obligaciones a que se encuentran sujetos sus afiliados.

Dentro de nuestro sistema jurídico, los partidos políticos son personas morales y en cuanto tales, centros de imputación de derechos y obligaciones. Los derechos a continuación enunciados, están íntimamente relacionados con la obtención de los propósitos que nuestra Carta Magna les encomendó a los partidos políticos nacionales, en el artículo 41 constitucional que a saber son:

"Promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organización de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre secreto y directo"

En concordancia con los propósitos que persiguen los partidos políticos nacionales, la ley electoral citada enuncia los derechos de los que gozan los institutos políticos en cuestión. El artículo 36 del ordenamiento ya citado, es quien nos marca estos derechos:

1. Son derechos de los partidos políticos nacionales:

- * Participar conforme a lo dispuesto en la Constitución y en este Código, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;
- * Gozar de las garantías que este Código les otorga para realizar libremente sus actividades;
- * 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.
- * Postular candidatos en las elecciones federales en los términos de este código;
- * Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse, en los términos de este código;
- * Participar en las elecciones estatales y municipales, conforme a lo dispuesto en la fracción I del párrafo segundo del artículo 41 de la Constitución;
- * Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral en los términos de la Constitución y este código;
- * Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines;

- ★ 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;
- ★ Suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales; y
- ★ Los demás que les otorgue este Código.

Debido a que los partidos políticos nacionales son los principales actores en la escena electoral, es obvio que la ley les otorga el derecho a participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral. Al respecto la Sala Superior del TEPJF emitió la siguiente tesis relevante: "Partidos políticos, interés jurídico para impugnar los actos de la etapa de preparación del proceso electoral, recaída sobre el recurso de apelación SUP-RAP-009/97, interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, con fecha de resolución de 18 de abril de 1997, la cual establece que los partidos políticos tienen interés jurídico para impugnar los actos emitidos en la preparación del proceso electoral, en primer lugar por tratarse de entidades de interés público que preservan las prerrogativas de los ciudadanos y en segundo, porque estos actos adquieren definitividad si no son impugnados como lo prevé el artículo 41, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 3 párrafo 1 inciso b), y 72 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral"¹⁸

Gozar de las garantías que el ordenamiento electoral les otorga, para realizar libremente sus actividades, es otro derecho que tienen los partidos políticos nacionales. El término garantía en general se refiere a los derechos humanos fundamentales reconocidos o garantizados por la Constitución Federal. Sin embargo, en este caso, se hace alusión a la existencia de mecanismos legales, dentro del mismo ordenamiento, que permiten la libertad de acción a los partidos políticos insertos en este marco legal.

¹⁸ Instituto Federal Electoral, "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado", México 2003, p. 134.

Dada su naturaleza jurídica como entidades de interés público, los partidos tienen conferido un tipo especial de derechos, que reciben el nombre de prerrogativas, mediante las cuales el Estado les asegura algunas condiciones mínimas para el adecuado cumplimiento de sus fines. Por tanto, la Ley Electoral citada contempla como un derecho mas, el gozar de prerrogativas, incluido el financiamiento que la Carta Magna contempla para ellos.

Doctrinalmente, se entienden por prerrogativas "Determinados derechos que la ley otorga a las organizaciones políticas, siempre que obtengan el carácter de partidos políticos nacionales, previo cumplimiento de los requisitos necesarios para ello. Estos derechos específicos se caracterizan por ser exigibles frente al Estado y tienen por objeto que éste cumpla una obligación, consistente en un beneficio de orden material".¹⁹

Al respecto, el ordenamiento electoral citado, enuncia que el otorgamiento de estas prerrogativas se hace con el objeto de cumplir con los fines que la Constitución Federal les marca. De acuerdo al artículo 41 del Código Electoral ya citado, las prerrogativas de las cuales gozarán los partidos políticos nacionales, son:

- a) Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión.
- b) Gozar del régimen fiscal que se establece en el código y en las leyes de la materia.
- c) Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones; y
- d) Participar, en los términos del capítulo segundo de este título, del financiamiento público correspondiente para sus actividades.

Como lo hemos mencionado, los partidos políticos monopolizan el derecho exclusivo a solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, es por ello, que la ley le reconoce en su catálogo de derechos, el postular candidatos en las elecciones

¹⁹ Instituto Federal Electoral, "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado", México 2003, p. 147.

federales. Cabe hacer la precisión que, Candidato es la persona nominada para ocupar un puesto de elección popular siempre y cuando satisfaga los requisitos de elegibilidad que la ley respectiva le marca. Dado el ámbito material de validez de este ordenamiento, sólo se hace mención de las elecciones federales.

Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse, es otro derecho que la ley electoral le reconoce a los partidos políticos nacionales, y ello, se refiere a las distintas formas de asociación de un partido con otras instituciones políticas. Cabe hacer mención sobre la definición de cada una de estas figuras, así, los frentes, son asociaciones de partidos con fines políticos y sociales compartidos, de índole no electoral, los cuales obtendrán mediante acciones y estrategias específicas y comunes. Las coaliciones, a diferencia de los frentes, son asociaciones de dos o más partidos cuya finalidad es de carácter puramente electoral, específicamente el postular los mismos candidatos en las elecciones federales. Por lo que respecta a la fusión, ésta es el acto mediante el cual dos o más partidos se unen para formar uno nuevo o para incorporarse en uno de ellos.

Participar en las elecciones estatales y municipales, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Federal es otro de los derechos que el Código electoral les marca a los partidos políticos nacionales, ellos tienen por el solo hecho de su reconocimiento nacional, el derecho de participar en las elecciones estatales. Este mandamiento constitucional impone a los estados, la obligación de permitir que los partidos políticos nacionales participen en las elecciones que ellos organizan. Referente a ello, la Sala Superior del TEPJF, ha pronunciado la siguiente tesis relevante:” La participación de los Partidos Políticos nacionales en las elecciones estatales y municipales, no excluye la competencia del Instituto Federal Electoral para vigilar y aplicar las disposiciones del citado código, por ser éste el ordenamiento que, entre otros aspectos, norma la conducta de aquellos. Lo anterior tiene como sustento, en primer lugar, que si una de las bases constitucionales que deben observar y acatar las entidades federativas al emitir sus leyes electorales, es la prevista en el artículo 41 de la Carta Magna, consistente en el derecho de los partidos con registro nacional a participar en las elecciones locales, entonces abre la posibilidad de que dichas organizaciones se vinculen a sus actividades político-electorales, en los términos fijados en la legislación respectiva (en cuanto no se opongan a la Ley fundamental), y de este modo se pueden encontrar inmersos en cualquiera de las etapas del proceso

electoral; y en segundo sitio, en conformidad con las disposiciones legales supra indicadas, al Instituto Federal Electoral le corresponde vigilar que las actividades de estos entes se desarrollen con apego a la ley, y al Consejo General del propio instituto sancionarlos administrativamente, entre otros supuestos, cuando éstos incumplan con alguna de las obligaciones señaladas en el artículo 38 del Código Federal en consulta, tal como la exigencia de que los partidos y sus militantes ajusten su conducta a los principios del Estado democrático, esto es, a los valores superiores como la libertad, la justicia, la igualdad, el pluralismo político y la supremacía de la ley, así como que sean respetuosos de la libre participación política de los demás partidos y de los derechos de los ciudadanos. Además, como consecuencia del análisis del marco normativo de orden fundamental, particularmente el relativo al ámbito de distribución de competencias para la regulación de financiamiento público de los partidos políticos nacionales, que bien pudiere encuadrarse dentro de lo que la doctrina ha denominado Facultades coexistentes, es decir, aquellas que parte de la misma compete a la Federación y la otra a las entidades federativas".²⁰

Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral en los términos que marca la ley es otro derecho que el Código electoral citado les otorga. Un representante es una persona o comisionado con la capacidad formalmente establecida de dar presencia y actuar a nombre de un instituto político.

La Ley Electoral citada, contempla en su catálogo de derechos, la posibilidad de poseer bienes para la realización de los fines del partido político nacional, pero, este derecho no es ilimitado, ya que impone la condición de que estos bienes sean sólo los indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines. Es obvio que la ley le imponga dicha restricción a los institutos políticos, pues sus actividades deben estar encaminadas siempre a los objetivos encomendados y el poseer bienes innecesarios en el logro de dichos fines, sería fomentar desviaciones del objetivo primordial que es la contribución a la cultura y desarrollo democrático del país. Permitir a los partidos adquirir indiscriminadamente bienes, podría favorecer el deseo de una riqueza patrimonial en

²⁰ Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2002, Compilación Oficial, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2003, p. 347-348.

detrimento de su objetivo fundamental. El que un partido político nacional tenga la posibilidad de establecer relaciones con sus similares del extranjero, es otro derecho que los institutos políticos tienen señalado en la Ley electoral citada, derecho restringido, a que 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, en resumen que no impliquen una subordinación al exterior.

Cabe mencionar en el siguiente derecho a estudiar, que las agrupaciones políticas nacionales son grupos de ciudadanos organizados con el propósito de adquirir la condición de partido político nacional. Hecha la distinción, el Código Electoral citado enuncia que los partidos políticos nacionales podrán suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales. Y precisamente por ser organizaciones con aspiraciones a ser partido político, la ley les concede derecho a participar en los procesos electorales federales, sólo mediante estos acuerdos de participación con un partido político.

Al respecto, la Sala Superior del TEPJF, al resolver el recurso de apelación SUP-012/97, interpuesto por la Organización Auténtica de la Revolución Mexicana, con fecha de resolución de 28 de mayo de 1997, el Magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, emitió voto particular explicando en él, el contenido de la disposición que faculta a las organizaciones y partidos políticos nacionales, a celebrar acuerdos de participación de la siguiente forma: "Se advierte que para que las agrupaciones políticas nacionales puedan participar en los procesos electorales, se requiere el cumplimiento de determinados requisitos como: 1) Hacerlo en los términos de los acuerdos de participación que debe suscribir con algún partido político. 2) Las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación, serán registradas exclusivamente por el partido político con el que tengan acuerdo de participación; y 3) Las candidaturas serán votadas con la denominación emblema, color o colores del partido".²¹

Una vez realizado el estudio de los derechos que gozan los partidos políticos

²¹ Instituto Federal Electoral, "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado", México 2003, p.123.

nacionales, y ya que a todo derecho le corresponde una obligación, es el turno de comenzar el estudio de dichas obligaciones, así el artículo 38 del ya citado Código Electoral, nos dice:

1.-Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

- 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;
- Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;
- Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro;
- Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados;
- Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen, sus estatutos para la postulación de candidatos;
- Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;
- Contar con domicilio social para sus órganos directivos;
- Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral;
- Sostener por lo menos un centro de formación política;
- 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;
- Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la comisión de consejeros a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 de este Código, así como entregar la documentación que la propia comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos;

- Comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programas de acción o estatutos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General 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;
- Comunicar oportunamente al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos;
- 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;
- 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;
- Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, las instituciones públicas o a otros partidos políticos y a sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas;
- Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;
- Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos; y
- Garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades políticas;
- Las demás que establezca este Código.

Las modificaciones relativas a los documentos básicos de los partidos políticos nacionales en ningún caso se podrán hacer una vez iniciado el proceso electoral.

Con el propósito de explicar ordenadamente las obligaciones a cargo de los partidos, atendiendo a razones de método, es conveniente agruparlas según la clase de

compromiso que representen, de tal suerte, utilizando cuatro categorías, se explican de la siguiente manera:

- 1.- Obligaciones democráticas
- 2.- Obligaciones de seguridad jurídica
- 3.- Obligaciones de forma
- 4.- Obligaciones de fiscalización

Dentro de las primeras se encuadran las de, conducir sus actividades dentro de los cauces legales, editar una publicación mensual y otra trimestral, sostener un centro de información política, publicar y difundir su plataforma electoral, conducirse sin ligas de dependencia o subordinación, abstenerse de expresiones que impliquen diatriba... o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y a sus candidatos, abstenerse de utilizar símbolos o expresiones religiosos, así como abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos, son como ya dijimos obligaciones democráticas las cuales se refieren a, poder hacer de la democracia una realidad, y para ello se requiere reforzar las prácticas democráticas en toda la sociedad, lo cual supone con mayor razón, el que los partidos y las agrupaciones políticas asuman la responsabilidad de mejorar las mismas en su ámbito interno.

En el procedimiento administrativo para las controversias sobre la observancia del artículo 38, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del Instituto Federal Electoral está facultado para instrumentarlo, ya que las normas contenidas en el Código ya citado son de carácter imperativo, según lo sostiene una tesis relevante dictada por la Sala Superior del TEPJF, y al respecto nos dice: "al ser estas normas de carácter normativo; en consecuencia, si se demuestra la violación a un derecho político-electoral del ciudadano, por parte de un partido político, el Consejo General del Instituto Federal Electoral no sólo está facultado para imponer sanción por la conculsión al artículo 38, párrafo 1, inciso a), del ordenamiento legal citado, sino que está constreñido también a restituir al quejoso en el uso y goce del derecho violado, para lo cual debe proveer las medidas necesarias. Aún cuando lo ordinario es que el tema de dicha conculcación se suscito dentro de un procedimiento sancionatorio previsto en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones

y Procedimientos Electorales, se tiene en cuenta que a través de tal procedimiento únicamente debe determinarse sobre la responsabilidad del partido político y, en su caso, respecto a la sanción correspondiente, por lo que para imponer al partido político la obligación de restituir a un ciudadano en el goce de un derecho político electoral, tal determinación debe estar precedida de un procedimiento en el que se respete la garantía de audiencia, consagrada en el artículo 14 constitucional. El referido cuerpo legal no prevé un procedimiento específico para lograr esta última finalidad; sin embargo, es de considerarse que el respeto a dicha garantía fundamental se cumple, si se hace del conocimiento del partido político la pretensión de restitución del derecho político electoral del ciudadano y se concede a aquél la posibilidad de fijar su posición respecto a tal pretensión, así como la oportunidad de presentar las pruebas que estime pertinentes para su defensa. La instrumentación de este procedimiento esta dentro de las facultades del Consejo General del Instituto Federal Electoral, puesto que en conformidad con el artículo 82, párrafo 1, inciso z), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tal órgano puede dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones que le confiere el propio ordenamiento. Por tanto, en uso de esta atribución y en observancia al principio de economía procesal, el citado consejo está en condiciones de establecer, que el último procedimiento mencionado se siga paralelamente con el sancionatorio, pues de esta manera quedaran colmados tanto la función de la referida autoridad electoral de velar por el respeto de las normas que integran la legislación electoral, como el deber de respetar la garantía de audiencia al gobernado que se afecte en su esfera jurídica.²²

En cuanto a la democracia interna de los partidos políticos, la Sala superior del TEPJF pronunció que no se encuentra ésta sujeta a los medios de impugnación en materia electoral, y en lo conducente destaca: "El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano procede solamente contra actos de la autoridad electoral, por lo que los partidos políticos no pueden ser sujetos pasivos de dicho juicio. Las bases constitucionales, sobre las que la ley desarrolla el sistema de los medios de impugnación,

²² Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2002, Compilación Oficial, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2003, p. 647-648.

están íntimamente vinculadas con actos de autoridad. En consecuencia, en este juicio, el sujeto pasivo es exclusivamente una autoridad, por lo que es improcedente contra actos de partidos políticos”²³

Cabe considerar que de conformidad con la Constitución, la responsabilidad de los partidos no se agota en la participación periódica en las consultas electorales, sino que además les corresponde desempeñar en forma permanente una función educativa que haga posible el desarrollo democrático del país. Por lo tanto, resulta de vital importancia que los partidos políticos amplíen y refuercen sus programas de educación, información y desarrollo político. Por ello es importante que cumplan con su obligación de editar una publicación mensual de divulgación, sostener un centro de formación política, así como difundir en radio y televisión sus plataformas electorales.

Respecto de dichos temas, la Sala Superior del TEPJF, ha dictado una tesis relevante referente a las características que debe contener la publicación de carácter teórico de los partidos políticos nacionales. De esta manera, “una publicación que merezca ser calificada de carácter teórico, debe tener sustento en una investigación con rigor científico en el tema de que se trate, y ha de estar apoyada no sólo en hechos o apreciaciones de carácter subjetivo de quien lo realice, sino en conceptos doctrinarios básicos que permitan un análisis profundo y objetivo del problema de que se trate, a la par que concluya con la definición de propuestas concretas al caso, y no en una simple opinión, que en razón de quien la externa, venga a constituir solamente una posición que se adopte ante el mismo. En suma, ha de brindar a quien va dirigido, los elementos objetivos necesarios para que pueda, por sí mismo, conocer una determinada problemática, sus dimensiones y repercusiones de manera tal que le permitan adoptar una posición propia, coincidente o no con la del editor, como la formación de una conciencia crítica, lo que así colmaría los fines de coadyuvar al desarrollo de la cultura política y la creación de una opinión pública mejor informada, razón por la cual el legislador no sólo

²³ Instituto Federal Electoral, “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado”, México 2003, p.140.

impuso la obligación de realizar las publicaciones mencionadas, sino también determinó dotarlas de financiamiento público”²⁴

La obligación establecida a los partidos políticos referente a actuar 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 secta o religión, tiene por objeto evitar que los partidos políticos nacionales se subordinen a ese tipo de organizaciones y de esta forma cancelar la posibilidad de que se dé una indebida penetración en los asuntos políticos del país, pero esta exigencia no implica, de manera alguna, que las agrupaciones políticas nacionales se aislen de la vida internacional, ya que en los términos del artículo 36 inciso i), los partidos políticos tienen derecho a establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros siempre y cuando se mantengan en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto de la integridad y soberanía del Estado mexicano y de sus órganos de gobierno.

Dentro de las obligaciones de forma figuran las siguientes: Mantener el mínimo de afiliados, ostentarse con la denominación, emblema y colores con que se registraron, cumplir sus normas de afiliación y observar sus Estatutos en lo referente a la postulación de candidatos, mantener en funcionamiento a sus órganos estatutarios, contar con domicilio social para sus órganos directivos, y por último la de comunicar al Instituto los cambios de su domicilio social, tienen el objetivo de mantener y conservar las condiciones que dieron origen a su registro. Referente a estos temas, la Sala superior del TEPJF, ha dado el concepto de lo que es un emblema y dice: “El emblema consiste en la expresión gráfica original formada por figuras, jeroglíficos, dibujos, siglas, insignias, distintivos o cualquier otra expresión simbólica, que puede incluir o no alguna palabra, leyenda, lema, etcétera”²⁵.

²⁴ Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2002, Compilación Oficial, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2003, p. 678-679.

²⁵ Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2002, Compilación Oficial, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2003, p. 418-419.

Continuando con el estudio de las obligaciones, es el turno de hacerlo con las de seguridad jurídica, dentro de las cuales están comprendidas las de: Abstenerse de recurrir a la violencia y la de comunicar al Instituto cualquier modificación a sus documentos básicos, son obligaciones que tienen por objeto preservar el orden de los procesos electorales, de lo contrario no se podría efectuarlo en un ambiente de hostilidad. Con respecto a la prohibición de que los partidos políticos realicen modificaciones a sus documentos básicos, una vez iniciado el proceso electoral, guarda puntual congruencia con el principio rector de certeza y el principio de definitividad, previstos constitucionalmente en el artículo 41, fracciones III y IV, toda vez que al establecer el legislador ordinario dicha prohibición para los partidos políticos, se pretende propiciar certidumbre y seguridad jurídica, tanto para sus militantes, simpatizantes e incluso, el electorado en su conjunto, sobre los documentos básicos y normas que internamente regulan la actividad de cada partido político, los cuales dan sustento a su oferta política.

Respecto a las obligaciones de fiscalización que tienen los partidos políticos nacionales éstas se refieren, a el comportamiento de los partidos en áreas como los Recursos Públicos, además cabe mencionar que éstas están íntimamente ligadas con el tema medular del presente trabajo, las cuales se refieren a: Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la comisión de consejeros a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 de este Código, así como entregar la documentación que la propia comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos, al respecto, dicho artículo hace mención que, los partidos políticos nacionales deberán presentar un informe sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, consecuentemente deberá crearse una comisión de consejeros a la que le corresponderá vigilar el manejo de esos recursos mediante el diseño de formatos, el establecimiento de un sistema contable y los lineamientos que los partidos políticos deberán observar en sus informes, todo lo cual deberá someterse a la aprobación del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Estos aspectos sobre la fiscalización de los recursos de los partidos serán estudiados con mayor profundidad más adelante.

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, es otra obligación de fiscalización que los partidos políticos tienen, la cual esta relacionada de manera importante con el desarrollo del tema central de nuestro trabajo, al respecto, la ley obliga a los partidos políticos nacionales a utilizar exclusivamente sus prerrogativas incluyendo al financiamiento público, para las actividades que su marco jurídico le señala, de lo contrario, es decir, utilizarlas para otras cuestiones, desvirtuaría los propósitos que la ley le marca a los partidos políticos nacionales.

2.2 REGIMEN DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS NACIONALES.

Esenciales en las democracias modernas, los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Por ello, el financiamiento de los partidos adquiere una importancia decisiva para la democracia, es decir, ésta representa un costo para los países que pretenden alcanzarla.

Por tanto, los partidos políticos para poder cumplir con los propósitos que se les encomendaron y los cuales son: promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, requieren de recursos económicos no sólo durante los procesos electorales, sino de manera permanente.

No se puede negar que los partidos políticos y los candidatos, para participar en las contiendas electorales, requieren de recursos económicos, además de los bienes y servicios. Desplegar las actividades propias de: propaganda, transporte, estrategias de campaña, renta de oficinas, contratación de personal, comunicación y otros, implica contar con recursos financieros. El único medio para atender tantos requerimientos, es el dinero.

Requerir fondos, puede conducir a los partidos políticos a prestar mayor atención a la urgencia de obtenerlos, atendiendo particularmente las demandas de sus más notables donantes, pasando por alto, reclamos sociales de incuestionable procedencia. Orillar a los partidos a depender de donaciones particulares, pone en entredicho el principio democrático de "un hombre un voto", de ser así, se reflejarían, aún más, las desigualdades económicas y sociales. Por ello, nuestra legislación prevé un importante principio, que dice: que el financiamiento privado que obtengan los partidos políticos nunca deberá ser mayor al financiamiento público, otorgado por el Estado, ello, precisamente para que los

partidos no se sujeten a los intereses de cualquier tipo que pudiesen tener los personajes que realicen aportaciones privadas.

En muchos países democráticos, ha cobrado fuerza la necesidad de revisar el financiamiento de los partidos políticos. Impedir el surgimiento de escándalos, derivados de la notoria dependencia respecto a fuentes particulares, motiva a promover la reestructuración del financiamiento a los partidos y los gastos de campaña.

Tres factores destacan para justificar la necesidad de fondos: participar en contiendas electorales; mantener sus organizaciones en períodos no electorales; desarrollar actividades propias de otro tipo de asistencia a los representantes electos del partido.

Los gastos electorales constituyen el objetivo y puntos principales del financiamiento de los partidos en el mundo democrático. Mucho han evolucionado los estilos de campaña. En el pasado, los gastos electorales se concentraban en la organización y movilización de los votantes, el dinero se empleaba para que los electores acudieran a los centros de votación. El crecimiento de la población, el incremento del sufragio y la escolaridad de los ciudadanos, condujeron a una dependencia mayor de los medios de comunicación y las técnicas de encuestamiento y muestreo, de ahí que los gastos se hicieran más prominentes. En la actualidad, los partidos se preocupan más por la proyección de imagen de sus candidatos, circunstancia que exige una proporción importante de sus recursos financieros. La obtención de resultados a corto plazo, orienta hacia la utilización de campañas mediáticas.

Aspecto sobresaliente en la justificación del financiamiento, es mantener al partido en períodos no electorales. Conservar la presencia social y política de la organización tiene un costo, a ello, habría de agregar el abanderamiento de ciertas causas que permitan conservar o propicien el acercamiento con grupos sociales determinados.

Las formas o medios de financiamiento de los partidos políticos nacionales los regula la ley, a través de normas que promuevan la equidad en la contienda electoral y que establecen el monto máximo de inversión por campaña, la distribución de la

financiación estatal, las contribuciones privadas a las campañas, la financiación propia de los partidos en relación con las campañas electorales, los fondos destinados a las campañas junto con las normas de fiscalización de todos estos gastos y los órganos que de ello se encargan. Estas normas se encuentran previstas, principalmente en la fracción II del artículo 41 constitucional, así como en los artículos 49 a 49-B del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Los partidos políticos locales o estatales estarán sujetos al artículo 116 constitucional, así como a la legislación electoral estatal correspondiente.

Atendiendo al marco jurídico que regula el aspecto del financiamiento de los partidos políticos nacionales, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a dictado una tesis relevante donde nos da los principios constitucionales aplicables al financiamiento de los mismos, al respecto nos dice: "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 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 heterónomas²⁶

Resulta importante destacar para la comprensión de dicho tema, que el financiamiento de los partidos políticos es considerado como una prerrogativa, así el artículo 41 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales le otorga dicha calidad, por ello es apropiado realizar la distinción entre lo que es un derecho y una prerrogativa.

Por tanto, es conveniente destacar nuevamente la definición de prerrogativa, y al respecto se entiende por ello, que son determinados derechos que la ley otorga a las organizaciones políticas, siempre que obtengan el carácter de partidos políticos nacionales, previo cumplimiento de los requisitos necesarios para ello. Estos derechos específicos se caracterizan por ser exigibles frente al Estado y tienen por objeto que esté cumpla una obligación, consistente en un beneficio de orden material.

De ello se desprende que las prerrogativas son un tipo especial de derechos, a través de los cuales el Estado les asegura algunas condiciones mínimas para el adecuado cumplimiento de sus fines, por tanto los derechos son la parte general, y las prerrogativas son lo particular.

²⁶ Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2002, Compilación Oficial, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2003, p. 449-451.

Así en la legislación mexicana se otorgan prerrogativas a los partidos políticos nacionales en materia fiscal, de franquicias postales y telegráficas, de radio y televisión y de financiamiento público. Consecuentemente se entiende que, para que los partidos políticos nacionales puedan acceder al goce de sus derechos y prerrogativas, estos tienen que estar debidamente registrados, por tanto, para que la prerrogativa del financiamiento público se configure, es determinante que el instituto político esté registrado como partido político nacional, esto quiere decir que, el registro es constitutivo para el goce del financiamiento.

Hecha la aclaración, podemos definir al financiamiento de la siguiente manera: "Es el 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. Este tipo de financiamiento existe en países que orientan su vida política de acuerdo a los principios de la democracia representativa, por lo que difícilmente puede darse en un estado totalitario, que se caracteriza por su falta de respeto a los derechos humanos".²⁷

Todos los partidos políticos gozan de la prerrogativa del financiamiento, pero no todos acceden en las mismas condiciones, pues dependerá de la penetración y aceptación social del instituto político. Aún cuando la ley reconoce tal prerrogativa, el número de simpatizantes y militantes, las obligaciones estatutarias, la capacidad administrativa y el número de votos, son circunstancias que determinan el rumbo del financiamiento de un partido político. Efectivamente, los partidos que gozan de la aceptación ciudadana cuentan con mayores posibilidades de incrementar sus recursos, vía financiamiento público y de otras modalidades.

En la legislación electoral, el otorgamiento del financiamiento se regula con base en el principio: "Trato igual a los iguales y trato desigual a los desiguales", ello significa,

²⁷ Diccionario electoral, Ed. Instituto Interamericano de Derechos humanos. Centro interamericano de Asesoría y promoción electoral (CAPEL), Serie Elecciones y Democracia, Costa Rica 1989, Pág. 303.

que si bien todos los partidos acceden al financiamiento, no lo harán en las mismas condiciones.

La legislación mexicana tiene un régimen de financiamiento, que incluye diversas modalidades:

- 1) El financiamiento público, que deberá prevalecer sobre el de origen privado
- 2) El financiamiento privado, es decir el que no proviene del erario público, tiene las siguientes modalidades:

- a) El financiamiento por la militancia
- b) El financiamiento de simpatizantes
- c) El autofinanciamiento
- d) El financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos

Debido a la importancia que merecen estos rubros, éstos serán estudiados con mayor detenimiento en temas posteriores.

2.3 DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES.

Tema estructural en todas las naciones democráticas, especialmente en aquellas donde predomina un sistema de partidos, son las finanzas de tales institutos políticos. La financiación se torna fundamentalmente un asunto político y no una mera cuestión técnica, pues en cualquier parte del mundo, tras las discusiones sobre el dinero de los partidos, normalmente existe una intencionalidad que las explica.

Tanto en la discusión nacional como en la agenda internacional de la financiación política, a la hora de debatir sobre el dinero en las maquinarias de la democracia, se identifican diversos agregados: financiamiento público; financiamiento privado; prohibición de ciertas fuentes de financiamiento; límites a los gastos y fiscalización. En cuanto al primero de ellos, tema central del presente inciso, la justificación de otorgarlo coincide, no así en los montos y criterios de asignación.

Estimados imprescindibles, se considera a los partidos organismos vitales de los sistemas de representación plural, por ende, entidades de auténtico interés público cuya existencia merece ser apuntalada con fondos del Estado. Extendida la valoración sobre la importancia de los partidos, se entienden las razones expuestas por diversas legislaciones para sustentar su financiamiento público: transparentar el origen de los recursos; garantizar la independencia de los institutos políticos; generar condiciones adecuadas de equidad en la competencia y evitar la tentación de acudir a fuentes ilegítimas de financiamiento, son argumentos permanentemente utilizados para justificar el apoyo económico del Estado.

Hasta donde sea posible, se ha procurado conjurar los riesgos que, para la competencia democrática, entraña el que los partidos políticos puedan ser prisioneros de grandes agentes del mercado o, incluso, de grupos de interés que operan al margen de la legalidad. Se trata de proteger a los partidos contra las presiones corporativas o ilegales que podrían proceder de su dependencia financiera respecto a centros o grupos de poder económico, social o institucional. El propósito del financiamiento público, consiste,

entonces, en garantizar un nivel de recursos suficientes para que la competencia electoral sea eso; una competencia entre distintas opciones con oportunidades reales de conquistar gobiernos o espacios de representación parlamentaria y no un ritual con ganadores y perdedores predeterminado.

Partiendo de la misma justificación, en nuestro país, el financiamiento público a los partidos, se otorga con la intención de lograr que las operaciones financieras de dichas organizaciones políticas, sus ingresos y egresos, corran por vías transparentes y conocidas. En México, optamos por un sistema de financiamiento prioritariamente público, donde además se establecen límites a las fuentes válidas para el financiamiento privado, así como topes a los gastos que pueden realizar esos actores políticos. Conforme al diseño legal, sabemos en lo fundamental de dónde proceden los recursos de los partidos, contamos con elecciones más equilibradas y los partidos no tienen necesidad de depender financieramente de los grandes grupos de intereses económicos. En todo caso, la discusión gira en torno a los montos del financiamiento y al perfeccionamiento de la fiscalización sobre los recursos que se entregan a los partidos.

Con base en los principios de igualdad, independencia y participación democrática, el financiamiento público, una de las prerrogativas más trascendentes, intenta hacer posible la actuación de los partidos políticos. El régimen del financiamiento público, de acuerdo con las disposiciones normativas federales que lo previenen, se ajusta a ciertas reglas:

- a) Todos los partidos políticos que mantengan su registro, tendrán derecho al financiamiento público de manera equitativa;
- b) El financiamiento comprenderá las ministraciones destinadas al sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales;
- c) Para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, el total del financiamiento se fijará, anualmente, con base en los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice

nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México, así como los demás factores que el Consejo General del Instituto Federal Electoral determine;

- d) El costo mínimo de una campaña 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, una fórmula semejante será aplicada para el caso de senadores, tomando en cuenta el número total de escaños a ocupar.

Tratándose de la elección de Presidente, 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;

- e) Una vez determinado el resultado de las operaciones indicadas, se establece el monto del financiamiento público anual para las actividades ordinarias de los partidos, de la cantidad que resulte, las ministraciones se distribuirán de la siguiente forma:

El 30% de la cantidad total, 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 el Congreso de la Unión, de acuerdo con la elección inmediata anterior de diputados;

- f) Los partidos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, tendrán derecho a que se les otorgue el 2% del monto que por financiamiento total les corresponde a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

Tomando en cuenta la fecha en que surta efectos el registro, así como el calendario presupuestal aprobado para el año, las cantidades que resulten serán entregadas por la parte proporcional que corresponda a la anualidad.

- g) Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente;
- h) Cada partido deberá apoyar el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación, destinando, por lo menos, el 2% del financiamiento público anual que reciba;
- i) Para gastos de campaña, en el año de la elección, a cada partido se le otorgará un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda. El monto para gastos de campaña se otorgará en forma adicional al resto de las prerrogativas;
- j) Debido al desarrollo de actividades específicas propias de entidades de interés público, tales como la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales, los partidos podrán ser apoyados mediante financiamiento público, a través de cantidades que, para gastos comprobados, autorice el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Dichas cantidades no podrán superar el 75 % de los gastos que los partidos hubieren acreditado en este rubro.

Establecidas las reglas que rigen el financiamiento público a los partidos, las cuales encuentran su fundamento constitucional en el artículo 41 fracción II, así como reglamentariamente en los artículos 49, 49-A y 49-B del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es evidente que la prerrogativa adquiere un significado muy especial, pues los institutos políticos cuentan con tres alternativas para allegarse recursos del Estado; sus actividades ordinarias permanentes, la promoción del voto y aquellas actividades relativas a la educación, capacitación e investigación socioeconómica, respecto de las cuales tienen derecho a la reintegración del 75% de los gastos comprobados.

Analizando con detenimiento la fórmula prevista en la legislación, es de apreciarse la trascendencia de los siguientes aspectos:

- El voto ciudadano se traduce en dinero para el partido favorecido, toda vez que la participación en el financiamiento público se incrementa o disminuye en atención al porcentaje de votación alcanzado.
- La existencia de la representación proporcional, dispara considerablemente los montos de financiamiento público, pues al multiplicar el costo mínimo de campaña por el número de diputados o senadores a elegir, el impacto en la suma de dinero a repartir es estruendoso.
- El número de partidos con registro, se convierte en otro factor que aumenta el costo del financiamiento público, pues en la medida que se incremente el número de partidos con representación en las Cámaras, crecerá también la suma de recursos por distribuir.

Modificado a partir de la reforma electoral de 1996, el rubro del financiamiento público despierta hoy en día diversas suspicacias. Diseñado en un escenario distinto, el cambio en las condiciones políticas del país lo ha puesto en jaque, pues la fórmula para calcular y distribuir el dinero proveniente del Estado, se previó cuando sólo existían cinco partidos políticos, situación muy distante de la que prevaleció en la más reciente elección federal, cuando el número de partidos creció desmesuradamente.

Apoyarse en un esquema que insiste en hacer prevalecer al financiamiento público, sobre todas las demás modalidades para allegarse recursos; en seguir vinculando la fórmula para calcular la bolsa anual del financiamiento total con el número de partidos y la representación en el Congreso, es apostar en un sistema que permanentemente disparará el costo de la democracia. Tan sólo para el año 2003, el financiamiento a los partidos se incrementó en un 45%, mientras que el gasto operativo del Instituto Federal Electoral solo lo hizo en un 3.5%.

Ante las relatadas circunstancias, parece urgente revisar el esquema del financiamiento público a los partidos, buscar fórmulas que abaraten el costo de la competencia democrática, consigan una repartición más equitativa entre los partidos grandes y las opciones emergentes, definan con mayor claridad y precisión el mecanismo para determinar la suma total que el Estado debe entregar a esos actores políticos.

Como muestra clara de ello, tan sólo en este año 2004, para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales que mantuvieron su registro ante el Instituto Federal Electoral, éste asignará la cantidad de 1785 millones de pesos, repartidos de la siguiente manera:

PARTIDO	RECURSOS PARA EL 20004
PAN	499.1
PRI	550.8
PRD	323.9
PT	121.2
PVEM	171.2
CONVERGENCIA	119.5

Todo ello, sin contar que los partidos políticos que actúan en las entidades federativas, es decir, en los Estados de la República, reciben financiamiento de éstos, así el Distrito Federal, para este mismo año, asignará 209 millones de pesos repartidos de la siguiente forma:

PRD 83 MILLONES 902 MIL	PVEM 28 MILLONES 924 MIL
PAN 54 MILLONES 899 MIL	PT 4 MILLONES 22 MIL
PRI 33 MILLONES 401 MIL	CONVERGENCIA 4 MILLONES 22 MIL

2.4 MODALIDADES DEL FINANCIAMIENTO QUE NO PROVIENEN DEL ERARIO PÚBLICO

Como cualquier actividad, la participación política implica el uso de recursos, materiales, humanos y financieros. De esa manera, los partidos políticos necesitan de medios económicos para enfrentar los retos que representa su intención de acceder al poder y al control político. No todo el financiamiento al que tienen derecho los institutos políticos, debe tener procedencia pública.

Por lo que se refiere al financiamiento que no proviene del erario público, cabe mencionar que éste también es conocido como financiamiento privado y es aquel que no proporciona el Estado, son recursos que la ley, bajo la respectiva reglamentación, permite a los partidos políticos nacionales allegarse para sostener sus actividades, y así lograr los altos objetivos que la Carta Magna les encomendó. Al respecto, el fundamento constitucional de este tipo de financiamiento lo encontramos en el artículo 41, párrafo II inciso c; por su parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales lo reglamenta en el artículo 49, párrafo 11.

Con regulaciones y límites apropiados, el financiamiento privado de los partidos políticos resulta legítimo y conveniente. Sin embargo, "en América Latina, particularmente donde el grado de conciencia político-electoral no se ha desarrollado suficientemente, depender exclusivamente del financiamiento privado, puede resultar peligroso. Por esa razón se hace necesario establecer mecanismos jurídicos que impidan contribuciones con altas sumas de dinero de personas físicas o morales que condicionan su ayuda, o normas que obligan a los contribuyentes a indicar la procedencia de esas ayudas para evitar dineros mal habidos en los partidos políticos *Motu proprio*, los partidos políticos deben desarrollar un conjunto de acciones para fortalecer las contribuciones democráticas".²⁸

²⁸ Diccionario electoral, Ed. Instituto Interamericano de Derechos humanos. Centro interamericano de Asesoría y promoción electoral (CAPEL), Serie Elecciones y Democracia, Costa Rica 1989, Pág.329.

La primer forma de este tipo de financiamiento es el financiamiento por la militancia, el cual se encuentra conformado por las cuotas obligatorias, ordinarias y extraordinarias que cada partido puede recibir de sus afiliados, así como las aportaciones de sus organizaciones sociales y las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas electorales. Los montos máximos y mínimos de las cuotas ordinarias y extraordinarias, la periodicidad de las cuotas obligatorias de los militantes, así como el límite de las cuotas voluntarias y personales que aporten los candidatos a sus campañas serán fijadas libremente por el órgano interno de cada partido político encargado del control de los recursos, el cual deberá expedir recibos por las aportaciones recibidas.

Dentro de este rubro es preciso señalar el concepto de militante o afiliado que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió: "militante o afiliado se refiere a los ciudadanos mexicanos que formalmente pertenecen a un partido político, quienes participan en las actividades propias del mismo instituto ya sea en su organización o funcionamiento, y que estatutariamente cuentan con derechos, como el de ser designados candidatos a un puesto de elección popular, y obligaciones, como la de aportar cuotas"²⁹

Cabe afirmar que las cuotas de los miembros del partido constituyen una forma de contribuir bastante democrática, sin embargo, aún en ese caso, podría caerse en dos extremos inconvenientes: establecer cuotas fijas, con lo cual si la suma es significativa, representaría un sacrificio para quienes carecen de medios y, en cambio, para quienes tienen muchos recursos no significaría una participación de importancia. Referirlo al salario, podría ser más justo, aunque ello tendría el inconveniente de ser clasista, es decir, aplicarse únicamente a los asalariados. Para no dejar por fuera a empresarios y profesionales podría establecerse un sistema distinto, complementario de lo anterior, que consiste en fijar tablas respecto a los ingresos. Sin embargo, la mejor solución ha de encontrarse en la adopción de un principio liberal para que sean los propios partidos los

²⁹ Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2002, Compilación Oficial, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2003, p. 562-563.

que establezcan sus reglas, tal y como sucede en nuestra legislación electoral, aunque claro, con la adopción de mecanismos de control, por parte del órgano electoral que no permita aportaciones desmesuradas que distorsionen el sentido democrático de la participación popular financiera de los miembros del partido.

Aún cuando esta forma de financiamiento resulta ser la forma más común, por la cual un partido obtiene recursos para las actividades que realiza, tiene un significado simbólico, que representa más un acto de reafirmación partidista que el de una fuente de aprovisionamiento económico adecuado. Comparado con las otras alternativas, el financiamiento de militantes es un renglón poco trascendente para el objetivo que persiguen los partidos, referente a obtener recursos.

Con respecto a las aportaciones de los militantes, los partidos políticos tienen a su cargo la obligación de reportarlas cumpliendo con los requisitos contenidos en los formatos respectivos, así lo dice una tesis relevante dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: " La Comisión de Fiscalización se encuentra facultada por el artículo 49-B, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para establecer los lineamientos que tanto los partidos como las agrupaciones políticas deberán atender en el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus ingresos. De esta manera, si en los lineamientos se establece la forma y términos en que deberá hacerse el registro de las aportaciones que provengan de la militancia de los partidos políticos, y se prescribe la utilización de un determinado formato en comento se exige la firma del aportante, es inconcuso que así debe cumplirse, pues no existe autorización para que se lleve a cabo en forma diversa, obligación cuyo incumplimiento genera la imposición de una sanción por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral".³⁰

Otra forma de financiamiento privado es el que proviene de los simpatizantes, el cual se conforma por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, que en forma

³⁰ Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2002, Compilación Oficial, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2003, p. 269.

libre y voluntaria realicen las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país.

Para tal efecto hay que tener presente las restricciones respecto de aportaciones y donativos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales marca en el artículo 49, párrafo 2. Sobre este tipo de aportaciones, la legislación establece algunas reglas específicas, por ejemplo, la cantidad de dinero que cada partido reciba como aportaciones de simpatizantes no podrá ser superior al 10% del monto total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos, asimismo, las aportaciones en dinero de cada persona física o moral tendrán como límite anual el equivalente al 0.05% del citado monto total del financiamiento público para actividades ordinarias.

Además se deberán expedir recibos foliados por las aportaciones en dinero, en los que se harán constar los datos de identificación del aportante, en tanto que las aportaciones en especie deberán constar en un contrato, en el entendido de que las aportaciones en bienes muebles e inmuebles deberán destinarse únicamente al cumplimiento del objeto del partido político.

Los donativos como su nombre lo indica, son regalos o dádivas que se caracterizan por ser voluntarios. Hechos por personas físicas o morales de origen privado, con el propósito de apoyar las actividades políticas y electorales de los partidos, para hacerles posible su acceso al poder. En virtud de haber dado lugar a prácticas corruptas y deshonestas, este tipo de financiamiento ha sido sujeto a diversas limitaciones en la mayoría de las legislaciones, si bien es cierto encierran algunas ventajas, también lo es que dan lugar a serios inconvenientes, como son el de la pérdida de independencia de los partidos y su subordinación programática e ideológica a los intereses de los donantes, que generalmente prefieren permanecer en el anonimato, para desde ahí influir de distintas maneras en la selección de candidatos, en la orientación política de la organización financiada o la obtención de privilegios gubernamentales.

Referente a este tema, sobre los donativos o aportaciones a los partidos políticos, nuestra legislación en el artículo 49 párrafo 2, enuncia quienes no pueden realizar las mismas, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

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

En cuanto a la prohibición marcada en el inciso a), se tiene la disposición de que los servidores públicos que destinen de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tengan a su disposición en virtud de su cargo cometerán un delito electoral en términos de lo dispuesto por el artículo 407 del Código Penal Federal.

De acuerdo con el artículo 33 de la Constitución política, los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país, para ser congruentes con esta disposición, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales restringe su participación en el Financiamiento a los partidos políticos nacionales.

Toda vez que la actividad política está reservada a los ciudadanos mexicanos, y con el propósito de evitar injerencias indebidas en la política nacional, se prohíbe recibir donativos o aportaciones de partidos políticos extranjeros, de organismos internacionales o de personas físicas o morales extranjeras.

Para mucha gente es desfasado insistir en la restricción al clero de participar activamente en la vida política del país, más allá de la expresión del voto, en esa corriente

se inscriben los que consideran que la democracia participativa debe extenderse a cualquier ciudadano.

En sentido inverso, predomina la postura de mantener la vida política del país al margen de las preocupaciones e intereses religiosos estimando correcto limitar los derechos políticos de los miembros de la iglesia a la expresión del voto. Esta posición alega particularmente razones de índole histórico.

Por tanto, en México, donde la Constitución y las leyes prohíben la intervención de las iglesias en materia política, para ser coherente con ello, debe excluirse el financiamiento de partidos con fondos eclesiásticos, aún cuando los feligreses o los clérigos pudieran hacer aportaciones de su patrimonio privado y a título personal. La negativa que se hace a estos personajes o entes para hacer contribución alguna a los partidos políticos, parte de la consideración de que su misión consiste en ejercer un liderazgo espiritual, y por tanto, abstenerse de hacer política partidista. Dicha disposición persigue primordialmente mantener la contienda en un sentido laico, es decir, mantener separada la función política de los asuntos religiosos.

Con el fin de evitar el clientelismo de aquellos intereses que pudieran condicionar la política nacional, se prohíben los donativos de empresas mexicanas de carácter mercantil, ya que éstas tienen como primordial objetivo, el obtener un lucro de sus actividades, y el aportar recursos a un partido no sería la excepción, motivo por el cual esta negada la posibilidad de aportar dinero a los institutos políticos, ya que éstos deben perseguir y cumplir en todo momento con el logro de sus fines, donde evidentemente no está el de obtener ganancias de sus actividades. Además, de lo expuesto anteriormente, dichas empresas también podrían verse motivadas a realizar dichas contribuciones, para influir de distintas maneras en la selección de candidatos, en la orientación política de la organización financiada o la obtención de privilegios gubernamentales, buscando así convertir a los partidos políticos nacionales en instrumentos de su ambición.

Una modalidad más es la del autofinanciamiento, el cual está conformado por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales o de

bienes y de propaganda utilitaria, así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, mismas que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. En este aspecto, mucho depende de los candidatos y dirigentes de los partidos el dar rienda suelta a la imaginación para crear novedosas formas de obtener ingresos, las cuales pueden ir desde la venta de objetos hasta colectas hechas periódicamente.

Finalmente, para obtener financiamiento por rendimientos financieros, los partidos políticos podrán crear con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, fondos o fideicomisos, cuyos rendimientos deberán aplicarse en todos los casos al cumplimiento de los objetivos del partido político. Los fondos y fideicomisos que se constituyan como financiamiento para los partidos políticos serán manejados a través de operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido considere conveniente, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles, esta última disposición es evidente, ya que el adquirir dicho tipo de acciones tiene como objetivo primordial obtener ganancia o lucro de ello, lo cual, indudablemente no está dentro de los fines que persiguen los institutos políticos en cuestión.

Dejar a los partidos políticos nacionales a su suerte para que obtengan los fondos necesarios, recurriendo a patrocinadores y subsidios privados solamente, otorgados con obscuras intenciones políticas, la mayor de las veces, sería convertirlos en instrumentos de poderosos intereses económicos y trastocar los principios democráticos por los principios oligárquicos que acabarían imponiéndose. Por tanto, en México, el Financiamiento Público, deberá prevalecer sobre el Financiamiento Privado, con ello, la Ley persigue el objetivo de evitar que las aportaciones provenientes de este último tipo de financiamiento, propicie un condicionamiento hacia los partidos políticos, en razón de la suma aportada.

2.5 EL INFORME SOBRE EL ORIGEN Y MONTO DE LOS INGRESOS RESPECTO DE CUALQUIER MODALIDAD DE FINANCIAMIENTO.

El hecho de que los partidos políticos reciban financiamiento, tanto público como privado, implica la correspondiente obligación de rendir cuentas sobre el origen, destino y monto de los recursos obtenidos. Por ser los institutos políticos el canal de acceso al poder público para los ciudadanos y porque deben cumplir con los altos fines que la Carta Magna les encomendó, deben garantizarse las condiciones de transparencia que toda contienda electoral merece, por ello la ley los obliga a la presentación de informes financieros donde manifiesten debidamente sus ingresos y egresos, de tal manera, que este es el medio por el cual la autoridad electoral, fiscaliza a los partidos políticos nacionales.

Respecto al Financiamiento Público, es evidente que tengan que explicar, en que y cuanto gastaron, ya que dichos ingresos son del erario público, lo que implica que son recursos que la propia ciudadanía aporta vía sus impuestos, lo cual debería responsabilizar a los partidos políticos nacionales sobre el buen destino de dicho financiamiento.

En cuanto al Financiamiento Privado, la obligación de rendir cuentas es igualmente importante que la anterior modalidad, debido a que la ley cita diversas restricciones en cada uno de los rubros que conforman dicho financiamiento, por ello, determina la creación de un informe, para comprobar que no se transgredieron dichas limitaciones, además es importante hacer énfasis que las aportaciones o donativos de entes privados deben apegarse a lo establecido en la ley, ya que de no ser así, y no cumplimentar las disposiciones, se correría el riesgo de estar condicionando la actitud de los partidos políticos nacionales con esos apoyos.

El sistema de presentación de informes, adoptado por nuestro país, se considera generalmente como una necesidad administrativa indispensable para la aplicación de los techos sobre gastos, limitaciones sobre contribuciones de individuos y grupos designados. Además, existen razones que buscan prevenir o inhibir situaciones que condicionen los

objetivos y actitudes de los partidos políticos nacionales, mediante la claridad de esos recursos.

La divulgación o presentación de informes financieros permite no sólo controlar fuentes, montos y destino de los recursos, sino que también permite al elector, la posibilidad de decidir de una manera más conciente a quién le otorgará su voto, ya que los informes permiten hacer una valoración de los datos que se presentan, poniendo al descubierto, la identidad del aportante y con ello, consecuentemente, el presumible interés que pudiese perseguir.

Al respecto, el autor Francisco José de Andrea Sánchez opina que “ Los informes financieros y su divulgación auspician de esta manera, lo que él denomina: racionalización del sufragio. Haciendo un símil resulta claro que nadie pensaría en comprar una acción bursátil en un mercado de valores sin tener la información financiera suficiente que le permita reducir riesgos y asegurar una buena selección. Igualmente en el campo electoral votar a ciegas, constituiría un error mayúsculo en las sociedades contemporáneas. En resumen, el requisito de la presentación de informes y su divulgación, bien aplicados, es casi un requisito *sine qua non* en las democracias representativas contemporáneas”.³¹

Posicionándonos en el tema, nuestra legislación electoral señala en el artículo 49-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la obligación de los partidos políticos nacionales a presentar informes acerca del origen, monto y empleo de todos los ingresos que recibieron a través de cualquiera de las modalidades del financiamiento, dicho informe deberán presentarlo ante la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, constituida por disposición expresa del artículo 49, párrafo 6 del Código Electoral ya citado.

La rendición de estos informes están sujetos a ciertas reglas, por principio de cuentas, los partidos políticos nacionales, deben elaborar y entregar dos informes, uno anual y otro de campaña.

³¹ De Andrea Sánchez, José Francisco, “ Los partidos políticos, su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política”, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002, p. 243.

El informe anual, deberá ser presentado por los partidos políticos nacionales dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año que se reporte, y en él serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio que se informe.

Por su parte, los informes de campaña, deben presentarlos los partidos políticos por cada una de las campañas realizadas, especificando los gastos que hubiesen realizado tanto el candidato como el partido en el ámbito territorial correspondiente. Este informe debe ser presentado dentro de los 60 días siguientes a aquél en que concluyan las campañas electorales. Uno de los aspectos que se va a desprender de la actividad fiscalizadora, si bien no es el único y exclusivo, es comprobar si los partidos políticos nacionales se ajustaron o no, a los topes máximos de gastos de campaña que conforme con el artículo 182-A del Código Electoral citado, han sido autorizados por el propio Consejo General del Instituto Federal Electoral para cada tipo de elección.

Con respecto al artículo 182-A, comentado anteriormente, éste señala los conceptos que quedaran comprendidos dentro de los topes de gastos, y son:

a) Gastos de propaganda:

- I. Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.

b) Gastos operativos de la campaña:

- II. Comprenden los sueldos y salarios de personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares; y

c) Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión:

- III Comprenden los realizados en cualquiera de estos medios tales como mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto.

No se considerarán dentro de los topes de gastos de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

Presentados los informes, en el caso de los anuales, la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas, tendrá un plazo de 60 días para revisarlo, si se trata de los Informes de campaña, la Comisión tendrá 120 días para revisarlos, contando además en todo momento con la facultad para requerir a los partidos políticos nacionales la documentación que considere necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes. De igual forma, si durante la revisión de los informes encontrará errores u omisiones técnicas, requerirá a la organización política de que se trate para que en un plazo de diez días presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes.

Al respecto del plazo de diez días mencionado anteriormente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitió el siguiente criterio en una tesis relevante donde enuncia que: " Si durante la revisión de los informes sobre el origen y destino de los recursos, se advierten errores u omisiones técnicas, se notificará al partido o agrupación política que hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo de diez días, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes. Lo establecido en la norma jurídica en comento, está orientado a que, dentro del procedimiento administrativo, y antes de resolver en definitiva sobre la aplicación de una sanción por infracción a disposiciones electorales, se otorgue y respete la garantía de audiencia al ente político interesado, dándole oportunidad de aclarar, rectificar y aportar elementos probatorios, sobre las posibles omisiones o errores que la autoridad hubiere advertido en el análisis preliminar de los informes de ingresos y egresos, de manera que, con el otorgamiento y respeto de esa garantía, el instituto político esté en condiciones de subsanar o aclarar la posible irregularidad, y cancelar cualquier posibilidad de ver afectado el acervo del informante, con la sanción que se le pudiere imponer. Por otro lado, el artículo 38, apartado 1, inciso k), del propio ordenamiento, dispone que los partidos políticos tienen, entre otras obligaciones, la de entregar la documentación que se les solicite respecto de sus ingresos y egresos. En las anteriores disposiciones pueden distinguirse dos hipótesis: la primera, derivada del artículo 49-A, consistente en que, cuando la autoridad administrativa advierta la posible falta de documentos o de precisiones en el informe que rindan las entidades políticas, les confiera un plazo para que subsanen las omisiones o formulen las aclaraciones pertinentes, con lo cual respeta a dichas entidades su garantía

de audiencia; y la segunda, emanada del artículo 38, consistente en que cuando la propia autoridad emite un requerimiento de carácter imperativo, éste resulta de ineludible cumplimiento para el ente político de que se trate. En el primer caso, el desahogo de las aclaraciones o rectificaciones, o la aportación de los elementos probatorios a que se refiera la notificación de la autoridad administrativa, sólo constituye una carga procesal, y no una obligación que importe sanción para el caso de omisión por el ente político; esto es, la desatención a dicha notificación, sólo implicaría que el interesado no ejerció el derecho de audiencia para subsanar o aclarar lo conducente, y en ese sentido, su omisión, en todo caso, sólo podría traducirse en su perjuicio, al calificarse la irregularidad advertida en el informe que se pretendía allanar con la aclaración, y haría factible la imposición de la sanción que correspondiera en la resolución atinente. En la segunda hipótesis, con el requerimiento formulado, se impone una obligación al partido político o agrupación política, que es de necesario cumplimiento, y cuya desatención implica la violación a la normatividad electoral que impone dicha obligación, y admite la imposición de una sanción por la contumacia en que se incurre. Esta hipótesis podría actualizarse, cuando el requerimiento no buscara que el ente político aclarara o corrigiera lo que estimara pertinente, con relación a alguna irregularidad advertida en su informe, o que presentara algunos documentos que debió anexar a éste desde su rendición, sino cuando dicho requerimiento tuviera como propósito despejar obstáculos o barreras para que la autoridad realizara la función fiscalizadora que tiene encomendada, con certeza, objetividad y transparencia, y que la contumacia del requerido lo impidiera o dificultara, como por ejemplo, la exhibición de otros documentos contables no exigibles con el informe por ministerio de ley. En conclusión, cuando no se satisfaga el contenido de la notificación realizada exclusivamente para dar cumplimiento a la garantía de audiencia, con fundamento en el artículo 49-A, apartado 2, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no procede imponer una sanción por dicha omisión; en cambio, si se trata de un requerimiento donde se impone una obligación, en términos del artículo 38, apartado 1, inciso k) del propio ordenamiento, su incumplimiento si puede conducir a dicha consecuencia”³²

³² Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2002, Compilación Oficial, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2003, p. 465-467.

Cuando hubieren concluido los plazos para la revisión de los informes o, en su caso, al concedido para la verificación de errores u omisiones, la Comisión dispondrá de un nuevo plazo de 20 días para elaborar un dictamen consolidado que debe presentar ante el Consejo General dentro de los tres días siguientes a la conclusión. En este dictamen se expondrá el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes; en su caso, la mención de errores o irregularidades, así como las aclaraciones o rectificaciones que hubieren presentado los partidos políticos nacionales. Cabe señalar que en el supuesto de no haberse atendido la solicitud de aclaraciones de errores u omisiones técnicas, esto representará para el partido político nacional, la pérdida de su garantía de audiencia, sin que ello derive en la imposición de una sanción, por lo cual, el órgano responsable resolverá con los únicos elementos que tiene al alcance, es decir, con lo aportado desde el inicio en el informe respectivo por el instituto político en cuestión, aunque ello constituya un perjuicio al partido político, debido a la falta de cumplimiento de la aclaración solicitada. Por otro lado, en caso de que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y agrupaciones políticas haya "requerido" al Instituto político, ello le representa la obligación de cumplimentarlo, y el hecho de hacer caso omiso a ello, configura la imposición de una sanción, con fundamento en el artículo 38, apartado 1, inciso k), que dispone que los partidos políticos tienen, entre otras obligaciones, la de entregar la documentación que se les solicite respecto de sus ingresos y egresos.

El dictamen y el proyecto de resolución elaborado por la Comisión, será presentado ante el Consejo General, el cual, en su caso, impondrá las sanciones correspondientes, emitiendo una resolución, la cual podrá ser impugnada por los partidos políticos nacionales o las agrupaciones políticas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través del recurso de apelación previsto en el artículo 42 de la Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dice: "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, párrafo 6; párrafo 2, incisos c) y e); 82, párrafo 1, inciso w); 86, párrafo 1, inciso l), y 270, párrafos 1, 2, 4 y 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los dictámenes

formulados por la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en los expedientes integrados por virtud de un procedimiento administrativo sancionatorio, así como los informes, dictámenes y proyectos de resolución que emitan las comisiones del Instituto Federal Electoral, por sí mismos, no pueden causar perjuicio alguno, en tanto que se trata de actos preparatorios y no definitivos para el dictado del acuerdo o resolución correspondiente por parte del Consejo General del referido instituto, que en todo caso constituye la resolución definitiva y es, por tanto, la que si puede llegar a causar perjuicios. Lo anterior es así, en virtud de que la Junta General Ejecutiva y las Comisiones del Instituto Federal Electoral son las que se encargan de tramitar los procedimientos administrativos y emitir los informes, dictámenes y proyectos de resolución correspondientes, que desde luego no tienen efecto vinculatorio alguno para las partes ni para el órgano que resuelve en definitiva, pues bien puede darse el caso de que el Consejo General apruebe o no el dictamen o proyecto de resolución respectivo, dado que es la autoridad competente para decidir lo conducente”³³

En caso de que el partido político nacional haya impugnado la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el órgano responsable, que en este caso es el propio Consejo General, deberá remitir al Tribunal: el escrito que contenga el recurso presentado, el dictamen de la Comisión de Fiscalización, la resolución dictada por el propio Consejo General y el Informe presentado por el partido político en cuestión, el organismo jurisdiccional federal, resolverá con los elementos de convicción que obren en autos, emitiendo la resolución correspondiente que podrá consistir en: confirmación, revocación o modificación del acto impugnado. De tal manera, que el Consejo General deberá de nueva cuenta remitir, aunque en este caso, será al Diario Oficial de la Federación, una vez cumplido el plazo para la interposición del recurso, o presentado este, habiendo sido resuelto por el Tribunal Electoral, el dictamen, y en su caso, la resolución recaída al recurso para su publicación, además deberá acordar mecanismos para la difusión pública de los mencionados.

³³ Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2002, Compilación Oficial, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2003, p.37-38.

CAPITULO III
COMPETENCIA DE LOS ORGANOS ELECTORALES EN MATERIA DE
FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

3.1.- JUSTIFICACIÓN DE LA VIGILANCIA Y FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

En un sentido general la palabra fiscalizar significa controlar, vigilar, supervisar. Aplicada al proceso electoral, la fiscalización consiste en el ejercicio de todos aquellos medios establecidos y aceptados por la ley con el objeto de asegurar que los comicios se lleven a cabo conforme lo indicado por la Carta Magna y la Legislación electoral federal, para que consecuentemente se traduzca la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos.

Dado que en México los partidos políticos nacionales son entidades de interés público, y porque a través de una normatividad específica pueden y deben transparentarse los ingresos y gastos de los mismos, así como crearse condiciones más equitativas para la competencia, resulta pertinente contar con mecanismos de fiscalización de sus finanzas acompañados de sanciones en caso de infracción. La idea es que por razones de transparencia, tanto los electores como los contendientes, tienen derecho a saber quien financia a cada candidato, siendo clara la intención explícita de evitar que la política sea contaminada por tráfico de influencias o por dinero obtenido ilegalmente.

Cualquiera que sea el sujeto financiado, es comprensible que desde un punto de vista general, el apoyo económico que se le brinde implica condicionamientos a su propio comportamiento político. De ahí que el saber de donde proceden los fondos, contribuye a clarificar muchos aspectos relacionados con la participación política, los móviles que persiguen quienes los aportan, la influencia que ejercen sobre los grupos o personas financiadas, así como el impacto y la influencia en el funcionamiento interior de los partidos.

La preocupación constante por la pureza del proceso electoral y los costos de los mismos, ha sido el principal motivo para la imposición de restricciones sobre las fuentes de recursos o ingresos de los partidos políticos nacionales y de los candidatos. Los límites o techos al monto de las contribuciones, han sido introducidos con el propósito de lograr dos fines primordialmente, que a saber son: a) ampliar la base del apoyo financiero, bajo la idea que busca diseñar un sistema que promueva muchas contribuciones de cantidades pequeñas y no pocas contribuciones de grandes cantidades; b) disminuir la dependencia respecto de personas físicas o morales de gran capacidad económica, en otras palabras, disminuir la influencia desproporcionada -de quienes ostentan mayor riqueza- en las elecciones.

La legislación mexicana establece topes de gastos de campaña a cada candidato. En otras palabras, no es el partido el que en su conjunto está limitado para rebasar un límite, sino que cada candidato, dependiendo del puesto o cargo por el que está compitiendo tiene un tope máximo. Ello evita que el partido concentre todos los recursos en la elección más importante y que la competencia sea efectivamente equitativa entre todos los partidos.

El motivo de fiscalizar los gastos de los partidos políticos tiene que ver, en primer término, con clarificar la competencia electoral. Se trata, nada más y nada menos, de dar certeza a la sociedad de que los procedimientos que utilizan los partidos políticos nacionales para obtener el voto se apegan a la ley. Pero en segundo término, fiscalizar a los institutos políticos, también guarda relación con la responsabilidad de mostrar a la sociedad que los recursos públicos otorgados a los partidos, son utilizados en su propio beneficio y no para cualquier otro fin. Por ello, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos, se ha convertido en una tarea permanente en las sociedades democráticas, sea cual fuere el mecanismo de fiscalización que se utilice.

Por más democrática que sea una sociedad, el riesgo de no vigilar a los partidos políticos, significa abrir la puerta a mecanismos que distorsionan el sentido mismo de una elección. Cada vez es más evidente que los recursos económicos de los partidos, en especial los que se utilizan para organizar las campañas electorales, tienen mucho que ver con los resultados y, en consecuencia, con quien gobernará un país.

La preocupación de vigilar las finanzas de los institutos políticos, no es exclusiva del Derecho Mexicano, sino que en varios países, es una inquietud constante. El anhelo y la ambición de obtener el triunfo electoral, trae consigo que los institutos políticos pasen por alto o hagan caso omiso de los límites o topes a los gastos establecidos en la ley, y ello los incline, a realizar la erogación de la mayor cantidad posible de recursos. Sin duda, el hecho de llevar a cabo una campaña costosa, en donde hay una gran inversión de recursos, es ventaja para lograr beneficios en las urnas, en comparación con otro candidato que no eroga la misma cantidad de fondos.

Al igual que en otros países de Latinoamérica, México ha introducido normas en su legislación electoral, que procuran la fiscalización de los recursos asignados y obtenidos por los partidos políticos. "Resulta de interés recalcar que en aquellos países donde el Estado proporciona un financiamiento directo a las fuerzas políticas, las normas sobre el órgano de control tienden a ser más completas, por el contrario, en las legislaciones donde el Estado no subvenciona directamente a los partidos, se percibe un mayor vacío legal a este respecto, conclusión emanada de una obra que estudia las legislaciones electorales de 18 países latinoamericanos incluyendo México".³⁴

Si bien es cierto que en aquellos países donde si existe una financiación estatal, la existencia de ciertos mecanismos de control es más frecuente, éstos van dirigidos en forma primordial a supervisar los fondos aportados por el Estado. Estos mecanismos suelen ser bastante incompletos, en la medida en que sólo establecen la obligación de llevar una contabilidad y presentarlas ante el órgano competente. De esta manera, tenemos que, en la mayoría de los casos, el conjunto de las transacciones partidistas escapa a la vigilancia del Estado y, por supuesto, al de los electores mismos. En una que otra legislación se podrían encontrar excepciones, por ejemplo, el poder público tiene más acceso a la información sobre los movimientos partidistas registrados, la presentación de la contabilidad es requisito para el subsidio público o donde los electores podrían revisar

³⁴ Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (compiladores), "Tratado de derecho electoral comparado de América Latina", Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, México 1998, Pág. 470.

las cuentas partidistas. Sin embargo, en estos pocos casos, afectados por la falta o inaplicación práctica de sanciones efectivas, al igual que en los demás, lo que más se podría obtener es una información sobre los fondos otorgados por el Estado o sobre aquellos fondos de origen privado que los partidos políticos tengan a bien declarar.³⁵

Imponer restricciones al gasto de los partidos políticos, obedece particularmente a la necesidad de responder al principio de equidad en la contienda electoral. Precisamente, los límites se imponen con relación a las actividades encaminadas a la obtención del voto, pues en cuanto a las de carácter ordinario, los institutos políticos gozan de mayor libertad para ejercer su gasto. Restringir el gasto, es consecuencia de la necesidad de fiscalizar los recursos obtenidos por los partidos políticos, ya que al exigir informes sobre el modo como fueron empleados, se puede fiscalizar con mayor eficacia el financiamiento otorgado.

En México, como en la mayoría de los países latinoamericanos, se insiste en la necesidad de fiscalizar el financiamiento de los partidos políticos, público y privado, pues se considera que las ventajas en la obtención de recursos, repercuten indiscutiblemente en la obtención del voto. Por supuesto, el establecer esquemas para la supervisión del financiamiento, no iguala la capacidad financiera de los partidos, pues esta se determina en atención a los votos obtenidos y el número de simpatizantes y afiliados.

³⁵ Ibidem. Pág. 487.

3.2 DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y SU COMPETENCIA PARA VIGILAR EL DESEMPEÑO DE LOS PARTIDOS POLITICOS NACIONALES.

Debido a que el comportamiento de los partidos políticos nacionales puede apartarse de las disposiciones legales que los rigen, el legislador previó la creación de órganos electorales encargados de vigilar la actuación de los institutos políticos.

En materia federal, conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 41, párrafo III, corresponde al Instituto Federal Electoral –organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el poder legislativo de la unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos- ser la autoridad en la materia, el encargado de organizar las elecciones federales, además tendrá a su cargo, las actividades relativas a la educación y capacitación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, etc.

Es importante destacar que en la integración del Instituto Federal Electoral, se persiguió la denominada ciudadanización del organismo público encargado de cumplir la función estatal de organizar las elecciones federales, ya que ahora, el supremo órgano de dirección del Instituto, es decir, el Consejo General, está integrado fundamentalmente por ciudadanos, que formalmente no representan partido político alguno, antes bien, son representantes de la sociedad civil en su conjunto, esto es, de todos los ciudadanos en general y, por ende, son los únicos que tienen derecho a voz y voto en las deliberaciones y toma de decisiones del Consejo General. Con ello se pretende lograr una percepción de que la confiabilidad de una elección no la brinda, ni la autoridad política ni los partidos políticos como jueces y partes del proceso. Ahora la credibilidad, la proporcionan la presencia en los organismos electorales de ciudadanos, sobre todo por su neutralidad, con todo esto, lo que se pretende primordialmente es la imparcialidad en la toma de decisiones trascendentales para el país.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Reglamentariamente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 82, señala las atribuciones del Consejo General –quien es el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral-, así en su inciso h señala:

Artículo 82

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

h) Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;

Sin duda, los altos fines u objetivos –ya comentados en el presente trabajo- que deben cumplir los institutos políticos, son motivo suficiente para que exista un organismo o ente que vigile la actuación de dichos partidos, pues los mismos cuentan con una serie de derechos, pero también es obvio que deban estar sujetos a la observancia de ciertas obligaciones señaladas en la ley, siendo evidente que se debe cuidar su cumplimiento.

Correspondiendo a lo dispuesto por el artículo 41 constitucional, en la tarea asignada al Instituto Federal Electoral de organizar los procesos electorales, va implícita la función de vigilar que el comportamiento de los actores políticos se ajuste al marco normativo aplicable, pues sólo de esa manera, se dará cumplimiento a los principios rectores de la materia electoral.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró en una sentencia relevante, que existen tres supuestos relativos a la tarea de vigilancia de las actividades de los partidos políticos nacionales por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral: la primera posibilidad referida a que el citado Consejo tiene la facultad de vigilar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego al Código citado, es decir, el derecho de vigilar en forma permanente a los partidos, facultad que no se encuentra sujeta a procedimiento ni formalidad alguna y que además no requiere de la

excitativa de ningún órgano o persona, ya sea del propio Instituto Federal Electoral o de la ciudadanía en general. El segundo planteamiento de la sentencia es que cualquier ciudadano tiene capacidad de presentar las denuncias, toda vez que el acuerdo de la Junta General del Instituto por el que se aprueban los lineamientos generales para el conocimiento de quejas, contiene, específicamente en el lineamiento 10, que faculta a las organizaciones a presentar quejas y denuncias ante el Instituto Federal Electoral. Por otra parte, para el Tribunal, se hacía necesario diferenciar de las atribuciones del Consejo General del Instituto, cuáles son derechos o facultades y cuáles obligaciones o deberes. Para la Máxima autoridad judicial en la materia, el contenido del inciso que se comenta representa una obligación del consejo General, que puede ser ejercida de *motu proprio*, en tanto que los derechos de los partidos políticos, como es el caso de lo dispuesto por el artículo 40 del Código, en donde se otorga a los partidos políticos la facultad de solicitar una investigación.³⁶

Otra de las facultades contempladas en el artículo en comento y que sustenta la facultad de vigilancia del Instituto Federal Electoral hacia los partidos políticos nacionales, se encuentra contenida en otro inciso del artículo 82, que dice:

El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

- i) Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas se actúe con apego a este Código, así como a lo dispuesto en el reglamento que al efecto expida el Consejo General.

Esta última atribución del Instituto para cuidar a los partidos políticos, tiene mucho que ver con el tema medular del presente trabajo, ya que menciona, la vigilancia a los partidos políticos en lo que respecta a las prerrogativas de las que goza, y precisamente como ya se menciono, el financiamiento es uno de los rubros enmarcados en las prerrogativas atribuidas a los institutos políticos.

³⁶ Instituto Federal Electoral, "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado", México 2003, p.280-281.

La facultad de iniciar un procedimiento administrativo de investigación sobre irregularidades o faltas administrativas, que eventualmente culminaría con la aplicación de una sanción, no necesariamente parte del supuesto de que se haya presentado una queja o denuncia de un partido político por escrito, pues también corresponde a la Junta General Ejecutiva ejercer dicha facultad cuando un órgano del Instituto Federal Electoral se lo informe, en virtud de haber tenido conocimiento, con motivo del ejercicio de sus atribuciones constitucional y legalmente conferidas, de que se ha violado una disposición del Código, en relación con el sistema disciplinario en materia electoral y con respecto al contenido del párrafo 2 del artículo 270, en relación con los diversos preceptos 82, párrafo 1, inciso h), y 86, párrafo 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En efecto, cualquier órgano del propio Instituto Federal Electoral tiene no sólo la posibilidad sino la obligación de hacer del conocimiento de las instancias competentes cualquier circunstancia que pueda constituir un acto de los sancionados por la legislación electoral, ya que el artículo 41, fracción III, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 73 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponen que en el ejercicio de su función estatal, el Instituto Federal Electoral tiene como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, razón por la cual ninguno de los órganos que integran dicha institución, al ejercer las atribuciones que se prevén a su cargo en la ley, podría ignorar o dejar pasar una situación que constituyera una irregularidad en la materia y, en consecuencia, ser omiso en hacer del conocimiento de la Junta General Ejecutiva dicha circunstancia sino, por el contrario, tiene la obligación de informarlo, porque de no hacerlo incurriría en responsabilidad.

3.3 LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS.

Para el adecuado y buen funcionamiento del Instituto Federal Electoral, éste se auxilia de diversos órganos que lo ayudan a realizar sus actividades de acuerdo con las atribuciones conferidas. Dichos órganos, denominados Comisiones, constituyen la estructura complementaria de que echa mano el Consejo General (órgano central del Instituto Federal Electoral) para atender todas sus responsabilidades.

Así, el Instituto Federal Electoral a través del Consejo General, contará con dos tipos de comisiones: las creadas por el Código, esto es, las que se encuentran expresamente determinadas en el texto legal y, por otra parte, las constituidas por el Consejo General, pues éste tiene la facultad para crear las comisiones que estime pertinentes, ya sean temporales o permanentes. En su estructura, las Comisiones contempladas en la ley, serán integradas exclusivamente por Consejeros Electorales y funcionarán de manera permanente, por tanto, no habrá representación en ellas de los partidos políticos nacionales debido a la naturaleza administrativa de sus atribuciones; no así, en las Comisiones creadas por el Consejo General, donde los institutos políticos sí tienen cabida para su composición.

Entrando en materia, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos es un órgano o comisión de carácter ejecutivo u operativo de función permanente, encargada de realizar tareas administrativas. Esta Dirección, depende de la Junta General Ejecutiva órgano ejecutivo del Instituto Federal Electoral. En el artículo 93 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se encuentran contempladas sus atribuciones:

- Conocer de las notificaciones que formulen las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales, o como agrupaciones políticas y realizar las actividades permanentes;
- Recibir las solicitudes de registro de las organizaciones de ciudadanos que hayan cumplido los requisitos establecidos en este Código para constituirse como partido

político o como agrupación política, e integrar el expediente respectivo para que el Secretario Ejecutivo lo someta a la consideración del Consejo General;

- Inscribir en el libro respectivo el registro de partidos y agrupaciones políticas, así como los convenios de fusión, frentes, coaliciones y acuerdos de participación;
- Ministrarle a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas el financiamiento público al que tienen derecho conforme a lo señalado en este Código;
- Llevar a cabo los trámites necesarios para que los partidos políticos puedan disponer de las franquicias postales y telegráficas que les corresponden;
- Apoyar las gestiones de los partidos políticos y las agrupaciones políticas para hacer efectivas las prerrogativas que tienen conferidas en materia fiscal;
- Realizar las actividades para que los partidos políticos ejerzan sus prerrogativas y puedan acceder a la contratación de tiempos en radio y televisión, en los términos de este Código;
- Presidir la Comisión de Radiodifusión;
- Llevar el libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos y de sus representantes acreditados ante los órganos del instituto a nivel nacional, local y distrital, así como el de los dirigentes de las agrupaciones políticas;
- Llevar los libros de registro de los candidatos a los puestos de elección popular;
- Acordar con el Secretario Ejecutivo del Instituto, los asuntos de su competencia,

- Actuar como Secretario Técnico de la Comisión a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 y de la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión prevista en el párrafo 2 del artículo 80 de este Código; y
- Las demás que le confiera este Código.

Sin duda, las funciones que debe desempeñar esta Dirección, como su nombre lo indica, están íntimamente relacionadas con uno de los aspectos más sobresalientes para los partidos políticos, sus prerrogativas. De igual manera, para las agrupaciones políticas nacionales que aspiran a convertirse en partidos políticos, la Dirección constituye un elemento de enlace fundamental.

Respecto al tema de investigación, tomando en cuenta que a la Dirección le corresponde ministrar el financiamiento público al que tienen derecho los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas, es menester estar al tanto del comportamiento que en materia de recursos financieros, adoptan esas instituciones de interés público. Merece destacarse que corresponde al Consejo General, determinar el monto del financiamiento correspondiente a cada partido, la Dirección en comento, sólo se ocupa de realizar las entregas del financiamiento conforme al calendario de distribución que se hubiere determinado.

Debido a representar un órgano de naturaleza auxiliar, los actos de la Dirección no son susceptibles de combatirse mediante los medios de impugnación como la apelación, el juicio de inconformidad o de reconsideración, pues tales actos no constituyen una resolución atribuible a órganos centrales. De cualquier manera, los partidos pueden cuestionar las determinaciones de la Dirección, siempre y cuando les deparen agravios.

De naturaleza eminentemente administrativa, la Dirección se ha convertido en referencia insustituible para los partidos. El acceso a los tiempos en radio y televisión, ejercicio de prerrogativas fiscales, disposición de franquicias postales y telegráficas, constitución de nuevos partidos, pero sobre todo, el contar con los recursos que devienen del financiamiento público, constituyen las circunstancias de encuentro.

En cuanto a la aplicación de acuerdos emitidos por el Consejo General, vinculados a las actividades de la Dirección, destacan aquellos relacionados con el retiro, suspensión o disminución de prerrogativas. Tomando en cuenta que los partidos pueden perder su registro, ser acreedores de sanciones o motivo de disminución en su financiamiento, la Dirección debe estar al tanto de las resoluciones que pronuncie el Consejo General, pues le atañe aplicar esas determinaciones, por ejemplo, descontar del financiamiento el monto de las multas que habiendo quedado firmes, sean aplicables a un partido, o bien, retirar el financiamiento en caso de pérdida del registro.

Debido a la relación de subordinación que existe, la pauta para el desempeño de la Dirección de Prerrogativas está definida por el Consejo General, si bien es cierto que depende directamente de la Junta General Ejecutiva, la naturaleza de los acuerdos dictados por el Consejo, ameritan el apego irrestricto de la Dirección.

3.4 LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS.

Sin duda, de vital importancia resulta la existencia de un ente u órgano encargado de fiscalizar los recursos de los partidos políticos nacionales, no es posible dejarlos actuar libremente debido al mal uso que pudiesen dar al financiamiento del que disfrutan, incluso, pasando por alto las restricciones que la ley les impone como: topes a los gastos de campaña, prohibiciones sobre las personas que pueden realizar aportaciones, entre otros.

Razones suficientes para vigilar el comportamiento económico de estos institutos, hacen posible que la ley prevea diversos rubros a fiscalizar, con el objeto de transparentar y supervisar: la procedencia de los recursos que se allegan los institutos políticos. Asimismo, se debe controlar el monto de esas aportaciones; es peligroso dejarlo al arbitrio de los aportantes o de los partidos políticos, debido a que el ordenamiento legal electoral fija un porcentaje específico de contribución máxima. De igual forma, debe revisarse en qué se gastaron esos recursos, cuál fue el destino que le dieron, ya que los partidos políticos deben invertir ese dinero sólo en las actividades propias de su objeto, es decir, sólo para aquellas actividades destinadas a cumplir los objetivos que le encomendó la Carta magna y la Ley Electoral, de lo contrario, se estarían desvirtuando sus funciones y, por lo tanto, incumpliendo sus propósitos.

De manera general, existen atribuciones conferidas al Consejo General del Instituto Federal Electoral para vigilar a los partidos políticos, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 82, se establece lo relativo a sus facultades, entre ellas, la de vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales se actúe con apego al Código ya mencionado, así como a lo dispuesto en el reglamento que al efecto expida el propio Consejo General.

Específicamente, nuestra legislación previó la existencia de una Comisión con el exclusivo propósito de fiscalizar los fondos con los que cuentan estos institutos, teniendo como fundamento legal para su nacimiento, el artículo 49, párrafo 6, del Código Federal de

Instituciones y Procedimientos Electorales. El precepto nos dice que para la revisión de los informes que deben presentar los partidos políticos nacionales, sobre el origen y destino de sus recursos, así como para la vigilancia del manejo de los mismos, se constituirá esta Comisión que funcionará de manera permanente, es decir, sus funciones no se circunscriben a un proceso electoral. La vigilancia del comportamiento de los partidos por esta Comisión, es continua, ya sea durante, o fuera de un proceso electoral, esto se debe lógicamente a que los institutos políticos reciben financiamiento tanto en un proceso electoral como fuera de el.

Para el adecuado funcionamiento de esta Comisión y dar legalidad a su actuación, el Código Electoral en el artículo 49-B, párrafo 2, nos señala las atribuciones con las que cuenta:

- ⌘ Elaborar lineamientos con bases técnicas, para la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que los partidos políticos y las agrupaciones políticas reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación;
- ⌘ Establecer lineamientos para que los partidos políticos y las agrupaciones políticas lleven el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos;
- ⌘ Vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan los partidos políticos y las agrupaciones políticas, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley;
- ⌘ Solicitar a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, cuando lo considere conveniente, rindan informe detallado respecto de sus ingresos y egresos;
- ⌘ Revisar los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda;

- ⌘ Ordenar en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas;
- ⌘ Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones, y la veracidad de sus informes;
- ⌘ Presentar al Consejo General los dictámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones practicadas;
- ⌘ Informar al Consejo General, de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos y las 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;
- ⌘ Proporcionar a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas la orientación y asesorías necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en este artículo;
- ⌘ Las demás que le confiera el Código Electoral ya comentado.

En principio, las atribuciones conferidas a la Comisión de Fiscalización parecen suficientes, pero en realidad, la eficacia dependerá del modo como se lleven a cabo, supeditado el éxito al mayor o menor dinamismo de este órgano. Muestra del empeño exhibido por la Comisión, fue la solicitud que se hiciera a través del Consejo General al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de que se pronunciara sobre el secreto bancario, toda vez que la postura mostrada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores obstruía las indagaciones encomendadas a éste órgano electoral.

Indiscutiblemente, la actitud que adopten los consejeros, especialmente el que presida esta Comisión, tiene mucho que ver con el tipo de sanción que se imponga a los partidos políticos. Aunque por virtud de la ley deben ser neutrales en la toma de decisiones, es

difícil dejar de lado sus preferencias o desagrado por algún partido político, pues aún apegados a la legalidad, es complicado no involucrar su opinión. Mientras el Consejero se involucre más en ese sentido, la postura de la Comisión será más activa. Por otra parte, si el Consejero se concreta a la aplicación de la ley, su actitud será pasiva. Por supuesto, el rumbo dependerá de la afinidad o apartamiento respecto a los intereses de los partidos involucrados. Dicha situación, según el caso, podría ser del agrado o enfado de los institutos políticos.

Con relación a las atribuciones que tiene la Comisión de Fiscalización, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder judicial emitió la tesis relevante siguiente: "La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, entre otras, tienen atribuciones para elaborar lineamientos con bases técnicas o establecer lineamientos para llevar los registros de ingresos y egresos y de documentación comprobatoria, sin que fuera de estas atribuciones posea alguna otra que le permita establecer normas generales que tengan el efecto de constituirse en presupuestos normativos de la conducta típica consistente en el incumplimiento de acuerdos del Instituto Federal Electoral, resulta que sólo mediante la elaboración de lineamientos con bases técnicas y el establecimiento de lineamientos sobre registro, válidamente la Comisión de Fiscalización de los Recursos y Agrupaciones Políticas, como autoridad competente, podrían establecer cierta disposición reglamentaria que obligue a los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales en las materias de: a) Presentación de informes del origen y monto de sus ingresos recibidos por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, y b) Registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos". En este mismo asunto existe una sentencia relevante que señala que la facultad reglamentaria de elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de informes no es arbitraria, porque el contenido de los lineamientos está subordinado a lo dispuesto por el Código de la materia, sin que puedan ser contrarios a lo establecido en la propia ley o instituir cargas adicionales a las previstas legalmente; además, si la norma contenida en el Código es reformada, los lineamientos en comento se

verán afectados con las mismas consecuencias, salvo que la propia ley de manera transitoria prevea lo contrario.³⁷

De acuerdo a la facultad conferida a éste órgano, y reiterando el contenido de la tesis pronunciada por el Máximo tribunal electoral, la comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, ha tenido a bien formular lineamientos contenidos en un reglamento denominado: "Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes".

Dicho Reglamento, esta compuesto por tres Títulos y artículos transitorios. De tal forma que el Título I se denomina: Del registro de los ingresos y egresos de los partidos políticos, a su vez, este título se compone de tres capítulos, el primero de ellos llamado "de los ingresos", dispone básicamente que tanto los ingresos en efectivo como en especie que reciban los partidos políticos, por cualquiera de las modalidades de financiamiento, deberán registrarse contablemente y estar sustentados con la documentación correspondiente. Asimismo, todos los ingresos en efectivo habrán de ser depositados en cuentas bancarias de cheques. A su vez, el Capítulo Segundo se denomina "De las transferencias internas de recursos", estableciendo que todos los recursos en efectivo que sean transferidos por el Comité Ejecutivo Nacional u órgano equivalente de cada partido político a sus órganos en las entidades federativas, serán depositados en cuentas bancarias y deberán estar registradas como tales en la contabilidad del partido, tendrán que conservarse las pólizas de los cheques correspondientes, junto con los recibos internos que hubiere expedido el órgano del partido u organización adherente que reciba los recursos transferidos. Por último, el Capítulo Tercero "De los egresos", dispone que éstos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación que expida a nombre del partido político la persona a quien se efectuó el pago.

³⁷ Instituto Federal Electoral, "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado", México 2003, p. 192-193.

Por su parte, el Título II "De los informes de los partidos políticos", en su Capítulo Primero "De la presentación de los informes", afirma que, con el propósito de facilitar a los partidos políticos el cumplimiento en tiempo de la presentación de los informes, el Secretario Técnico de la Comisión efectuará el cómputo de los plazos, señalando la fecha de inicio y terminación de los mismos, informará de ello por oficio a los partidos políticos y lo publicará en el Diario Oficial de la Federación, cuando menos 10 días antes de la iniciación del plazo. Haciendo referencia a los informes de campaña, enuncia que los gastos que deberán ser reportados en los informes de campaña, serán los ejercidos dentro del periodo comprendido entre la fecha de registro de los candidatos en la elección de que se trate y hasta el fin de las campañas electorales correspondientes en los siguientes rubros: gastos de propaganda, gastos operativos de campaña y gastos de propaganda en prensa, radio y televisión. La revisión de los informes es un tema enmarcado en el Capítulo Segundo del mismo título. A su vez, el Capítulo Tercero hace referencia a la elaboración de los dictámenes y su presentación al Consejo General. Finalmente el Título III, con un capítulo único, toca el tema referente a prevenciones generales.

Es indudable que la creación y función de esta Comisión ha sido de vital importancia. Se constituye en uno de los órganos más trascendentes del Instituto Federal Electoral, pues dentro de sus atribuciones está la de proponer al Consejo General del Instituto las posibles sanciones a los partidos políticos por la falta de cumplimiento a las normas establecidas en la legislación, en concreto, las relacionadas con el manejo de su financiamiento.

Por último, dentro de las atribuciones que el Código le señala a la Comisión de Fiscalización y que no están contempladas en la anterior lista, está la de analizar y rendir dictamen sobre las quejas que reciba el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien a su vez las turnará a la Comisión, las cuales podrán versar sobre la procedencia y destino de los recursos de los partidos políticos, derivados del financiamiento que disfrutan. Presentada una denuncia por un partido político en contra de otro o de una agrupación política, por irregularidades en el manejo de sus ingresos y egresos, en términos de lo dispuesto por el artículo 40 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Comisión de Fiscalización -según Tesis Relevante emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial- deberá verificar que la queja

reúna los requisitos mínimos de viabilidad jurídica, es decir que los hechos sean verosímiles y susceptibles de constituir una falta sancionada por la ley, por tanto, no debe constreñirse a valorar las pruebas exhibidas, o a recabar las que posean sus dependencias, su quehacer implica realizar una verdadera investigación con base en las facultades que la ley le otorga, para apoyarse, incluso, en las autoridades federales, estatales y municipales, a fin de verificar la certeza de las afirmaciones contenidas en el procedimiento de queja. Si concluye que la queja no satisface esos requisitos, procede a desecharla de plano. En cambio, si realizada una indagatoria preliminar, se constata la existencia de indicios suficientes que hagan presumir la probable realización de irregularidades, la Comisión Fiscalizadora debe emprender el correspondiente procedimiento formal investigador, otorgando al denunciado la garantía de audiencia a que tiene derecho, posteriormente, emitirá un dictamen que será sometido al Consejo General, quien decidirá en definitiva la imposición o no de alguna sanción. Así, de acuerdo a los principios que rigen la materia de la prueba en el procedimiento en comento, se trata de un mecanismo de mayor acercamiento al principio inquisitivo que al dispositivo, lo cual es explicable, porque se está en el terreno donde se desenvuelven actividades de orden público, como es la función electoral.³⁸

³⁸ Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2002, Compilación Oficial, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2003, p. 685.

3.5 FINANCIAMIENTO Y GASTOS DE CAMPAÑA.

Considerada como el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos para la obtención del voto, la campaña electoral constituye el medio por el cual los institutos políticos buscan darse a conocer y acercarse a la ciudadanía, es decir, su importancia radica en obtener la simpatía del electorado.

En la actualidad, los partidos políticos han sustituido paulatinamente el tradicional acercamiento con la sociedad a través de mítines y eventos públicos, así como el contacto directo con sus electores y la antigua práctica de realizar largas giras de campaña por los rincones más apartados de sus demarcaciones electorales. Hoy en día, se recurre a los mensajes televisivos y radiofónicos como consecuencia del avance tecnológico, dando mayor peso a lo que conocemos como mercadotecnia electoral, optando por hacer un uso excesivo de los medios de comunicación, revolucionando así la manera de hacer las campañas electorales.

Con el uso de la televisión, las campañas se han personalizado; parece existir una tendencia a votar más por el candidato que por el partido o su plataforma política. Incluso, los partidos políticos se pueden dar el lujo de realizar campañas por un periodo de tiempo más breve, debido al impacto de los medios de comunicación masiva en la vida del ciudadano, especialmente en el caso de la televisión. Se crea la posibilidad de llegar al electorado de una manera más rápida y eficiente, pero al mismo tiempo, más superficial.

Esta penetración que los institutos políticos han hecho en los medios electrónicos, sin duda, genera diversas consecuencias, por ejemplo; el desconocimiento que el electorado tiene de las plataformas o programas electorales de los institutos políticos, incluso, el no conocer a su candidato personalmente, debido a la implementación de campañas mediáticas donde se pretenden o buscan resultados rápidos que les generen consecuencias positivas en las urnas.

Para enfrentar las campañas electorales bajo estas condiciones, evidentemente, se requieren de recursos económicos que los partidos obtienen mediante el financiamiento, tema ya abordado en el presente trabajo; por ello, se encuentran íntimamente ligados los gastos de campaña con el financiamiento, pues el uno no puede existir sin el otro.

Por el encarecimiento de las campañas electorales, el financiamiento y gasto realizado por los partidos, se ha convertido en uno de los aspectos más debatidos, pues a medida que la competencia entre los candidatos aumenta, crece la necesidad de dinero para comunicarse con el electorado. Si bien el dinero no es el único recurso de la campaña, puede ser un prerrequisito del éxito electoral, aunque de ninguna forma garantiza el triunfo.

Precisamente porque los partidos han recurrido al uso descomunal de los medios de comunicación, cayendo en una campaña mediática, necesitan de mayores cantidades de dinero, lo que evidencia la insuficiencia de recursos que les representa el financiamiento al que tienen acceso, recurriendo a otras formas de allegarse los medios, incluso, haciendo caso omiso de las normas que establece la Ley Electoral, cayendo en lo que denominamos financiamiento irregular. Naturalmente, los partidos políticos harán todo lo posible por ocultar dichas irregularidades, para ello, recurrirán a diversos métodos, por ejemplo, el maquillaje de los costos de sus actividades en los informes respectivos que rinden a la autoridad electoral.

Podemos afirmar que los institutos políticos siempre van a desear tener más recursos para sus campañas, ello les significa mayores oportunidades de acercamiento al electorado y, consecuentemente, mayores votos para obtener el triunfo electoral. Sin embargo, como ya lo hemos expuesto, el Código Electoral establece normas relativas al empleo del financiamiento, por ejemplo, los topes a los gastos de campaña, buscando que la contienda electoral se mantenga en un costo predeterminado. No obstante, el crecimiento de los costos en las campañas, tienta a los partidos para realizar erogaciones elevadas y, lógicamente, rebasar dichos topes con el único fin de obtener la victoria en la contienda electoral, cometiendo así infracciones que les hará merecedores de una sanción.

A manera de ejemplificar el importante gasto realizado por los partidos durante el proceso electoral federal llevado a cabo en el año 2003, evidenciando de esa manera la estrecha relación entre financiamiento y campañas electorales, se pone a consideración del lector el siguiente cuadro informativo.

FINANCIAMIENTO PARA GASTOS DE CAMPAÑA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES PARA EL AÑO 2003	
PARTIDO	TOTAL
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$ 641,132,019.9094
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	\$ 714,168,268.2872
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	\$282,852,142.0316
PARTIDO DEL TRABAJO	\$142,868,588.8244
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	\$182,540,739.6854
CONVERGENCIA	\$ 117,653,787.7545
PARTIDO DE LA SOCIEDAD NACIONALISTA	\$ 101,662,010.7782
PARTIDO ALIANZA SOCIAL	\$ 101,662,010.7782
TOTAL	\$2,284,539,568.0489

CAPITULO IV

NECESIDAD DE ESTABLECER CRITERIOS PARA DETERMINAR EL ALCANCE DE LAS SANCIONES POR INFRACCIONES EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES.

4.1.- INFRACCIONES EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES.

Tomando en cuenta que la palabra infracción denota el quebrantamiento o violación de una ley, el presente inciso tiene por objeto, enunciar los casos en que un partido político se sitúa en la realización de una violación a las reglas que en materia de financiamiento prevé el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En el capítulo segundo, incisos 2.3 y 2.4 se definieron las modalidades del financiamiento a que tienen acceso los partidos políticos nacionales, las cuales, a grandes rasgos son de dos tipos: financiamiento Público y financiamiento Privado. De tal suerte, si un partido político no se apegaba a las disposiciones que el Código Electoral le señala, se colocará en un financiamiento irregular. A cada modalidad de financiamiento le corresponde una sanción por su contravención.

No sólo los partidos políticos cometen infracciones relacionadas con su financiamiento, también las personas o entes que estando impedidos legalmente para realizar aportaciones al financiamiento de los institutos políticos, lo llevan a cabo, también aquellos quienes rebasan los montos de aportación permitidos por la ley electoral citada.

Conforme al artículo 49, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, existen personas o entes, que no pueden realizar aportaciones o contribuir al financiamiento de los partidos políticos, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia, los cuales son::

- a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;

- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizadas o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
- f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y
- g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Dichas prohibiciones ya fueron abordadas en el capítulo segundo, inciso 2.4, por lo cual, sólo haremos comentarios que reiteren la justificación de tales prohibiciones; así, los Servidores Públicos pertenecientes a los tres Poderes de la Unión a nivel federal y local, están impedidos para realizar aportaciones a los partidos políticos, esa actitud los encuadraría en la configuración de un delito; pues se pretende evitar injerencias indebidas en la política nacional. Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras también se encuentran restringidos para realizar aportaciones a los institutos políticos mexicanos; esta restricción ha salido a relucir de manera importante debido a que en la Campaña de Vicente Fox, se cometió una infracción semejante y por lo cual fue sancionada la alianza postulante, con una multa de 545 millones de pesos, por haber recibido dinero proveniente del extranjero. Asimismo, la restricción se extiende a los líderes espirituales o ministros de culto, persigue primordialmente el objetivo de mantener la contienda en un sentido laico, es decir, mantener separada la función política de los asuntos religiosos. Restringir a las empresas mexicanas de carácter mercantil el financiamiento a partidos, tiene como propósito evitar el clientelismo, es decir, impedir que los partidos políticos se vean presionados a cumplir sus mandatos como forma de retribución a lo aportado y se conviertan así, en instrumentos de su ambición.

De igual forma, en el mismo artículo, se encuentra previsto en el inciso 3, otra norma inherente al financiamiento de los partidos políticos nacionales, que dice:

3. Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas

no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

Es comprensible que la ley electoral, marque como prohibición, los donativos anónimos, salvo las situaciones que se mencionan, ya que en todo momento, lo que se pretende es que quienes realicen aportaciones o contribuyan al financiamiento privado de los partidos políticos, no condicionen su comportamiento por esa ayuda, y el omitir su nombre propicia sospecha de ilegalidad en el origen o monto de esa aportación; asimismo, si esto sucediere, no tendría razón de ser las prohibiciones sobre las personas que no pueden realizar aportaciones al financiamiento de los partidos políticos nacionales.

Sin duda, el artículo 49 del Código Electoral contiene la mayoría de las disposiciones relativas al Financiamiento de los partidos políticos nacionales, así, en el párrafo 11, inciso b) se destaca que: 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:*

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 del 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.

Dicha disposición, nos enuncia las normas aplicables al financiamiento de simpatizantes, señalándonos el tope máximo de la aportación total, así como el tope de forma individual a cada persona física o moral permitida por la ley, en consecuencia, si los partidos políticos aceptan donativos que rebasen este límite, estarán cometiendo una violación al mismo, además, como lo comentamos anteriormente, también la persona física o moral que rebasa ese límite estará quebrantando la legalidad.

Abundando sobre el tema, adicionalmente a lo indicado, los partidos políticos también podrían encuadrarse en la configuración de otra infracción a la ley, si éstos no presentan los informes a que se refiere el artículo 49-A del Código Electoral, tema abordado en el capítulo segundo, inciso 2.5. Resulta evidente que el no presentar los informes, tanto anuales como de campaña, genera consecuencias para los institutos políticos, debido a que la revelación de dichos informes, es parte fundamental de la fiscalización que lleva a cabo la autoridad electoral en el ejercicio de sus funciones, y no declararlos, obstruye la importante función de vigilar a los partidos políticos nacionales.

Por otro lado, sobrepasar durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados conforme al artículo 182-A de este Código conforma el nacimiento de otra infracción en materia de financiamiento a los partidos políticos, dichos topes ya fueron enunciados en el capítulo 2, inciso 2.5 y primordialmente persiguen el objetivo de mantener bajo cierto costo las elecciones.

Agotadas las infracciones en que puede incurrir un partido político nacional, es preciso señalar que cada violación o quebrantamiento de la ley es de distinta gravedad, su sanción dependerá del supuesto en que se incurra. En los siguientes incisos, se analizarán las reglas y criterios empleados por la autoridad electoral para determinar la sanción que corresponda a las infracciones cometidas.

4.2 DEL PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR SANCIONES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES POR INFRACCIONES EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO

Si un partido político incumple o quebranta una disposición electoral, se hará merecedor de una sanción; entendida ésta como: la consecuencia jurídica derivada de la inobservancia de un deber legal. En el caso que nos ocupa, el procedimiento para determinar las sanciones a los partidos políticos nacionales, esta contemplado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el artículo 270.

En primer lugar, corresponde al Instituto Federal Electoral conocer de las irregularidades imputables a un partido político o una agrupación política. Cabe destacar que dicho conocimiento se reserva al organismo electoral citado, siendo inaccesible la intervención de organismos diversos. Una vez que tenga conocimiento de la irregularidad, el Instituto emplazará al partido político o a la agrupación política infractora, para que en el plazo de cinco días conteste por escrito, lo que a su derecho convenga. El partido o la agrupación podrán aportar las pruebas que considere pertinentes, en caso de ser necesario la pericial contable. Para la integración del expediente relativo, se podrá solicitar la información y documentación con que cuenten otras instancias del propio Instituto.

Concluido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, se formulará el dictamen correspondiente, el cual se someterá al Consejo General para su determinación. Para fijar la sanción correspondiente, el Consejo General tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, en caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa. Si las resoluciones no fueren recurridas, quedarán firmes.

Tratándose de multas, siempre que no hubiesen sido recurridas, o bien, que fuesen confirmadas por el Tribunal Electoral, deberán ser pagadas en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto en un plazo improrrogable de quince días, contados a partir de la notificación. Transcurrido el plazo sin que el pago se hubiere

efectuado, el Instituto podrá deducir el monto de la multa de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda.

Respecto a este procedimiento, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial ha denominado al mismo, como "Procedimiento Administrativo Sancionador Electoral, y al respecto el Máximo Tribunal Electoral ha pronunciado la siguiente tesis: El procedimiento administrativo previsto en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales constituye la regla general en materia disciplinaria y de imposición de sanciones, en tanto que en diverso procedimiento previsto en el artículo 49-A, párrafo segundo, del propio Código se circunscribe a una materia especializada, inherente a los actos cometidos por los partidos y agrupaciones políticas en relación con los informes sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación. Para que la autoridad electoral imponga una sanción a los institutos políticos respecto de irregularidades o infracciones cometidas en esta materia especializada, no está obligada a seguir el procedimiento genérico indicado. Esta conclusión se obtiene a partir de los numerales invocados, pues los términos en que se desarrolla el procedimiento administrativo especializado a que se refiere el artículo 49-A párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales evidencian que éste cuenta con las características particulares siguientes: a) Un órgano sustanciador: La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, cuya función es realizar la revisión de los informes anuales y de campaña de dichos institutos políticos, en los términos precisados en el propio numeral, así como la elaboración del dictamen consolidado y del proyecto de resolución, que deben presentarse ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el cual determina, de ser el caso, la imposición de alguna sanción. b) finalidad única: la revisión de los mencionados informes que rindan los partidos o agrupaciones políticas, según corresponda. En cambio, las principales características del procedimiento genérico estatuido en el artículo 270 del código en consulta son: a) un órgano sustanciador: La Junta General Ejecutiva, cuyas funciones son integrar el expediente respectivo, mediante la recepción de la queja correspondiente y la subsecuente sustanciación del procedimiento conforme lo establece el numeral en cita; así como formular el dictamen relativo para ser presentado ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, para que éste fije, en su caso, la sanción correspondiente. b) un objeto genérico: cualquier irregularidad o

infracción administrativa a la normatividad electoral en cuestión, exceptuando la materia inherente al financiamiento. En esta virtud, si bien conforme con los numerales 49-A y 270 citados existen dos procedimientos administrativos de los que puede derivar la imposición de una sanción a los partidos y agrupaciones políticas, la pretendida aplicación del procedimiento genérico a que se refiere el artículo 270 se ve excluida si las circunstancias del caso concreto se ubican en los supuestos de hecho que prevé el diverso numeral 49-A, ya que en la técnica de la aplicación de la ley, impera el principio general de derecho de que la norma específica priva sobre la norma general.”³⁹

Por tanto, la interpretación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación nos dice que existen dos procedimientos administrativos distintos para la imposición de sanciones, con supuestos específicos para su aplicación o procedencia, en ambos, se respeta la garantía de audiencia, resultando incontrovertible que su aplicación no depende de la voluntad del recurrente, sino del hecho o conducta que actualiza la hipótesis de procedencia.

Respecto a las sanciones que pueden imponerse a los infractores, el artículo 269 del Código Electoral determina las siguientes:

1. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados:
 - a) Con amonestación pública;
 - b) Con multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el distrito federal;
 - c) Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

³⁹ Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2002, Compilación Oficial, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2003, p. 746-747.

- d) Con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda por el periodo que señale la resolución;
- e) Con la negativa del registro de las candidaturas;
- f) Con la suspensión de su registro como partido político o agrupación política, y
- g) Con la cancelación de su registro como partido político o agrupación política.

De una interpretación sistemática y funcional del artículo 270, párrafo 5, enunciado en el inicio de este subcapítulo, en conjunción con el artículo 269 también antes mencionado, se llega a la conclusión de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, tiene la facultad y la obligación de tomar en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, al momento de imponer la sanción que corresponda. Con fundamento en los anteriores preceptos, es posible concluir que, dentro de los límites legales, el Consejo General del Instituto Federal Electoral debe estudiar, invariablemente, las circunstancias particulares y la gravedad de la falta. En efecto, la normatividad invocada permite concluir que el legislador ordinario no se orientó por determinar en la ley, pormenorizada y casuísticamente, todas y cada una de las condiciones del ejercicio de la potestad sancionadora, conferida al órgano administrativo correspondiente; por el contrario, el mencionado legislador estableció en la ley las condiciones genéricas para el ejercicio de la potestad de mérito y remitió el resto de dichas condiciones a la estimación del Consejo General, sobre todo, por lo que hace a la consideración de las circunstancias del caso y la gravedad de la falta.

Sobre las consideraciones que el Consejo General debe tomar en cuenta para la imposición de sanciones, debemos entender por *circunstancias*: las situaciones de tiempo, modo y lugar en que se cometen las faltas, así como las condiciones particulares e individuales del sujeto infractor, situaciones que permiten aplicar, aproximándose en mayor o menor medida, los extremos que establece la disposición legal en el caso concreto; esto es, situaciones de hecho que atenúan o agravan la imposición de la sanción. La *gravedad* se califica atendiendo a la jerarquía y trascendencia de la norma transgredida y a los efectos que se producen respecto de los objetivos e intereses jurídicamente tutelados por el derecho.

Al respecto el Máximo Tribunal Electoral ha emitido la siguiente tesis: "...Las circunstancias sujetas a consideración del Consejo General, para fijar la sanción que corresponda al partido político por la infracción cometida, comprende tanto a las de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), como a las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, verbigracia el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia) que rodean a la contravención de la norma administrativa. Una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, determinar si la falta fue levisima, leve o grave, y en este último supuesto, precisar si se trata de gravedad ordinaria, especial o mayor, para saber si alcanza o no el grado de particularmente grave, así como dilucidar si se esta en presencia de una infracción sistemática, y con todo esto, debe proceder a localizar la clase de sanción que legalmente le corresponda, entre las cinco previstas por el artículo 269 del Código Electoral ya citado. Finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, se procederá a graduar o individualizar la sanción, dentro de los márgenes admisibles por la ley, atendiendo a las circunstancias antes apuntadas".⁴⁰

⁴⁰ Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2002, Compilación Oficial, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2003, p. 748-749.

4.3 PROPUESTA DE CRITERIOS PARA LA DETERMINACIÓN DE SANCIONES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES.

Ante la opinión pública, las sanciones impuestas a la Alianza por el Cambio y al Partido Revolucionario Institucional por la comisión de las ya conocidas irregularidades en su financiamiento, ha dejado un estado de insatisfacción, debido a que las mismas, fueron impuestas de manera poco enérgica. El instituto Federal Electoral suavizó su postura y sólo se limitó a establecer sanciones de carácter económico, aún cuando en la realidad se cometieron hechos que implicaban la posibilidad de contemplar, de manera prioritaria, la cancelación del registro. Por el contrario, ni siquiera de forma esporádica, se contempló la alternativa de retirar el registro de dichos partidos, lo que, sin duda, representaría la aplicación de la sanción más grave o severa prevista en la Ley Electoral que rige a los partidos políticos nacionales.

Conocido el desenlace, queda claro que los Consejeros Electorales titubearon a la hora de aplicar la sanción, limitándose a la aplicación de sanciones pecuniarias. Dicha decisión, podría explicarse con varios factores que exponen el tono leve del castigo. En primer lugar, pudiera deberse a que los Consejeros que intervinieron en la imposición de dichas sanciones, estaban a punto de concluir su mandato, optando por pensar más en la conveniencia o desventaja que les representaría imponer tal o cual sanción, inclinándose por aquella en donde quedará salvaguardado su futuro político, eludiendo resentimientos de algún tipo hacia ellos. Incluso, dejando de lado su imparcialidad a la hora de sancionar, consideran su simpatía o desagrado por tal o cual instituto político, lo que evidentemente repercute en el tipo de sanción que se les impone.

La situación descrita no debiera acontecer, los Consejeros Electorales deben decidir de forma imparcial y con estricto apego a la ley, contemplando de manera permanente y segura, aplicar criterios que eleven los grados de sanción que tanto reclama la ciudadanía. El retirar el registro a un partido político nacional no debe ser algo inalcanzable, sino una opción más con la que cuente el Instituto Federal Electoral para castigar a estos institutos políticos, sobre todo, tomando en consideración la irregularidad cometida, vislumbrando en cualquiera de ellas una sanción más severa.

Cierto es que nuestra legislación en materia de fiscalización y sanciones, resulta insuficiente, con evidentes lagunas jurídicas, pero al mismo tiempo, también es cierto que no se puede pensar en llenar ese vacío jurídico, si la legislación actual no se aplica contemplando todos los supuestos que enmarcan las sanciones. Claro ejemplo de ello, es que en su tiempo de vida, el Instituto nunca ha sancionado con la cancelación del registro a algún partido político. Dicho de distinto modo, el Instituto ha fijado un precio alto al retiro del registro.

Por otra parte, la definición de criterios al Instituto Federal Electoral no implica que le marquemos un parámetro inflexible de medidas a considerar, pero si, por el contrario, se persigue el objetivo de ampliar o considerar todas las posibilidades que tiene para sancionar a los partidos políticos nacionales. El Instituto, no debe titubear con recurrir a la sanción más drástica contemplada en la ley que es la pérdida del registro, más bien, debe contemplarla como una medida altamente probable.

En el sentido que el Instituto ejerza con mayor autonomía sus determinaciones, podrá sancionar, con apego a la ley, aplicando todas las alternativas posibles contempladas en el ordenamiento electoral. Aunque ello resultará difícil, debido al precedente nada halagador suscitado por los dos conocidos escándalos, denominados: "Pemexgate" y "Amigos de Fox", que como bien es sabido, el Instituto sancionó con una multa elevada, ésta refleja ser insuficiente para el grado de infracción cometida. Con estos antecedentes el Instituto Federal Electoral abarato las sanciones, suavizando el castigo, por tanto, será difícil que dado el precedente el organismo electoral tenga motivo suficiente para aplicar en un futuro la cancelación del registro. Lo anterior implica, que los partidos políticos calculen la sanción posible, si cometiesen una irregularidad de la misma especie, lo cual no es sano ni justo para nuestra actual democracia.

Tratándose de la aplicación de sanciones, el Instituto Federal Electoral debe cambiar los escenarios en los que se mueve, actualmente, podemos dividir en tres rubros

las diversas sanciones contempladas en la ley:

1.- Sanciones pecuniarias

2.- Sanciones diferentes a las económicas, referentes a la supresión de sus prerrogativas.

3.- Sanciones estrictamente jurídicas

- Las primeras, evidentemente se refieren a la imposición de multas que, como ya lo hemos visto, la ley prevé de 50 a 5000 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.
- Las segundas, comprenden la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les es otorgado ó a la supresión total de las mismas, por el periodo que señale la resolución.
- Las últimas, consisten en la suspensión o cancelación del registro como partido político nacional.

Precisamente, en el orden que enunciamos los tipos de sanciones, es como el Instituto se ha desenvuelto para aplicarlas, obedeciendo, de algún modo, al tono de la infracción. En primer lugar, el organismo electoral opta por la imposición de una multa, en caso de que la infracción sea más grave, tendrá que reducir o suprimir las prerrogativas y finalmente, como la lógica lo evidenciaría, suspender o cancelar el registro como partido político nacional, desafortunadamente, eso no ha sucedido. Decimos desafortunado, porque es evidente que se han suscitado infracciones que ameritan la imposición de ese castigo.

Entrando en detalle, el Instituto Federal Electoral ha decidido no sancionar con la cancelación del registro a los partidos políticos nacionales, por considerar que al realizarlo, se situaría en la imposición de una medida extrema, tal y como lo demuestran los argumentos emitidos por los Consejeros Electorales pertenecientes al anterior Consejo General. Son argumentos que sin duda y por la relación con el tema, llaman sumamente nuestra atención. El ExConsejero Presidente José Woldenberg, afirmó que el buen criterio en una democracia, indica que sólo en el extremo la autoridad puede decretar la pena de muerte de los partidos; en un régimen de pluralidad, libertades y democracia, la existencia y el tiempo de vida de los institutos políticos lo decretan los ciudadanos con su voto.

Por su parte, siguiendo la misma línea que Woldenberg, el ExConsejero Electoral Jesús Cantú afirma que, caer en la tentación de aplicar sanciones más severas, como la cancelación del registro a algún partido político nacional, sería un exceso, pues se dijo convencido de que es la ciudadanía la quien debe hacerlo con su voto en las urnas. Así mismo, los representantes de los partidos políticos en ese Consejo General, bajo el mismo tenor, consideran aceptable la decisión del Instituto Federal Electoral de ceñirse exclusivamente a la imposición de multas, bajo el argumento emitido por el representante del Partido de la Revolución Democrática, Pablo Gómez: quien opina que con esta decisión el IFE se fortalece. Considerando que el Instituto garantiza o ayuda poderosamente a garantizar una convivencia pacífica entre los mexicanos. La responsabilidad de esta Institución, es altísima y su tarea debe ser la de aplicar la ley con energía.

Particularmente, se trata de opiniones o criterios con los cuales no estamos de acuerdo. No compartimos que la idea de cancelar el registro, sea situarse en una medida extrema, pues si el legislador previó esa sanción, fue por que estimó necesario aplicarla como una medida correctiva a los partidos políticos. Sin duda, existen conductas ilegales que así lo ameritan, por lo tanto, la cancelación del registro debe ser una medida factible e inminente de aplicar, sólo así los institutos políticos se verán intimidados a no cometer infracciones de magnitudes tales, que la ciudadanía reclame mayor rigor al sancionarlos.

**4.4 ALCANCE Y EFICACIA DE LAS SANCIONES QUE DETERMINAN LAS
AUTORIDADES COMPETENTES POR INFRACCIONES EN MATERIA DE
FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES.**

Recientemente, el Instituto Federal Electoral decidió imponer sanciones a los once partidos contendientes en el pasado proceso electoral del 2003, debido a que éstos infringieron en mayor o menor medida la legislación aplicable, dichas sanciones consisten únicamente en la imposición de multas, que sumándolas dan un total de \$ 418,261,855.05 Cuatrocientos diez y ocho millones, doscientos sesenta y un mil, ochocientos cincuenta y cinco pesos con cinco centavos.

PARTIDOS POLÍTICOS ACTUALES	PARTIDOS QUE PERDIERON SU REGISTRO EN EL 2003.
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL \$ 78,876,427.15	PARTIDO DE LA SOCIEDAD NACIONALISTA \$203,571,837.42
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA \$ 64,766,924.83	PARTIDO ALIANZA SOCIAL \$13,850,957.98
CONVERGENCIA \$ 17,775,210.46	PARTIDO LIBERAL MEXICANO \$ 5,169,771.20
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO \$ 15,576,870.20	FUERZA CIUDADANA \$ 3,773,932.32
PARTIDO DEL TRABAJO \$ 7,679,660.23	MÉXICO POSIBLE \$3.656..981.67
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL \$ 3,164,499.78	

ALIANZA PARA TODOS PRI \$8,419,014.73 PVEM \$1,979,857.08	
TOTAL \$ 418,261,855.05 MILLONES DE PESOS.	

La anterior situación, pone claramente de manifiesto que las sanciones impuestas no han logrado persuadir a los partidos políticos, a fin de inhibir su comportamiento irregular. De hecho, recurrentemente se encuentran inmersos en conductas indebidas, hasta ahora, las sanciones impuestas no han trascendido evitando esta actuación infractora, por tanto, reiteramos que si el Consejo General, como autoridad encargada de aplicar las sanciones en materia electoral, no opta por la cancelación del registro, no logrará persuadir a los institutos políticos de no quebrantar la ley.

No es propuesta de este trabajo incorporar la cancelación del registro como una medida correctiva o sanción a los partidos políticos, pues la medida ya esta contemplada en el catalogo de sanciones. El legislador previo de manera clara castigar a los partidos con la cancelación de su registro, lo que realmente planteamos es hacer efectiva su aplicación.

Con el propósito de agotar el inciso, creemos oportuno recurrir al significado del término eficaz, el cual consiste en ser activo, así como la producción de un efecto. Llevado al terreno de nuestra investigación, la eficacia consistiría en el convencimiento de que los actores políticos se vean intimidados a no cometer infracciones a la ley electoral en materia de financiamiento. Es decir, las sanciones son impuestas con el objetivo de producir un efecto negativo, que es, el de no repetir la actitud que se esta castigando, el persuadir a los institutos políticos de cometer violaciones a la normatividad electoral.

Desafortunadamente, la realidad suele ser muy diferente a lo señalado, el objetivo que persigue la imposición de una sanción calificada como eficaz, no se ha cumplido, toda vez que los partidos políticos incurrn frecuentemente en irregularidades en materia de financiamiento. Entre las cuales se encuentran, el de superar los montos permitidos por la ley electoral, el de

recibir aportaciones de personas no autorizadas, el de no cumplir cabalmente con los requisitos de la presentación de sus informes, etc.

Todo esto se suscita, a pesar de que dichas irregularidades son castigadas por la autoridad electoral; lo que evidencia sin duda alguna, que la eficacia de dichas sanciones, es totalmente nula. Los institutos políticos no dudan en transgredir repetidamente las normas electorales, lo que refleja el bajo, por no decir inexistente, efecto persuasivo de cometer dichas violaciones.

Pero mientras el Instituto Federal Electoral se muestre renuente a sancionar con el retiro del registro a los partidos políticos nacionales y se siga mostrando condescendiente con ellos, al imponer únicamente multas como medio sancionatorio, no lograra evitar que se configuren las violaciones a la normatividad electoral, pero, a pesar de ello los institutos políticos no tienen reparo en mostrar que viven en un escenario de irregularidades continuas, apostando a la violación de la ley, como el medio para obtener su cometido.

Parece increíble, que a pesar de las irregularidades en las que incurren los partidos, éstos reprobren los castigos impuestos y busquen culpables de sus actos, esto, porque los partidos han argumentado que las sanciones que se les impusieron recientemente, se deben a que el Consejo General del IFE esta tratando de legitimarse y de demostrar que no tiene filiación partidaria, y aún, si ése fue el objetivo de los consejeros, lo cierto es que contaron con materia prima para el castigo a los infractores y aplicaron la ley.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, y en concreto su consejero presidente: Luis Carlos Ugalde, considera que: "Más allá de la sanción, lo que buscan es contribuir a un régimen de partidos fuerte que rinda cuentas de sus actos y, sobre todo, que quede blindado frente a futuros actos que violen la ley electoral", esto quiere decir, que en su opinión, lo mejor para evitar las infracciones que cometen los partidos políticos, es el perfeccionamiento de los mecanismos de fiscalización, apuestan a esta medida, "para prevenir

y atacar los escándalos de corrupción, considerando que el mejor mecanismo es la transparencia y la rendición de cuentas”.⁴¹

Sin duda, este mecanismo aludido, forma parte de un todo a perfeccionar y trabajar, que permita la transparencia de estos institutos y la disminución de infracciones. No será tarea fácil lograrlo, pero se tiene que comenzar por algo, y justamente por ello, nuestra propuesta se avoca al tema de las sanciones y teniendo en cuenta que la elevación de las penas o sanciones no avala una mejor conducta y mucho menos la baja de contravenciones a la ley, lo que proponemos es, simplemente la aplicación de las normas electorales ya existentes con mayor firmeza y rigor, motivando con ello, que los institutos políticos perciban la decisión de conseguir un ambiente menos contaminado de anomalías, que tanto reclama la ciudadanía y opinión pública en general.

Recientemente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitió la resolución definitiva respecto al caso “Amigos de Fox”, determinando que, el Partido Acción Nacional participo de manera activa y consciente en un sistema paralelo de financiamiento a la Campaña presidencial de ese entonces, por lo cual, determino endurecer la multa a este partido, y la que en su momento fijo el Consejo General de 360 millones de pesos, ahora la elevo a más de 399 millones de pesos; por su parte, al Partido Verde Ecologista de México le fue reducida la sanción, y la que originalmente fue de 184 millones de pesos, ahora se estableció en 98 millones de pesos, quedando una multa de casi la mitad, a la impuesta por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

A decir del actual consejero del Instituto Electoral, Rodrigo Morales Manzanares, esta resolución emitida por el Tribunal “debe servir para inhibir la violación de la ley en futuros procesos electorales, los partidos la deberán de pensar más de una vez antes de rebasar un tope de gastos de campaña, asimismo descarto que la multa impuesta al PAN le reste legitimidad al Presidente Vicente Fox”.

⁴¹ Periódico Reforma “Sostiene IFE que sanciones atajaran las irregularidades”, 20 de abril de 2004 Pág. 3 A.

Además, posicionándose en el mismo tenor que los Consejeros Electorales del anterior Consejo General del Instituto Federal Electoral, Morales Manzanares considera que, hasta ahora no ha habido faltas que ameriten la cancelación del registro de los partidos políticos, ya que han sido faltas que merecen sólo una amonestación".⁴²

Siguiendo esta línea, y respecto al mismo tema, el Secretario de Gobierno capitalino, Alejandro Encinas Rodríguez, aseguró que: "la resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es un llamado de atención a candidatos y dirigencias de los partidos políticos para evitar la recepción de recursos privados, así como para avanzar en una reforma electoral a fondo".⁴³

Así como nosotros proponemos, que el Instituto Federal Electoral aplique con rigor las sanciones, también es menester hacer la observación, de que esta exigencia debe basarse en un trabajo serio, objetivo y responsable; sin apartarse de los criterios y mandatos que la Ley Electoral le establece, para que no ocurra lo sucedido en recientes fechas, donde el TEPJF emitió una resolución recaída, a las impugnaciones hechas por algunos partidos políticos nacionales, con motivo de las multas impuestas por el pasado proceso electoral del 2003 cuyo cuadro informativo se muestra al inicio del presente, al respecto el Máximo Tribunal Electoral consideró que "la resolución del IFE donde impuso dichas sanciones, tuvieron una deficiente fundamentación y motivación sobre la gravedad de las irregularidades cometidas por los institutos políticos que impugnaron la resolución, que en este caso fueron el PRI y el PVEM, además consideró que hubieron apreciaciones subjetivas y criterios dogmáticos al imponer las respectivas multas"⁴⁴, por ello, le redujo en 55 millones de pesos la multa al PRI, de la originalmente le impuso el IFE de 87 millones de pesos.

⁴² Periódico Reforma "Confían que multa a Acción Nacional inhiba ilícitos electorales", 23 de mayo de 2004, Pág. 3 A.

⁴³ Periódico 8 Columnas "Resolución es un llamado de atención a candidato y partidos" 22 de mayo de 2004, Pág. 7B.

⁴⁴ Periódico Reforma "Halla Tribunal subjetividad del IFE al imponer multas" 12 de junio de 2004. Pág. 6 A.

Y aunque el Instituto Federal Electoral "rechazo que haya subjetividad o discrecionalidad en los criterios aplicados por la Comisión de Fiscalización, aseverando que los referentes que tomaron en cuenta para la aplicación de las sanciones son por un lado la ley y por otro los precedentes, entre los que se encuentran incluso las propias sentencias del tribunal", se fija un precedente sobre la forma de conducir el criterio en la aplicación de sanciones del actual Consejo General del Instituto Federal Electoral.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Si bien la estrecha relación entre el dinero y la política no es nueva, en los últimos años, el efecto contaminante sobre el proceso político se ha manifestado con mayor virulencia, evidenciando que no hacen, precisamente, la más feliz de las combinaciones.

SEGUNDA. A raíz de la combinación anterior, se han suscitado numerosos y constantes casos de corrupción y escándalos políticos en diversos países, no siendo el nuestro, la excepción. Ante tal panorama, es preciso evitar que el dinero decida quien merece ejercer el poder. En ese sentido, debe refrendarse el compromiso de generar condiciones de equidad en la contienda electoral.

TERCERA. Legislar para prevenir infracciones en nuestro sistema político, representa un gran reto. La modificación de la ley, no garantiza que los partidos políticos observen un comportamiento deseado, no obstante, el marco normativo habrá de marcar la pauta para que así sea.

CUARTA. Persuadir de conductas infractoras a los partidos políticos, en materia de financiamiento, requiere de una adecuada fiscalización a cargo de las autoridades electorales. Es conveniente dotar de mayores atribuciones al Instituto Federal Electoral, presupuesto necesario a fin de conseguir una auténtica vigilancia en cuanto al origen y destino de los recursos que emplean los institutos políticos. Incrementar las facultades de fiscalización, no agrede la vida interna de los partidos y si permite que se cumplan los cometidos de las instancias electorales.

QUINTA. Adicionalmente a la ampliación de atribuciones en materia de fiscalización, es necesario insertar en la ley la posibilidad de que el Instituto Federal Electoral conozca información bancaria sobre los partidos políticos. Revisar el alcance del secreto bancario en el terreno electoral, imponiendo las limitaciones pertinentes, propicia llevar por mejor cauce las investigaciones de la autoridad electoral. En este terreno, no son suficiente las tesis y jurisprudencias pronunciadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SÉXTA. Desde su creación en 1990, el Instituto Federal Electoral ha sancionado con multas las irregularidades que en materia de financiamiento son imputables a los partidos políticos. A pesar de la gravedad y frecuencia de las faltas, la autoridad electoral se ha resistido a cancelar el registro de un partido político, aún cuando la sanción está prevista en la ley. Esa circunstancia, en poco o nada contribuye para persuadir a los responsables.

SEPTIMA. Ante la actitud persistente de los partidos en apartarse del marco legal en cuestiones de financiamiento, debe entenderse que la intención del legislador, al prever la cancelación del registro como sanción, fue la de persuadir a los responsables de una posibilidad auténtica, perder la condición de entidades de interés público. No aplicaría, hace perder la capacidad de intimidación que deriva de la pena.

OCTAVA. Respecto a la cancelación del registro de un partido político, no compartimos el punto de vista de los ex consejeros electorales del Instituto Federal Electoral. En su opinión, debiera ser la ciudadanía quien decida la pérdida del registro de un partido, como consecuencia de no obtener el porcentaje mínimo de votación exigido en la ley. Esa situación, en estricto sentido, se aleja del planteamiento legal, pues distorsiona el propósito de la sanción que persigue el legislador.

NOVENA. Es preciso hacer hincapié que la propuesta de éste trabajo recepcional, no se dirige a plantear una reforma que aumente el catálogo de sanciones a los partidos políticos. En todo caso, se sugiere que la cancelación del registro se constituya como una alternativa real, capaz de lograr el efecto persuasivo que se persigue.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.-ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, "Los Partidos Políticos, su Marco Teórico-Jurídico y las Finanzas de la Política", Ed. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002.
- 2.-CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, "Derecho Electoral Mexicano- Introducción general-", Ed. Trillas, México D. F. 1999.
- 3.-CORNEJO CERTUCHA, Francisco M. "Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano", Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa-UNAM, México 2001
- 4.-DICCIONARIO ELECTORAL, Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Serie Elecciones y Democracia, Costa Rica 1989.
- 5.-ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA, Tomo IX, Porrúa-UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002.
- 6.-NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, "El Nuevo Sistema Electoral Mexicano" Fondo de Cultura Económica, México 1991
- 7.-PATIÑO CAMARENA, Javier, "Nuevo Derecho Electoral Mexicano"Ed. Constitucionalista-IFE, México 1999.
- 8.-VILLALVAZO, Rocio, "Partidos Políticos: ¿Negocio o vocación?", Ed. Cal y arena, México 2003.
- 9.- WEBER Max, "Economía y Sociedad", Fondo de Cultura Económica, México 1979.

Jurisprudencias y tesis relevantes

1.- JURISPRUDENCIA S3ELJ 14/2000, dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Partidos Políticos Estatales. Están impedidos legalmente para participar en las elecciones federales".

2.- JURISPRUDENCIA S3EL 07/2001, dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Comisiones y Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral. Sus informes dictámenes y proyectos de resolución, no causan perjuicio a los partidos políticos".

3.- JURISPRUDENCIA S3ELJ 49/2002, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Registro de Partido Político. Su pérdida no implica que desaparezcan las obligaciones adquiridas durante su vigencia".

4- TESIS RELEVANTE S3EL 001/97, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Registro de partido político. Negativa implícita".

5- TESIS RELEVANTE SP-JDC-012/97, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es improcedente contra actos de partidos políticos".

6- TESIS RELEVANTE S3EL 029/98 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones políticas. Facultades para establecer normas generales en materia de ingresos y egresos de los partidos y agrupaciones políticas".

7- TESIS RELEVANTE S3EL 036/98, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Financiamiento de los partidos políticos nacionales. Principios Constitucionales aplicables".

8- TESIS RELEVANTE S3EL 060/98 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Sanciones a los partidos y agrupaciones políticas por infracciones a las reglas inherentes al financiamiento".

9- TESIS RELEVANTE S3EL 025/99, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Estatutos de los Partidos Políticos. Su Constitucionalidad debe analizarse aún cuando hayan sido aprobados por autoridad administrativa".

10- TESIS RELEVANTE S3EL 037/99, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Partidos Políticos Nacionales. Su actuación esta sujeta a las leyes y autoridades electorales de los estados, cuando actúan en el ámbito de las elecciones locales".

11.- TESIS RELEVANTE S3EL 049/99 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Quejas sobre Financiamiento. Procedimiento Preliminar que debe satisfacerse para su trámite".

12.- TESIS RELEVANTE S3EL 008/2001, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Procedimiento Administrativo para las controversias sobre la observancia del artículo 38, párrafo 1, inciso A), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El Consejo General del Instituto Federal Electoral esta facultado para Instrumentarlo".

13.- TESIS RELEVANTE S3EL 018/2001, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Cancelación del Registro de partido político. No necesariamente tiene por efecto la extinción de la asociación civil subyacente".

14.- TESIS RELEVANTE S3EL 030/2001, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Fiscalización Electoral. Requerimientos cuyo incumplimiento puede o no originar una sanción".

15.- TESIS RELEVANTE S3EL 032/2001, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Partidos Políticos Nacionales. Se rigen preponderantemente por la Constitución y Leyes Federales".

16.- TESIS RELEVANTE S3EL 041/2001 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Sanciones administrativas en materia electoral. Elementos para su fijación e individualización".

17.- TESIS RELEVANTE S3EL 047/2001, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Competencia del Instituto Federal Electoral. Le corresponde vigilar y aplicar las disposiciones del Código Electoral Federal, respecto de la participación de partidos políticos nacionales en elecciones locales"

18.- TESIS RELEVANTE S3EL 058/2001, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Pérdida del registro de partido político. En el procedimiento respectivo, se cumple la garantía de audiencia".

19.- TESIS RELEVANTE S3EL 061/2001, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Registro de partido político. Para determinar el porcentaje de votación requerido para mantenerlo, debe considerarse a cada tipo de elección como una unidad".

20.- TESIS RELEVANTE S3EL 065/2001, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Aportaciones de Militantes. Los partidos políticos tienen a su cargo la obligación de reportarlas cumpliendo con los requisitos contenidos en los formatos respectivos".

21.- TESIS RELEVANTE S3EL 121/2001, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Militante o afiliado partidista. Concepto".

22.- TESIS RELEVANTE S3EL 060/2002, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Emblema de partidos políticos y coaliciones. Concepto".

23.- TESIS RELEVANTE S3EL 108/2002, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Partidos Políticos, interés jurídico para impugnar los actos de la etapa de preparación del proceso electoral".

24.- TESIS RELEVANTE S3EL 123/2002, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Publicación de carácter teórico de los partidos y agrupaciones políticas. Características que debe contener".

25.- TESIS RELEVANTE S3EL 128/2002, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Registro de partido político. La certificación notarial de las asambleas estatales de las organizaciones que lo pretendan, no tiene efectos absolutos para la determinación del número de afiliados".

26.- TESIS RELEVANTE S3EL 155/2002, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. "Asambleas estatales o distritales. Para su validez los asistentes deben pertenecer a la entidad o distrito electoral uninominal en que se celebren".

27.- SENTENCIA RELEVANTE SUP-RAP-003/98, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ensayos

1.- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo "Algunos problemas que presenta el financiamiento público de los partidos políticos en un régimen federal"- Administración y Financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI-Memorias del III Congreso internacional de Derecho Electoral, Tomo II. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D. F. 1999, Pág. 406-407.

2.- ANDREAS SCHDLER "La conflictiva construcción de la confianza electoral: El Consejo General del Instituto Federal Electoral, 1990-2000", Textos de coyuntura 1-Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Pág. 69-73.

3.-BARQUIN ALVAREZ, Manuel "Una propuesta razonada e imparcial en torno al Financiamiento de los partidos políticos en México"- Aspectos Jurídicos del financiamiento de los partidos políticos- Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México D. F. 1993.

4.- MERINO Mauricio, "El instituto Federal Electoral por dentro: algunas zonas de incertidumbre", Ed. Textos de Coyuntura 1-Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Pág. 49-52.

5.-NAVAS Xiomara, "La financiación electoral: Subvenciones y gastos" Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina", Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, México 1998.

6.-VARGAS GOMEZ, Gabriela, "Partidos, campañas políticas y medios de comunicación: las nuevas modalidades de la democracia", Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Justicia electoral- No. 13, México 2000 p. 30-34.

Documentos

1.- CAMPAÑA ELECTORAL. Tribunal electoral del Estado de Nuevo León -Justicia para todos- Año 4, No. 38, México 2001, P. 9-12.

2.- PARTIDOS POLÍTICOS: DEMOCRACIA INTERNA Y FINANCIAMIENTO DE PRECAMPAÑAS. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional – Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM –México 2002

Otras fuentes

Página oficial del Instituto Federal Electoral: www.ife.org.mx

Hemerografía

- 1.- Reforma "Asignan a partidos 1785 millones" 25 de enero de 2004, Pág. 4 A.
- 2.- Reforma "Fijan recursos a partidos", 28 de enero de 2004, Pág. 4 B.
- 3.- Reforma "Sostiene IFE que sanciones atajaran las irregularidades", 20 de abril de 2004 Pág. 3 A.
- 4.- Reforma "Ajustan la Multa" 21 de abril de 2004, Pág. 4 A
- 5.- Reforma "Multas Electorales", 22 de abril de 2004, Pág. 13 A.
- 6.- Reforma "Confían que multa a Acción Nacional inhiba ilícitos electorales", 23 de mayo de 2004, Pág. 3 A.
- 7.- 8 Columnas "Resolución es un llamado de atención a candidato y partidos" 22 de mayo de 2004, Pág. 7B
- 8.- Periódico Reforma "Halla Tribunal subjetividad del IFE al imponer multas" 12 de junio de 2004. Pág. 6 A.

Legislación

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Leyes y Códigos de México.- Ed. Porrúa. México 2003.
- 2.-Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado. Ed. Instituto Federal Electoral, México 2003
- 3.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y disposiciones complementarias. Revisada y actualizada por Miguel Carbonell. Leyes y Códigos de México.- Ed. Porrúa, México 2004.
- 4.-Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Leyes y Códigos de México.-Ed. Porrúa. México 2003.
- 5.-Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes. Leyes y Códigos de México.- Ed. Porrúa. México 2003.