



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

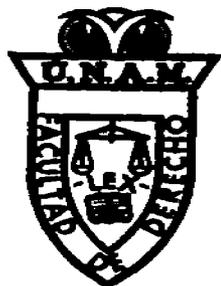
---

---

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

"ESTUDIOS CONSTITUCIONAL SOBRE LA FISCALIZACION  
DE LOS PARTIDOS POLITICOS POR PARTE DEL INSTITUTO  
FEDERAL ELECTORAL"

T E S I S  
PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
IRVING ESTEBAN DEL VALLE FLORES



ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ

MEXICO, D. F.





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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMENARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
DE AMPARO.

Cd. Universitaria, D. F., marzo 14 de 2006.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **DEL VALLE FLORES IRVING ESTEBAN**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"ESTUDIO CONSTITUCIONAL SOBRE LA FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR PARTE DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL"**

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

  
LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.

\*mpm.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.  
NOMBRE: Irving Esteban Del Valle Flores  
FECHA: 23 - mayo - 2006  
FIRMA: 



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI,  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
P R E S E N T E

**Distinguido Licenciado:**

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado y asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "ESTUDIO CONSTITUCIONAL SOBRE LA FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR PARTE DEL INSTITUTO FEDERA ELECTORAL", elaborada por el alumno DEL VALLE FLORES IRVING ESTEBAN.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobada, a efecto de que el sustentante presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

**A T E N T A M E N T E**  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., marzo 14 de 2006.

  
LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ,  
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho  
Constitucional y de Amparo.

Mi paso por la UNAM me dio la oportunidad de reír, de llorar, de disfrutar, de conocer, de soñar, pero sobre todo de aprehender. Gracias por cobijarme en tus aulas.

Gracias a mis Profesores y Maestros que me dieron e inyectaron la semilla del conocimiento la cual cuidare para que siga germinando.

Te agradezco por todo Ma. Juana, Ma' te quiero mucho. A mi tía Miriam y su familia por aguantarme y apoyarme, a mi mamá Tere por ayudarme a crecer, a Lupita por ser una de las tías a las que más quiero, a la Chata y Paco, a Reynaldo y Alfa gracias.

A mi Asesor el Lic. Felipe Rosas Martínez por mantenerme en busca del conocimiento y sobre todo por brindarme su amistad.

A aquellos que me dieron la oportunidad de conocerlos y llenarme de su amistad a Ana, Denisse, Bere, Caritina, Evelyn, José Antonio, Luis Gustavo, Víctor, Chucho Pérez de Tejada, Lorena, Mariana, Rosy, Zamira.

A mi abuelo Hilarión del Valle (qepd), a la Sra. Consuelo Almaguer (qepd) por darme alojamiento en su corazón.

A mis sobrinos Karen y Natalia que ponen en mi una chispa de alegría a Alex por mostrarme esa chispa de inocencia para que no olvide la simpleza de la vida y la disfrute al máximo.

A todos aquellos que me han brindado la oportunidad de adquirir la experiencia en el mundo laboral, por ver en mi las cosas virtudes y cualidades que en ocasiones yo pierdo de vista, a Grupo Condumex y OCESA por abrirme posibilidades nuevas y permitirme explorarlas, a Jorge que nunca me negó la posibilidad de culminar mi tesis robándole minutos al trabajo para ver cristalizada mi investigación, a Alfonso y Luz quienes conservare como amigos por mucho tiempo.

Gracias a todos aquellos que sin ser un acto consiente he omitido, pero que saben los quiero y aprecio.

**GRACIAS**  
**2006**

## INDICE

### Capítulo primero

#### Los partidos políticos

I.	La definición de los partidos políticos.....	1
II.	Características esenciales de los partidos políticos.....	8
III.	Requisitos de registro de los partidos políticos.....	12
IV.	Prerrogativas o derechos de los partidos políticos.....	18
A.	Prerrogativas de carácter pecuniario.....	20
1.	Acceso permanente a la radio y la televisión.....	20
2.	Régimen fiscal especial.....	26
3.	Las franquicias postales y telegráficas.....	27
B.	Prerrogativas de carácter no pecuniario.....	29
1.	Postular candidatos.....	29
2.	Formar frentes, coaliciones y fusiones.....	32
3.	Nombrar Representantes ante los Órganos del IFE.....	35

## Capítulo segundo

Financiamiento de los partidos políticos.....	37
I.    Financiamiento Público.....	42
A.    Gastos ordinarios.....	44
B.    Gastos de campaña.....	47
C.    Gastos editoriales.....	53
II.   Financiamiento Privado.....	54
A.    Por militantes.....	54
B.    Por simpatizantes.....	58
C.    Autofinanciamiento.....	60
D.    Por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.....	60
III.  Sujetos a quienes les está prohibido financiar a los partidos políticos...63	

## Capítulo tercero

Facultades fiscalizadoras de los órganos electorales.....	64
I.    Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	74
A.    El caso Amigos de Fox.....	81
B.    El caso de PEMEX.....	88
II.   Facultades fiscalizadoras del Instituto Federal Electoral.....	92
A.    Consejo General del Instituto Federal Electoral.....	95
B.    El secreto bancario, fiduciario fiscal en el caso de los Partidos Políticos.....	105

## **Capítulo cuarto**

<b>Ampliación de las facultades fiscalizadoras al Instituto Federal Electoral.....</b>	<b>113</b>
I. <b>Las precampañas y elecciones primarias.....</b>	<b>113</b>
II. <b>Auditorias y visitas de verificación.....</b>	<b>121</b>
III. <b>Los procesos de selección interna de los partidos políticos.....</b>	<b>125</b>
IV. <b>Ajuste y homologación de los calendarios electorales.....</b>	<b>132</b>

**Conclusiones**

**Bibliografía**

**Índice**

## INTRODUCCIÓN

Los Partidos Políticos son parte importante de la vida democrática de un país, del mismo modo la credibilidad de estos se plasma en el buen desarrollo de sus finanzas, su vida interna y su interacción con el poder.

Es así como la Fiscalización de los Partidos Políticos resulta ser uno de los aspectos más importantes en los cuales se fija la atención, no solo de los Órganos Electorales, sino también la de la gente, la cual finca en ellos diversos valores y atribuye con su voto posiciones importantes en los distintos niveles de Gobierno para cada uno de ellos.

Es por esto que la presente investigación pretende dar a conocer los medios de los cuales se valen los Órganos Electorales para fiscalizar a los Partidos Políticos, prestando especial atención a dos de los casos que más relevancia han tenido en los últimos años de la vida político – electoral del país como lo son el caso "Amigos de Fox" y el caso "PEMEX".

Así mismo señalaré puntos que a mi consideración sería importante ampliar en lo que se refiere a las facultades fiscalizadoras del Instituto Federal Electoral.

## **Capítulo primero**

### **Los Partidos Políticos**

#### **I. La definición de los Partidos Políticos.**

La definición doctrinal de lo que es un Partido Político en la época contemporánea proviene de un muy amplio espectro de autores, situaciones geográficas, ideológicas y temporales.

Para Carl J. Friedrich, "un Partido Político es un grupo de seres humanos que tiene una organización estable con el objetivo de conseguir o mantener para sus líderes al control de un gobierno y con el objeto ulterior de dar a los miembros del partido, por medio de tal control, beneficios y ventajas ideales y materiales".<sup>1</sup>

Por otro lado el constitucionalista italiano Paolo Biscaretti di Ruffia sostiene que los Partidos Políticos son "organizaciones sociales espontáneas, caracterizadas por una comunidad de intereses o concepciones políticas en sus propios

---

<sup>1</sup> Cfr. FRIEDRICH, Carl J., "Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática", Fondo de Cultura Económica, México, p. 297.

adheridos, ya sean inscritos o simpatizantes, que intenten influir en la determinación de los principios generales del gobierno".<sup>2</sup>

*Fundamento constitucional.-*

Antes del nacimiento de nuestro actual artículo 41 constitucional, el fundamento primario del derecho de los ciudadanos mexicanos para constituir partidos políticos lo podíamos encontrar en los artículos 9, y 35 cuyo texto a la letra dispone:

**ARTÍCULO 9.** No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto o una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

En el mismo precepto constitucional se contemplan dos derechos fundamentales del ser humano, la libertad de reunión y la libertad de asociación. Ambas libertades se diferencian por una serie de elementos, tales como: la permanencia y la transitoriedad, los fines que se persiguen y el nacimiento o no de un nuevo ente. Sin embargo, en materia política, ambos derechos tienen un común denominador, ya que solo los ciudadanos mexicanos pueden ejercerlos para tomar parte en asuntos políticos del país, ya sea a nivel municipal estatal y federal.

---

<sup>2</sup> Cfr. ALDO, José y CARBALLO, Luis David, "Los Partidos políticos", Anuario Jurídico IX, México, 1982, p.237.

Relacionado con la calidad de ciudadano de la persona que pretenda tomar parte en la vida política de la república, el artículo 35 a la letra ordena:

**“ARTÍCULO 35.** Son prerrogativas del ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares;

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y

V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.”

La formación de los partidos políticos se debe al ejercicio de la libertad de asociación, por la que el maestro *Burgoa* entiende: *“toda potestad que tienen los individuos de unirse para constituir una entidad o persona moral, con substantividad propia y distinta de los asociantes, y que tiende a la consecución de determinados objetivos, cuya realización es constante y permanente.”*<sup>3</sup>

Para el Dr. *Guillermo Cabanellas* el derecho de asociación consiste en la constitución de *“una organización colectiva que resulta de un contrato formal que agrupa a las personas para deliberar y obrar de una manera continua en una esfera determinada de intereses”*.

---

<sup>3</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo”, 6ª edición. Porrúa. México; 2000. Pp. 277.

*El Dr. Jesús Orozco Enriquez, "entiende el derecho humano de asociarse libremente con otras personas con cualquier objeto lícito, esto es, para la consecución de ciertos fines que no sean contrarios a las buenas costumbres o a las normas de orden público, como la realización de determinadas actividades o la protección de intereses comunes".<sup>4</sup>*

Tanto la libertad de asociación como la de reunión se fundan en la necesidad humana de juntarse con otros hombres para la consecución de fines inalcanzables para cada sujeto actuando de manera independiente. La familia, la empresa, las sociedades civiles y mercantiles, las agrupaciones campesinas, los sindicatos y las coaliciones de trabajadores y empresarios, así como los partidos políticos son manifestaciones palpables de ésta necesidad del ser humano.

Hoy en día el reconocimiento constitucional de los partidos políticos lo encontramos, además en el artículo 41 de la Norma Fundamental, en cuya parte conducente dispone:

"1. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

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

---

<sup>4</sup> CARBONELL, Miguel (coordinador), "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada. Décimo séptima edición. Tomo I. artículos 1-29. Porrúa y UNAM. México; 2003. P. 147.

A manera de conclusión, la formación de los partidos políticos en México, encuentra su fundamento constitucional en el artículo 9º tal y como se advierte de su simple lectura, así como de los artículos 35 fracción III y 41, fracción I. Ese es el sentido de la jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS.** El derecho de asociación en materia político-electoral es un derecho fundamental consagrado en el artículo 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno. La libertad de asociación, que subyace a ese derecho, constituye una condición sine qua non de todo Estado constitucional democrático de derecho, pues, sin la existencia de este derecho fundamental o la falta de garantías constitucionales que lo tutelen, no sólo se impediría la formación de partidos políticos y de asociaciones de diversos signos ideológicos, sino que el mismo principio constitucional de sufragio universal, establecido en forma expresa en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, quedaría socavado; por lo tanto, el derecho de asociación en materia político-electoral está en la base de la formación de los partidos políticos y asociaciones políticas. Sobre el particular, es necesario dejar establecido que todo ciudadano mexicano tiene derecho a asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; específicamente, es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 9º.; 35, fracción III; 41, fracciones I, párrafo segundo in fine, y IV; y 99, fracción V, de la Constitución Federal, así como 5º., párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así, en ejercicio del derecho de asociación en materia político-electoral, los ciudadanos pueden formar partidos políticos y agrupaciones políticas, cumpliendo con los requisitos que se establecen en la ley. El ejercicio de la libertad de asociación en materia política prevista en el artículo 9º. constitucional está sujeta a varias limitaciones y una condicionante: las primeras están dadas por el hecho de que su ejercicio sea pacífico y con un objeto lícito, mientras que la última circumscribe su realización a los sujetos que tengan la calidad de ciudadanos mexicanos, lo cual es acorde con lo previsto en el artículo 33 de la Constitución Federal. Asimismo, si el ejercicio de esa libertad política se realiza a través de los partidos políticos, debe cumplirse con las formas específicas que se regulan legalmente para permitir su intervención en el proceso electoral.

Tercera Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-117/2001.—José Luis Amador Hurtado.—30 de enero de 2002.—Mayoría de cinco votos.—Los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-127/2001.—Sandra Rosario Ortiz Noyola.—30 de enero de 2002.—Mayoría de cinco votos.—Los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-128/2001.—Dora Soledad Jácome Miranda.—30 de enero de 2002.—Mayoría de cinco votos.—

Los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis.  
Sala Superior, tesis S3ELJ 25/2002.

Como podemos ver esta Tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación nos da con mayor claridad y despejando lagunas que pudieran existir, los artículos que se presentan como parte esencial y única para que a través de la asociación en materia político-electoral como derecho fundamental consagrado en las leyes para la conformación de los Partidos Políticos así como de Agrupaciones Políticas, y estas puedan participar de forma activa y plena en la vida política del país.

**DERECHO DE ASOCIACIÓN. SUS DIFERENCIAS ESPECÍFICAS EN MATERIA POLÍTICA Y POLÍTICO-ELECTORAL** El artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra la libertad general de asociación, concebida como un derecho constitucional establecido para los ciudadanos mexicanos, de este género deriva, como una especie autónoma e independiente, el derecho de asociación política, que tiene su fundamento en el artículo 35 de la propia Constitución y por la otra, el derecho de asociación político-electoral, consagrado a su vez en el artículo 41, fracción III, octavo párrafo de la Carta Magna. El citado artículo 35 establece que los ciudadanos mexicanos detentan la libertad general de asociación pacífica con fines políticos, mientras que el artículo 41, así como los artículos 33 a 35 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, contemplan el derecho de los ciudadanos a formar e integrar una clase especial de asociación política, que recibe el nombre de agrupación política nacional, a través de la cual se propende al establecimiento de mejores condiciones jurídicas y materiales para garantizar a los ciudadanos el ejercicio real y pleno de sus derechos políticos, en condiciones de igualdad, con orientación particular hacia los derechos políticos de votar y ser votado con el poder de la soberanía que originariamente reside en ellos, en elecciones auténticas, libres y periódicas, por las que se realiza la democracia representativa, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Esta subespecie de derecho de asociación política, encuentra su límite lógico, natural y jurídico en el momento que queda satisfecho ese propósito, lo cual se consigue cabalmente a través de la afiliación y militancia en una agrupación política, y con ello se cobra el derecho de asociación, de modo que la afiliación simultánea a diferentes agrupaciones de esta clase, no está respaldada por la prerrogativa ciudadana expresada en el citado artículo 9o. De esto se concluye que no ha lugar a confundir al género con sus especies.

Tercera Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-057/2002.—Asociación denominada Organización Nacional Antirreeleccionista.—11 de junio de 2002.—Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-063/2002.—Unión de Participación Ciudadana, A.C.—11 de junio de 2002.—Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-078/2002.—Asociación denominada Ciudadanos Unidos del Distrito Federal.—11 de junio de 2002.—Unanimidad de votos.

En el cuerpo de esta tesis podemos ver la diferencia que puede surgir entre la vida política y la vida política-electoral en las cuales se puede participar a través de los mecanismos destinados para ello ya sea bien llamado Partido Político en cual puede participar en el ámbito político-electoral o de no ser así y si se desea, por medio de las Agrupaciones Políticas Nacionales que solo tendrá cabida en la vida política más no así a obtener por sí prerrogativas que están diseñadas única y exclusivamente para los partidos políticos y que solo dando ese paso podrán acceder a ellas

Como el lector se puede dar cuenta, la Constitución Política no nos brinda una definición de los partidos políticos. Aunque el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no define a los partidos políticos si nos permite aproximarnos a un concepto legal: *"Son agrupaciones políticas nacionales que cuentan con el registro ante el Instituto Federal Electoral, a quienes se les reconoce personalidad jurídica y gozan de los derechos y prerrogativas establecidos en la Constitución y en las leyes secundarias."*

Max Weber define al partido político como: *"...una asociación dirigida a un fin deliberado, ya sea éste "objetivo" como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, sea "personal", es decir tendiente a obtener*

*beneficios, poder y honor para los jefes y seguidores, o si no tendientes a todos estos fines al mismo tiempo.*<sup>5</sup>

Los partidos políticos son entes, personas intermedias entre los órganos formales de poder estatal (presidencia de la república, gubernaturas, diputaciones, senadurías, presidencias municipales etc) y la sociedad, cuyas funciones principales son: permitir la participación colectiva en los procesos políticos y encauzar las demandas políticas de la sociedad que se organiza en su entorno.<sup>6</sup>

## **II. Características esenciales de los Partidos Políticos.**

Para el Dr. *Francisco José de Andrea Sánchez* las principales características de los partidos políticos se enumeran de la siguiente forma:

- A. Son organizaciones durables, por lo que se excluyen a los clanes y las camarillas de formación eventual, con lo que se viene a confirmar que su constitución se debe al ejercicio de la libertad de asociación y no la de reunión;
- B. Son organizaciones estructuralmente completas, lo que les permite autonomía e independencia de otras agrupaciones de carácter electoral o de diversa índole.
- C. Existe en su seno una voluntad deliberada a ejercer el poder directamente, ya sea de forma exclusiva o compartida en

---

<sup>5</sup> BOBBIO, Norberto, "Diccionario de política", 10ª edición, Tomo, I-z, editorial siglo XXI, México; 1997, p. 1153.

<sup>6</sup> Cfr.- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, "Derecho electoral en México, introducción general", Editorial Trillas, México; 1999. p. 57 y 58.

cualquier esfera de gobierno, distinguiéndose con ello, de los grupos de presión.

- D. Les caracteriza las ganas de búsqueda del apoyo popular, para diferenciarlos de los clubes políticos; y
- E. Tienen independencia orgánica y funcional respecto del propio Estado.<sup>7</sup>

A mi me parece de suma importancia hacer comentarios en relación a ciertas características de los partidos políticos según la visión del citado especialista. En relación a su estructura totalmente completa cabe indicar que ello depende de circunstancias de facto, de los grupos de presión, de las organizaciones sindicales y de otros factores que le dan al partido político su propia fisonomía. Por supuesto que no es la misma estructura la que soporta al Partido Convergencia, o al Partido Verde Ecologista de México, que los pilares en que se ha cimentado el Partido Revolucionario Institucional. El movimiento obrero mexicano, en sus principios tuvo razones legítimas, se justificaba por razones netamente laborales y principalmente por la explotación de los grandes capitalistas de la mano de obra mexicana. El movimiento obrero tuvo efectos tan fuertes que no sólo tuvieron impacto en las leyes secundarias, sino que además provocó que en el caso de nuestro país, se creara una constitución social, que por primera vez en el mundo limitara la libertad individual en beneficio de intereses colectivos y de clase. Sin embargo, las organizaciones sindicales que se crearon con motivo de

---

<sup>7</sup> Cfr.- ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, "Los Partidos Políticos, su marco teórico-jurídico y las Finanzas de la Política", UNAM, México, 2002, p. 64.

la defensa de los intereses de los trabajadores frente a los propietarios del capital desviaron su participación a la vida política. Esto significó que dichas organizaciones, con un gran número de agremiados utilizaran su peso para imponer candidatos, gobernantes y un sistema constitucional que propiciara el ejercicio del poder por los miembros de un solo partido político, mismo que buscó en la idea de la democracia la atomización de la fuerza de los partidos antagónicos; (el PRI).<sup>8</sup>

La independencia orgánica y funcional respecto del Estado también depende de las circunstancias que se viven en un momento y lugar determinados. A manera de ejemplo cito el caso del presidencialismo mexicano que se vivió durante siete décadas, en las que durante casi todos esos años, el Presidente de la República era al mismo tiempo el Presidente del Partido; gozaba de amplias facultades constitucionales, y sobre todo metaconstitucionales, como la facultad conocida para designar al sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas. Durante un largo periodo imponía a los candidatos del propio partido a contender por las diputaciones y las senadurías, y ante la falta de una oposición fuerte, tenía como resultado que todos sus elegidos eran los vencedores de los comicios.

---

<sup>8</sup> Cfr.- ZAPATA, Francisco, "Autonomía y subordinación en el sindicalismo latinoamericano", El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica. México; 1993. P. 132. Cfr.- BUEN LOZANO, Néstor de, "Derecho del trabajo", Tomo I. Concepto generales. 10ª edición. Porrúa. México; 1997. Cfr.- MANCISIDOR, José, "El movimiento social en México", Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México; 1989. Cfr.- DELGADO MOYA, Rubén, "El derecho social del presente. Derecho al trabajo, a la capital y a los instrumentos de producción, distribución y consumo" Porrúa. México; 1977. CAVAZOS FLORES, Baltasar, "Responsabilidades por despidos injustificados o reajustes de personal en México, en Estados Unidos y en Iberoamérica". Editorial Trillas. México; 1996. P. 17.

*El Dr. Carpizo critica severamente* que el Presidente de la República sea al mismo tiempo jefe de su partido, pues según él tan malo fue que si en un futuro el PRI volviera a ganar las elecciones federales a la presidencia de la República ya no tendrían a bien nombrarlo jefe de su partido y mucho menos con todas las facultades que detentó en su momento.<sup>9</sup>

De las filas del partido oficial, por muchos años se llenaron los espacios de gobierno, de tal suerte que siempre se había seguido una línea desde la presidencia de la República, pasando por la voluntad comprada de los legisladores y la presunta complicidad de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, quienes siempre han sido designados por el titular del Ejecutivo, aunque el mecanismo para su elección ha variado durante la vida constitucional mexicana. Es por ello, que debo concluir que es falso que los partidos políticos tienen independencia de los espacios de gobierno, pues es a través de ellos, que la persona puede acceder a los cargos de poder. El Estado se compone de órganos, algunos de los cuales (los principales) se colman mediante el voto popular, para que una persona tenga la posibilidad de ser electo para un cargo popular requiere ser postulado por los partidos políticos y si a ellos debe su elección entonces al momento en que es miembro de los órganos del Estado recibe ordenes y una fuerte influencia de las decisiones que se toman al interior de su partido, motivo por el cual la disciplina parlamentaria es básica en el sistema político mexicano.

---

<sup>9</sup> Cfr.- CARPIZO, Jorge. "Veintidós años de presidencialismo mexicano. 1978-2000. Derecho constitucional." UNAM, México, 2001, pp. 2-4.

### III. Requisitos de registro de los Partidos Políticos.

El artículo 24 del COFIPE establece una serie de requisitos que deben satisfacer las agrupaciones políticas nacionales para constituirse como partidos políticos nacionales, los que a continuación se enuncian:

A. Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades, al tenor de lo siguiente:

a. Cabe indicar que La declaración de principios invariablemente contendrá, por lo menos: La obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen; los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule (demócratas, cristianos, liberales, conservadores, socialistas, progresistas); 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<sup>10</sup> y de cualquiera de las personas a

---

<sup>10</sup> El artículo 13 de la Constitución Política establece la separación absoluta y tajante de la Iglesia y el estado; en virtud de ello En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados. Asimismo los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

las que este Código prohíbe financiar a los partidos políticos; y la obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

- b. El programa de acción determinará las medidas para: Realizar los postulados y 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; aunque esto último no ocurra siempre, o por lo menos, sea de una forma poco ética.
- c. Los estatutos establecerán: La denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales. Respecto a éste último punto, El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido jurisprudencia, misma que a la letra se inserta:

**Tipo de documento:** Tesis de jurisprudencia

**Tercera época**

**Instancia:** Sala Superior

**Fuente:** Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación "Justicia Electoral"

**No. Tesis:** J 14/2003

---

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 130 de la Carta Magna.

**EMBLEMA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SUS COLORES Y DEMÁS ELEMENTOS SEPARADOS, NO GENERAN DERECHOS EXCLUSIVOS PARA EL QUE LOS REGISTRÓ.**— En el inciso a) del párrafo 1 del artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dispone que los estatutos de los partidos políticos establecerán la denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. De la literalidad de este precepto no se advierte que la adopción de determinados colores, símbolos, lemas y demás elementos separados que conforman el emblema de un partido político, le generen el derecho exclusivo para usarlos frente a otros partidos políticos, dado que el uso de esos elementos en el emblema de dos o más partidos políticos, no conduce, de por sí, al incumplimiento del objeto para el que están previstos (caracterizar y diferenciar a los partidos políticos), sino que esto sólo se puede dar en el caso de que su combinación produzca unidades o productos similares o semejantes que puedan confundir a quien los aprecie u observe, e impedirles que puedan distinguir con facilidad a cuál partido político pertenece uno y otro. En atención a esto, legalmente no podría considerarse que existe el derecho de uso exclusivo de los elementos separados de los emblemas registrados por los partidos políticos, sino que, por el contrario, existe plena libertad para registrar los signos de identidad compuestos con uno o varios de esos elementos, aunque otros también los usen en los propios, siempre con la previsión de que la unidad que formen no pueda generar confusión con la de otro partido, para lo cual podría servir como elemento distintivo la combinación que se les da, como el orden y lugar en que se empleen, el tamaño del espacio que cubran, la forma que se llene con ellos, su adición con otros colores o elementos, etcétera. En este sentido, la utilización de tales elementos, cuando no inducen a confusión, en los emblemas de distintos partidos políticos, no puede estimarse violatoria de disposición legal alguna, sino un acto de cumplimiento de una norma de orden público.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-003/2000 y acumulados.—Coalición Alianza por el Cambio.—16 de febrero de 2000.—Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-065/2000 y acumulados.—Coalición Alianza por Campeche.—17 de mayo de 2000.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-020/2002.—Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional.—20 de septiembre de 2002.—Unanimidad de votos.

Como podemos ver esta Tesis Jurisprudencial nos refuerza lo abordado con anterioridad al hablamos y desmembramos las características mencionadas por el Art. 24 y 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dándonos además elementos para cuenta de que los colores utilizados en un emblema de determinado Partido Político no generan derechos de exclusividad y que pueden ser retomados por cualquiera en el ejercicio de este mismo derecho, diferenciando así los objetivos de los elementos de un Partido Político.

También contendrán los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los

derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos; los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos.

B. Contar con 3,000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas, o en su caso, tener 300 afiliados, en por lo menos 200 distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del Padrón Electoral Federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

Para constituir un Partido Político nacional, la Agrupación Política Nacional interesada notificará esa intención al Instituto Federal Electoral entre el 1o. de enero y el 31 de julio de año siguiente al de la elección (presidencial) y demostrar fehacientemente que cumple con los requisitos impuestos por el artículo 24 del COFIPE, para lo cual habrá de celebrar por lo menos en veinte entidades federativas o en 200 distritos electorales, una asamblea en presencia de un funcionario del Instituto Federal Electoral, quien certificará:

- El número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea estatal o distrital, que en ningún caso podrá ser inferior a 3,000 o 300, respectivamente; que conocieron y aprobaron la declaración de principios,

el programa de acción y los estatutos; y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación;

- Que con las personas mencionadas en el punto anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, su residencia y la clave de la Credencial para Votar;
- Celebrar una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Instituto;
- La asistencia de los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas estatales o distritales;
- Haber acreditado por medio de las actas correspondientes, que las asambleas, realmente se celebraron;
- La comprobación de la identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional, por medio de su credencial para votar u otro documento fehaciente (pasaporte vigente);
- La aprobación de su declaración de principios, programa de acción y estatutos;
- 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 el Código de la materia.

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

Electoral la solicitud de registro, a la que deberá anexar una serie de documentos, tales como:

- a) La declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados por sus miembros en los términos del artículo anterior;
- b) Las listas nominales de afiliados por entidades o por distritos electorales, a que se refieren las fracciones II del inciso a) y V del inciso b) del artículo 28 del COFIPE; y
- c) Las actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas o en los distritos electorales y la de su asamblea nacional constitutiva.

El Consejo General del Instituto nombrará una comisión encargada del análisis de los documentos que está obligada anexar la agrupación política nacional solicitante y verificar que se cumplen con los requisitos legales para su constitución, después de los cual emitirá su dictamen.

Algo que resalta el COFIPE es que la autoridad electoral realmente verifique la autenticidad de las afiliaciones al nuevo partido, que cumpla cuando menos el 0.026 por ciento corresponda al padrón electoral actualizado, cerciorándose de que dichas afiliaciones cuenten con un año de antigüedad como máximo.

El partido político que hubiese perdido su registro no podrá solicitarlo de nueva cuenta, sino hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario, con fundamento en el artículo 32 del COFIPE.

Si los interesados no reciben una respuesta favorable a su petición, tiene el derecho expedito para recurrir ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Para que nazcan a la vida jurídica los partidos políticos como cuerpos intermedios de la sociedad que coadyuvan a integrar la representación nacional y a la formación de los poderes públicos, no es concebible que cualquier organización o asociación de ciudadanos con fines políticos pueda tener la categoría de partido político. En tal virtud, el legislador ordinario estableció un procedimiento claro y preciso para que las organizaciones de ciudadanos o las agrupaciones políticas que pretendan constituirse como partidos políticos para participar en las elecciones federales obtengan su registro ante el Instituto Federal Electoral. Dadas sus características particulares, 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, sin que de ninguna forma se pueda alegar que sus efectos son meramente declarativos.<sup>11</sup>

#### **IV. Prerrogativas o derechos de los partidos políticos.**

Normalmente se ha considerado que los vocablos "derechos" y "prerrogativas" son sinónimos; sin embargo, el Dr. *José Ramón Cossío Díaz* al abordar el tema

---

<sup>11</sup> Tesis relevante, Tercera época, Sala Superior, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación "Justicia Electoral", No. Tesis: SUP037.3 EL1/99. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Asociación denominada "Partido Socialdemócrata". 25 de agosto de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.

escribe sobre prerrogativas de los Congresistas. En cuanto a éstas últimas, las define como una modalidad de los derechos, diferenciándolos de éstos, por cuanto las primeras se otorgan con la finalidad de producir un beneficio personal, en tanto que los segundos tienden a garantizar un beneficio para la función normativa que se desempeña con motivo de un encargo. El autor centra su análisis en una nueva interpretación del segundo párrafo del artículo 61 Constitucional y que se centra en el hecho de que los Senadores no pueden ser molestados por autoridad administrativa alguna, por ejercer sus funciones parlamentarias. Habrá que señalar que la inmunidad referida por el autor le otorga efectos procesales, espaciales y reales; además define a la inviolabilidad como una prerrogativa y que las prerrogativas son limitaciones al ejercicio de ciertas funciones públicas a efecto de salvaguardar una función normativa. En este sentido, la inviolabilidad no puede ser sino una restricción procesal que, en un sentido genérico, consiste en la imposibilidad de que las autoridades ejerzan por si mismas, o den curso a las denuncias o demandas presentadas por terceros, por las opiniones emitidas por Diputados o Senadores en las condiciones antes apuntadas.<sup>12</sup>

Si se tomara en cuenta el criterio diferenciador del ahora Ministro de la Suprema Corte, entonces, se debe concluir que no todos los beneficios que tienen los partidos políticos y sus miembros son prerrogativas, otros son derechos en el sentido lato de la palabra.

---

<sup>12</sup> Cfr.- Revista Este país. Tendencias y opiniones.- No. 143. Febrero de 2003. Pp. 42-48.

## **A. Prerrogativas de Carácter Pecuniario.**

### **1. Acceso permanente a la Radio y la Televisión.**

El acceso de los partidos políticos a los medios masivos de comunicación, como lo son la radio y la televisión es controlada por los órganos del IFE, para lo cual se ha creado la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral, quienes tienen a su cargo la difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos. Pero la autoridad no actúa sola, ya que existe la intervención de los partidos políticos a través de un representante con facultades de decisión sobre la elaboración de los programas de su partido.

Del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político disfrutará de 15 minutos mensuales en cada uno de estos medios de comunicación, tiempo que por supuesto es mucho menos del que nosotros vemos reflejado en los medios, situación derivada de factores económicos y políticos que propicia que los partidos políticos utilicen estos medios con mucho mayor frecuencia; sobre todo, en las precampañas y durante el proceso electoral. Las medidas legislativas que se han adoptado para la publicidad de los partidos políticos y sus candidatos durante las campañas electorales están previstas en el artículo 47 del COFIPE de la siguiente forma:

- a) En el proceso electoral en el que se elija Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el tiempo total de transmisión para todos los partidos políticos será de 250 horas en radio y 200 en televisión;

- b) En los procesos electorales en que sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión, el tiempo de transmisión en radio y televisión corresponderá al 50% de los totales previstos en el inciso anterior; y
- c) Durante el tiempo de las campañas electorales, adicionalmente al tiempo a que se refiere el inciso a) anterior, se adquirirán, por conducto del Instituto Federal Electoral para ponerlos a disposición de los partidos políticos y distribuirlos mensualmente, hasta 10,000 promocionales en radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos. En ningún caso el costo total de los promocionales excederá el 20% del financiamiento público que corresponda a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial y el 12% cuando sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión. Los promocionales que no se utilicen durante el mes de que se trate, no podrán ser transmitidos con posterioridad.”

Tomando en cuenta que nuestro sistema político ha permitido la proliferación de los partidos políticos, que se dedican a vivir del presupuesto como si se tratara de un negocio familiar, del tiempo de transmisión previsto en el inciso a), así como los promocionales previstos en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 47 del COFIPE, corresponde a cada partido político sin representación en el Congreso de la Unión un 4% del total, y el resto se repartirá entre los partidos que sí tengan dicha representación.

Nuestra legislación contempla un extraño concepto de la equidad, pues para la repartición de los tiempos en medios masivos de comunicación ha adoptado una fórmula muy poco equitativa, que sobre todo, beneficia a los partidos que siempre han tenido mayor fortaleza, toda vez que ese tiempo será distribuido entre los partidos con representación en el Congreso de la Unión, repartiendo el 30% en forma igualitaria, y el 70% restante en forma proporcional a su fuerza electoral. En

ese orden de ideas, el partido más beneficiado es el PRI, al que le sigue el PAN, el PRD, el Partido Verde Ecologista de México y otros.<sup>13</sup>

Un postulado básico de las constituciones actuales es la declaración de igualdad formal o jurídica de todos los individuos. Sin embargo, ésta igualdad formal contrasta enormemente con la desigualdad real. Tanto en los países ricos como en los países en vías de desarrollo podemos observar una gran desigualdad económica, cultural, social. Existen en los países capitalistas contrastes entre la riqueza en su máximo esplendor y la miseria en que viven millones de personas. Los campesinos mexicanos carecen de oportunidades educacionales, económicas, políticas y sufren de marginación social. No tienen acceso a servicios de salud, a tener una vivienda digna, están marginados de oportunidades laborales. Por supuesto no es la misma situación en la que viven las personas que viven en residencias de lujo, se transportan en vehículos costosos, que tienen oportunidades en educación, salud, oportunidades laborales y de inversión de capital. Estos últimos son los menos, contra millones de personas excluidas de la posibilidad de ascender en la escala social. Este fenómeno se ve reflejado en los derechos que disfrutaban los distintos partidos políticos en una democracia tan inmadura como la nuestra, en que aún se favorecen claramente los intereses de los partidos en el poder, excluyendo tajantemente de la participación de la vida democrática de los partidos pequeños. Eso me lleva a pensar ¿porqué no sugerir una fórmula totalmente opuesta a la prevista en la ley, que permita la mayor

---

<sup>13</sup> Tan sólo en la Cámara de Diputados, el PRI cuenta con 223 curules, el PAN 148, el PRD 97, el Partido Verde 17, el PT 6, Convergencia 5, y cuatro no tienen partido.

difusión de las ideas, de las doctrinas y de los personajes que participan en los partidos menos conocidos, toda vez que al PRI, al PAN y al PRD, ya se les conoce?

Los partidos políticos, ordinariamente (último párrafo del artículo 47 del COFIPE, tienen derecho, además, a participar conjuntamente en un programa especial que establecerá y coordinará la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes. Los partidos políticos tienen derecho a difundir sus mensajes a través de la llamada cobertura regional, cuando así lo amerite el caso.

Considero que el derecho de los partidos políticos a acceder a los medios masivos de comunicación implica al mismo tiempo una gran responsabilidad, pues el contenido de su mensaje es de vital importancia para fomentar la cultura democrática de los ciudadanos. No me agrada el actual marketing político, de frases (*slogans*) y máscaras. El contenido de los mensajes políticos es muy pobre y retórico por lo que a la luz de mi percepción como ciudadano creo que los principales partidos políticos no utilizan, por lo menos, la mitad del tiempo que les corresponda durante los procesos electorales para difundir el contenido de sus plataformas electorales, contraviniendo la disposición del artículo 44 del COFIPE.

El factor aleatorio, también hace presencia en la materia que nos ocupa, toda vez que los partidos políticos harán uso de su tiempo mensual en dos programas semanales, aunque el orden de presentación de los programas se hará mediante

sorteos semestrales, para lo cual deberán presentar con la debida oportunidad ante la Comisión de Radiodifusión los guiones técnicos para la producción de sus programas, que se realizarán en los lugares que para tal efecto disponga ésta, corriendo a cargo del Estado la calidad de la producción.

Uno se puede percatar que la calidad de la producción de los programas estatales y los comerciales es muy distinta, tal vez por falta de elementos técnicos o presupuestales, o en su caso, porque el contenido de los programas patrocinados por el Estado es distinto al que los partidos políticos promueven por iniciativa propia.

Corre a cargo de La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos determinar las fechas, los canales, las estaciones y los horarios de las transmisiones. Asimismo, debe prever que la programación que corresponda a los partidos políticos tenga la debida difusión a través de la prensa de circulación nacional.

Los tiempos que se destinen a la transmisión de los programas de los partidos políticos y del Instituto Federal Electoral, tienen preferencia dentro de la programación general en el tiempo estatal en la radio y la televisión. Además, el órgano debe vigilar que sean transmitidos en cobertura nacional, imponiendo la obligación a los concesionarios de transmitir en horarios de mayor audiencia.

La Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral debe solicitar con debida oportunidad a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención, con el objeto de que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, tanto nacionales como de cada entidad federativa, le proporcionen un catálogo de horarios y sus respectivas tarifas, disponibles para su contratación por los partidos políticos para dos períodos, a saber: uno que va del 1o. de febrero al 31 de marzo del año de la elección; y el segundo, del 1o. de abril y hasta tres días antes del señalado por este Código para la jornada electoral, evitando que las tarifas proporcionadas sean superiores a su valor comercial real, evitando con ello el lucro indebido de las empresas de comunicación a costa del erario público y del dinero de los participantes en las contiendas electorales.

La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos pondrá a disposición de los partidos políticos, en la primera sesión que realice el Consejo General en la primera semana de noviembre del año anterior al de la elección el primer catálogo de los tiempos, horarios, canales y estaciones disponibles, para que con toda anticipación, los partidos políticos le señalen los tiempos, canales, estaciones y horarios que desean contratar; esto es a más tardar el 15 de diciembre del año anterior al de la elección, por lo que hace a la campaña de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y el 31 de enero del año de la elección, para las campañas de senadores y diputados.

Es común, que los partidos políticos coincidan en horarios, estaciones y canales para la promoción de sus candidatos y de sus propuestas, para lo cual el

COFIPE contiene una serie de reglas en su artículo 48 para resolver dicho problema:

"a) Se dividirá el tiempo total disponible para contratación del canal o estación en forma igualitaria entre el número de partidos políticos interesados en contratarlo; el resultante será el tiempo que cada partido político podrá contratar. Si hubiese tiempos sobrantes volverán a estar a disposición de los concesionarios o permisionarios y no podrán ser objeto de contratación posterior por los partidos políticos.

6. En el caso de que sólo un partido político manifieste interés por contratar tiempo en un canal o estación, podrá hacerlo hasta por el límite que los concesionarios o permisionarios hayan dado a conocer como el tiempo disponible para efectos de este artículo.

7. El reparto y asignación de los canales, estaciones y tiempos a contratar por cada partido político, del primer catálogo, deberá finalizar a más tardar el 15 de enero del año de la elección para la campaña de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a más tardar el 28 de febrero del mismo año, para las campañas de senadores y diputados. Para el segundo catálogo, el reparto y asignación de los canales, estaciones y tiempos a contratar por cada partido político, para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, deberá concluir el 15 de abril del mismo año."

## **2. Régimen Fiscal Especial**

Los Partidos Políticos nacionales están exentos de los impuestos y derechos que se enuncian taxativamente en el artículo 50 del COFIPE, los que a continuación se enuncian:

- a) Los relacionados con las rifas y sorteos que celebren previa autorización de las autoridades competentes, y con las ferias, festivales y otros eventos que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines;

- b) Sobre la renta, en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie;
- c) Los relativos a la venta de los impresos que editen para la difusión de sus principios, programas, estatutos y en general para su propaganda, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma; y aquellos que dispongan las leyes de la materia.

El régimen de excepción de que son beneficiarios no afecta, o al menos, no debe afectar el régimen fiscal de las entidades federativas respecto de la propiedad inmobiliaria y de los servicios públicos a cargo de los municipios, atendiendo a principios fundamentales del pacto federal. El régimen a que son sujetos los partidos políticos, no los releva de las demás obligaciones fiscales.

### **3. Las Franquicias Postales y Telegráficas**

Los Partidos Políticos solo pueden adquirir las franquicias postales y telegráficas necesarias para el desarrollo de sus actividades. Además están sujetas a una serie de reglas previstas en el artículo 54 del COFIPE, cuyos incisos disponen:

- a) Sólo podrán hacer uso de las franquicias postales los Comités Nacionales, Regionales, Estatales, Distritales y Municipales de cada Partido;
- b) Los Partidos Políticos acreditarán ante la Dirección Ejecutiva de Prerogativas y Partidos Políticos y ante las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, dos representantes autorizados por cada uno de sus comités para facturar el envío de su correspondencia ordinaria, su

propaganda y sus publicaciones periódicas. La propia Dirección Ejecutiva comunicará a la autoridad competente los nombres de los representantes autorizados y hará las gestiones necesarias para que se les tenga por acreditados;

- c) Los Comités Nacionales podrán remitir a toda la República, además de su correspondencia, la propaganda y sus publicaciones periódicas; los Comités Regionales, Estatales y Distritales podrán remitirlas a su comité nacional y a los comités afiliados de sus respectivas demarcaciones territoriales;
- d) La Dirección Ejecutiva de Prerogativas y Partidos Políticos, escuchando a los partidos políticos, gestionará ante la autoridad competente el señalamiento de la oficina u oficinas en la que éstos harán los depósitos de su correspondencia, a fin de que sean dotados de los elementos necesarios para su manejo. Los representantes autorizados y registrados por cada comité ante la Dirección Ejecutiva o sus Vocalías deberán facturar los envíos y firmar la documentación respectiva; y
- e) En la correspondencia de cada Partido Político se mencionará de manera visible su condición de remitente."

De forma análoga, las franquicias telegráficas solo se otorgarán para su utilización dentro del territorio nacional, y se sujeta a las reglas establecidas en el artículo 55 del COFIPE entre las cuales se destaca que, a través de éste medio no se puede hacer propaganda, ni es para ventilar asuntos de interés personal. Ante los avances tecnológicos y de los medios de comunicación sobra decir, que el telégrafo viene a ser un mecanismo arcaico que en poco tiempo será pieza de museos, sin olvidar que en zonas apartadas del país, aún sigue siendo un medio idóneo para la comunicación entre gente que está distante.

**Tipo de documento:** Tesis relevante

**Tercera época**

**Instancia:** Sala Superior

**Fuente:** Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación "Justicia Electoral"

**No. Tesis:** SUP0083 EL1/99

**AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES. CARECEN DE LAS PREROGATIVAS DE LAS FRANQUICIAS POSTALES Y TELEGRÁFICAS.** Las agrupaciones políticas nacionales solamente cuentan con dos tipos de prerrogativas, de acuerdo con lo previsto por el numeral 35, párrafos 6 y 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las cuales consisten en un régimen fiscal especial y financiamiento público para apoyo de sus actividades editoriales, educación y capacitación política e investigación socioeconómica y política; porque su regulación normativa impone un campo de acción

debidamente circunscrito y, por lo mismo, limitado, motivo por el cual, si la constitución y la ley, omiten conceder de manera expresa las prerrogativas de franquicias postales y telegráficas a las agrupaciones políticas nacionales, la autoridad electoral carece de facultad para otorgárselas, máxime que, no existe la equiparación con los partidos políticos, porque pese a existir correspondencia entre lo establecido legalmente respecto de éstos y aquéllas, es exclusivamente en cuanto a las obligaciones que tienen en común. Así es, de acuerdo con la naturaleza y objetivos de los partidos políticos y de dichas asociaciones, las diferencias son muy acentuadas, en cuanto a que, aquéllos son el medio constitucionalmente reservado para integrar la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder; mientras éstas, carecen de esos objetivos, puesto que su función se centra en coadyuvar en el desarrollo de la vida democrática y en fomentar la cultura democrática del país y procurar una opinión pública mejor informada. En ese orden de cosas, es claro que al ser diversos los objetivos perseguidos por unos y otras, distintos deben ser, consecuentemente, los derechos y prerrogativas atribuidas, pese a compartir ciertas obligaciones, puesto que las mismas emanan, similarmente de derechos compartidos, dentro de los cuales, es claro, se encuentra el relacionado con las franquicias postales y telegráficas para éstas, al estar reservadas, en exclusiva, para los partidos políticos.

Sala Superior. S3EL 007/99

Recurso de apelación. SUP-RAP-006/99. Coordinadora Ciudadana. 7 de abril de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Secretario: Armando Ernesto Pérez Hurtado.

Como hemos observado a través del desarrollo de este trabajo las Agrupaciones Políticas Nacionales no gozán de las mismas prerrogativas de los Partidos Políticos, lo cual se va vislumbrando con mayor claridad a través de las tesis y Jurisprudencia que emite el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y es así como se nos detalla que las Agrupaciones Políticas Nacionales carecen de prerrogativas de las franquicias postales y telegráficas.

## **B. Prerrogativas de Carácter no Pecuniario.**

### **1. Postular Candidatos.**

Los Partidos Políticos, no solo deben vigilar que los militantes que desean ocupar cargos de elección popular cumplan con los requisitos constitucionales para ser sujetos de voto; además deben elegir a la gente más preparada y honesta que tenga entre sus filas. La falta de probidad en la elección de los candidatos por sus partidos ha generado la desconfianza de la ciudadanía en ésta longeva institución.

## **“ARTÍCULO 55**

Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;

II.- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

III.- Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV.- No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V.- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros;

Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI.- No ser Ministro de algún culto religioso, y

VII.- No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.”

Quien desee aspirar al cargo de Senador de la República debe satisfacer los mismos requisitos que para el cargo de diputado, salvo el de la edad, ya que por disposición del artículo 58 constitucional, el candidato debe tener 25 años cumplidos el día de la elección.

La persona que aspira al cargo más importante del país (Presidencia de la República) debe satisfacer los requisitos previstos en el artículo 82 de la Constitución General de la República, mismos que son:

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijos de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.
- II.- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- III.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.
- IV.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- V.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.
- VI.- No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
- VII.- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83."

Toda vez que el estado mexicano se ha conformado como una federación, los estados de la república y los municipios son regulados principalmente por las Constituciones locales y sus leyes secundarias. Es por ello que los requisitos que una persona debe satisfacer para ocupar el cargo de gobernador, diputado o miembro del Ayuntamiento. No obstante, el último párrafo de la fracción I del artículo 116 contempla los principales requisitos que debe satisfacer una persona para ocupar el cargo de gobernador, entre los que se destacan:

- a) Sea ciudadano mexicano por nacimiento;
- b) Sea nativo del estado en que pretende ser electo;
- c) Su residencia efectiva en la entidad federativa de que se trate no debe ser inferior al lapso de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El perfil de la gente idónea para ocupar cargos de elección popular, desde el cabildo del ayuntamiento hasta la presidencia de la república debe ser estrictamente vigilado y hacer responsable al mismo partido político de las consecuencias nocivas de los actos provenientes de sus candidatos y luego gobernantes. Por el momento, la única arma que tenemos los ciudadanos para rechazar los candidatos impuestos por los partidos políticos y que no satisfacen nuestras expectativas es negarle nuestro voto.

## **2. Formar Frentes, Coaliciones y Fusiones.**

Una característica que tienen en común los frentes y las coaliciones es su naturaleza transitoria, que no crean un nuevo ente de derecho, es decir, carecen de personalidad jurídica.

La libertad de reunión se ejercita por el hecho de encontrarse personas en el mismo sitio, ilustrándose o deliberando sobre sus intereses. Es más, la mera conversación colectiva puede bastar para constituir la reunión.<sup>14</sup>

Se puede concebir la libertad de reunión como el derecho humano de juntarse o congregarse una persona con sus semejantes para cualquier objeto lícito y de manera pacífica. La reunión es una situación de hecho, a diferencia de la asociación que se trata de una de derecho.

---

<sup>14</sup> Cfr. - CABANELLAS, Guillermo, "Derecho sindical y corporativo", Editorial Erengreen. Argentina; 1946. p. 83.

Los partidos políticos nacionales podrán reunirse y constituir:

A. Frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.

A pesar de no ser un acto a través del cual se de vida a otra persona jurídica se deben satisfacer una serie de requisitos formales, previstos en el artículo 57 del COFIPE:

- Deberá celebrarse un convenio en el que se hará constar:
- Su duración;
- Las causas que lo motiven;
- Los propósitos que persiguen;
- La forma que convengan los partidos políticos para ejercer en común sus prerrogativas, dentro de los preceptos legales de la materia; y
- El convenio deberá presentarse ante el IFE

B. Coaliciones, para postular los mismos candidatos en las elecciones federales; aunque en las leyes electorales de las entidades federativas y del Distrito federal se permiten las coaliciones para la elección de cargos públicos locales, como en el caso de gobernador constitucional. Las coaliciones son convenios "curules" que celebran los partidos políticos para acceder a cargos en el poder mediante la unión de esfuerzos para un proceso electoral. Recientemente el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo celebraron un pacto de coalición, que incluye la presidencia de la República. El candidato del Partido Verde, Bernardo de la

Garza ha manifestado públicamente que jamás aceptará una coalición de su partido con el único fin de acceder a espacio de poder, ha señalado que por encima del botín político están las ideas y los proyectos, lo cual se verá reflejado en las próximas elecciones ya que tanto el PVEM como el PRI han firmado por una coalición que los coloque en cierta ventaja con los demás partidos y han sostenido que no solo es una estrategia para acceder al poder sino una forma de llegar y detentar juntos los ideales que ambos partidos representan sin traicionar a sus simpatizantes. Espero de verdad, por el bien de México, esto se de algún día, aunque no soy optimista en esperarlo pronto. La coalición es la reunión de esfuerzos de dos o más partidos políticos con propósitos electorales, por lo que deben atender a una serie de reglas, tales como:

- No podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte;
- Ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición;
- Ninguna coalición podrá postular como su candidato a quien ya haya sido registrado como candidato por algún partido político;
- Ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político.

Se permite tal amplitud en el contenido de los convenios de coalición, que los partidos políticos se reparten los espacios en el poder de acuerdo al resultado que

hayan obtenido de las elecciones. Normalmente, los partidos más débiles son los que están propensos a negociar una coalición con partidos que por sí solos podrían obtener el triunfo en las urnas. No obstante, a los partidos fuertes no les viene nada mal la obtención de unos miles o millones de votos que favorezcan su causa, y con ellos tal vez obtener cierta ventaja por encima de su verdadera competencia política. El convenio puede versar solo por la obtención de diputaciones o de escaños, por el principio de representación proporcional o el de mayoría relativa.

C. La fusión merece un trato distinto, ya que a través de su celebración, dos o más partidos (personas morales) dan nacimiento a una nueva persona, motivo por el cual remito al lector a los apuntes del mismo capítulo relativo a la constitución de los partidos políticos. Otro efecto de la fusión es la absorción de uno o más partidos políticos por otro de mayor envergadura, sin dar nacimiento a una nueva persona jurídica.

### **3. Nombrar Representantes ante los Órganos del IFE**

Los Partidos Políticos tienen la facultad para nombrar dentro de los Órganos del Instituto Federal Electoral a representantes de su partido, los cuales representaran los intereses de estos en dicho órgano.

Uno de los más importantes cargos que los representantes de los partidos desempeñan es el que realizan dentro del Consejo General del IFE el cual se

integra, de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 74 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por 8 Consejeros Electorales y sus respectivos suplentes, por Consejeros del Poder Legislativo de acuerdo a la representación que tengan en el Congreso y por los propios representantes de los Partidos Políticos, estos se encontrarán representando los intereses en todo momento, mientras que los de las Juntas Locales y Distritales solo lo harán dentro del periodo de elecciones.

Así mismo los partidos políticos pueden designar a sus representantes ante las Juntas Locales y Distritales del IFE, los cuales vigilarán del mismo modo todo lo relacionado con los intereses de su partido en dichas Juntas.

La organización y facultades de estos órganos la abordaré en los próximos capítulos.

## **Capítulo segundo**

### **Financiamiento de los Partidos Políticos**

Desde el punto de vista teórico, se pueden tomar tres modelos distintos a elegir, para el financiamiento de la actividad político electoral: El total y absoluto financiamiento público; el financiamiento privado, o la mezcla de ambos.

El régimen de financiamiento, tanto en países consolidados como en países en transición, constituye un espacio en donde se resguarda la soberanía de los Estados, y la autonomía funcional de las instituciones y espacios de gobierno, de aquellas presiones externas que por sí solas son vicios en el ejercicio del poder, que lo desvían y manipulan para la satisfacción de intereses personales y de grupo.

Algo que se busca mediante la regulación del financiamiento canalizado a los partidos políticos es que se propicien condiciones de equidad en la lucha por el

poder., y se evite en la medida de lo posible la generación de compromisos personales de los candidatos a la elección de una diputación, senaduría o la presidencia de la república.

El Estado puede intervenir en materia de financiamiento de los partidos políticos mediante la implementación de distintas acciones, a saber:

- La prohibición de aceptar cierta clase de contribuciones privadas;
- La imposición de límites al financiamiento privado;
- La imposición de topes a los gastos de campaña;
- Rendición de cuentas ante órganos imparciales, objetivos y calificados; y
- Transparencia y publicidad de las aportaciones privados, para que la opinión pública conozca nombres y montos aportados a los candidatos.

### **Fundamento Constitucional de nuestro Sistema de Financiamiento (adopción de la tesis ecléctica) artículo 41.-**

I. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

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

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección

del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

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

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

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniaras de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

El maestro *José Woldenberg* advierte que el debate en torno al financiamiento de los partidos políticos es álgido, que no admite soluciones universales, pues aún no existen sistemas normativos perfectos y omnipotentes como él les califica-. Advierte que en diversas democracias del mundo se han experimentado distintas fórmulas tendientes a evitar aquellas patologías que de todas maneras surgieron.<sup>15</sup>

El Dr. *Eduardo Andrade* atribuye la regulación constitucional del financiamiento de los partidos políticos al hecho, de que los partidos de oposición

<sup>15</sup> Cfr.- WOLDENBERG, José (el financiamiento de la política), "Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas", UNAM, México, 2002. p. 303.

ya venían presionando para lograr mayores beneficios respecto al financiamiento de sus actividades.<sup>16</sup>

En el año 2000 el financiamiento público para los partidos políticos aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral destinado a sus actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña y actividades específicas se dio de acuerdo al siguiente cuadro:

<i>Partido Político Nacional</i>	<i>Actividades Ordinarias Permanentes</i>	<i>Gastos de Campaña</i>	<i>Actividades Específicas</i>	<i>Total</i>
Partido Acción Nacional	\$335,767,829.30	\$335,767,829.30	\$21,177,590.59	\$692,713,249.19
Partido Revolucionario Institucional	\$455,120,507.44	\$455,120,507.44	\$10,873,263.37	\$921,114,278.25
Partido de la Revolución Democrática	\$326,705,109.66	\$326,705,109.66	\$3,442,281.55	\$656,852,500.87
Partido del Trabajo	\$105,152,662.47	\$105,152,662.47	\$7,039,781.38	\$217,345,106.32
Partido Verde Ecologista de México	\$116,946,869.98	\$116,946,869.98	\$13,349,515.35	\$247,243,235.31
Convergencia por la Democracia P.P.N.	\$26,793,859.37	\$26,793,859.37	\$414,890.39	\$54,002,609.13
Partido de Centro Democrático *	\$26,793,859.37	\$26,793,859.37	\$1,183,723.45	\$54,771,442.19
Partido de la Sociedad Nacionalista	\$26,793,859.37	\$26,793,859.37	\$4,710,907.52	\$58,298,626.26
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana *	\$26,793,859.37	\$26,793,859.37		\$53,587,718.74
Partido	\$26,793,859.37	\$26,793,859.37		\$53,587,718.74

<sup>16</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, "La reforma política de 1996 en México", UNAM. México; 1997. p. 112.

Alianza Social				
Democracia Social P.P.N. *	\$26,793,859.37	\$26,793,859.37	\$968,029.23	\$54,575.747.97
<b>Total</b>	<b>\$1,500,456,125.07</b>	<b>\$1,500,456,125.07</b>	<b>\$63,179,982.83</b>	<b>\$3,064,092,232.97</b>

Notas:

*Todos los montos fueron aprobados por el Consejo General del IFE en el año 2000.*

*\*Partidos Políticos Nacionales, que perdieron su registro a partir del mes de septiembre, una vez que la Junta General Ejecutiva emitió el dictamen de pérdida de su registro.*

En las últimos procesos electorales federales se ha vigilado mucho que el financiamiento de los partidos políticos sea seriamente fiscalizado, así como se han impuesto candados para evitar en la medida de lo posible que los intereses de los empresarios, del narcotráfico y de otras organizaciones delictivas incidan en la elección de los representantes populares y del Presidente de la República.

Es por ello que en los regímenes democráticos (como se presume el nuestro) se regulen las prácticas del financiamiento de los partidos políticos, en todas sus actividades.

#### **Órgano Interno de Control del Financiamiento de cada Partido.-**

Los partidos políticos están obligados a constituir un órgano interno de control encargado de la administración del financiamiento ordinario y el de campaña, que deba rendir los informes que las autoridades electorales determinen con las características que los propios partidos determinen en sus estatutos.

El órgano externo de control sobre el manejo del financiamiento de los partidos políticos dependiente del IFE es la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, cuyo funcionamiento es permanente.

## I. Financiamiento Público

En la opinión del Maestro *José Woldenberg*, "el financiamiento público de los partidos políticos cumple con los siguientes propósitos fundamentales:

- a) Evitar que los partidos políticos sus candidatos sean prisioneros de grandes agentes del mercado; de grandes empresarios, delincuentes y organizaciones con interés en obtener a toda costa, poder político.
- b) Garantizar el flujo de un nivel de recursos suficientes para que la competencia electoral sea la oportunidad de los ciudadanos para conocer entre distintas alternativas de gobierno, y no meramente un ritual a seguir con ganadores predeterminados.
- c) El financiamiento público de los partidos se hace con el afán de transparentar el flujo de los recursos que son utilizados para su sostenimiento y para las campañas electorales dados los mecanismos institucionales que existen para ello, por tratarse claro, de dinero del erario público".<sup>17</sup>

La premisa principal del financiamiento de los partidos políticos es que siempre prevalezca el financiamiento público sobre el que proviene de particulares. Para ello, es necesario que las autoridades electorales tengan y ejerciten las facultades suficientes para comprobar el cumplimiento del precepto constitucional.

**Tipo de documento:** Tesis de jurisprudencia

**Tercera época**

**Instancia:** Sala Superior

**Fuente:** Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación "Justicia Electoral"

**No. Tesis:** J 15/2003

---

<sup>17</sup> Cfr.- Cfr.- WOLDENBERG, José.- Op. Cit. Pp, 304 y 305.

**FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA COMISIÓN CORRESPONDIENTE DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE FACULTADES PARA FISCALIZAR ÚNICAMENTE EL OTORGADO POR EL PROPIO INSTITUTO EN CUMPLIMIENTO DE LEYES FEDERALES.**— De acuerdo con el artículo 41, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad electoral federal tiene la facultad de control y vigilancia del origen de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos. La manera en que debe ser entendido el concepto todos, utilizado en dicho precepto constitucional, es en el sentido de que comprende solamente el universo del financiamiento en el ámbito federal, ya que en términos del artículo 116, fracción IV, inciso b), constitucional, a las autoridades electorales estatales les corresponde, en el ámbito estatal, el control y vigilancia del origen de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos. La distinción de objetos en las normas citadas, permite que las dos disposiciones constitucionales surtan plenos efectos, de modo que en un momento dado, ambas disposiciones podrán ser aplicadas, cada una en su ámbito. Además, con la interpretación señalada, se observa el principio general de derecho consistente, en que a quien proporciona dinero u otra clase de bienes para un fin determinado, le asiste el derecho a fiscalizar su ejercicio. No obstante lo anterior, si en el ámbito federal, una situación concreta del informe anual de ingresos y egresos amerita ser dilucidada, con un dato determinado y con la documentación correspondiente al ámbito local, ambos pueden ser obtenidos o aportados por el partido político respectivo, con el único fin de esclarecer el hecho dudoso del orden federal, en términos del artículo 49-A, párrafo 2, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Esto con independencia de que la Comisión de Fiscalización de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral tiene la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes; esta facultad puede ejercerse, incluso, en todo momento, pero dentro del procedimiento para la presentación y revisión de los informes anuales de los partidos políticos, y únicamente para esclarecer algún punto concreto del financiamiento del orden federal.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-007/98.—Partido Verde Ecologista de México.—29 de abril de 1998.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-019/2002.—Partido Revolucionario Institucional.—16 de agosto de 2002.—Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-144/2002.—Partido del Trabajo.—31 de octubre de 2002.—Unanimidad de votos.

**Tipo de documento:** Tesis de jurisprudencia

**Tercera época**

**Instancia:** Sala Superior

**Fuente:** Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación "Justicia Electoral"

**No. Tesis:** J.13/2001

**FINANCIAMIENTO. EL PREVISTO POR EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN II, INCISO A), CONSTITUCIONAL, ES EXCLUSIVO DE AQUELLOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE HAYAN CONTENDIDO EN LOS ÚLTIMOS COMICIOS Y QUE OBTUVIERON POR LO MENOS EL DOS POR CIENTO DE LA VOTACIÓN EN ALGUNA DE LAS ELECCIONES FEDERALES ORDINARIAS.** Al tipo de financiamiento previsto por el artículo 41, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no tienen derecho todos los partidos políticos nacionales por el solo hecho de contar con registro, sino que tal beneficio es exclusivo de aquellos que contendieron en los últimos comicios y obtuvieron por lo menos el dos por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de la República, y que de esa manera lograron conservar su registro; habida cuenta que la disposición contenida en el citado inciso a), no debe interpretarse en forma aislada, sino en su contexto, esto es, integrada con el segundo párrafo de la referida fracción II, que precisamente se refiere a los partidos políticos que hayan logrado mantener su registro después de cada elección.

Sala Superior. S3ELJ 13/2001

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-029/2000. Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional. 5 de abril de 2000. Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-010/2000. Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional. 10 de mayo de 2000. Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-044/2000. Partido de Centro Democrático. 12 de octubre de 2000. Unanimidad de votos.

TESIS DE JURISPRUDENCIA J.13/2001. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por Unanimidad de votos.

## A. Gastos Ordinarios

El financiamiento público de los partidos políticos es determinado por las autoridades electorales en base a un mecanismo previsto en el artículo 49 del COFIPE, a través del cual, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determina cada año, en base a los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos necesarios para sufragar una campaña para diputado, una para senador y para la de Presidente de la república, basándose en los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos<sup>18</sup> mediante la

---

<sup>18</sup> Tipo de documento: Tesis relevante

Tercera época

Instancia: Sala Superior

Fuente: Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación "Justicia Electoral"

No. Tesis: SUP0043 EL1/2003

**COSTOS MÍNIMOS DE CAMPAÑA POLÍTICA FEDERAL. PARA SU DETERMINACIÓN EL VOCABLO ACTUALIZAR NO IMPLICA NECESARIAMENTE INCREMENTAR.**— De la interpretación del artículo 49, apartado 7, inciso a), fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que establece que los costos mínimos de una campaña para diputado, para senador y para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se determinarán por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el vocablo actualizar, utilizado por el legislador no necesariamente debe entenderse como incrementar. Ciertamente, el artículo citado dispone que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, determinándose anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, tomando en cuenta los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor, así como los demás factores que el propio Consejo determine. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña. Así, la facultad atribuida al Consejo General de actualizar los costos mínimos de campaña no implica, necesariamente, que lleve a incrementar dichos costos, sino que inclusive puede darse una disminución de los mismos, al tomarse en cuenta otros factores y aspectos distintos al aumento porcentual del índice nacional de precios al consumidor, que permita un ajuste adecuado de

aplicación del índice Nacional de Precios al Consumidor que se publica en el Diario Oficial de la Federación. No obstante, el mismo Consejo puede tomar en cuenta otros factores que de manera subjetiva determine, circunstancia que le permite, sobre todo ampliar en la medida que considere pertinente los topes de financiamiento, encareciéndolo, tal vez, de manera injustificada. Una vez concluido el proceso electoral ordinario, el Consejo podrá revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña, sin que ello implique una obligación para el organismo.

El costo mínimo de una campaña para diputado, es multiplicado por el total de diputados a elegir, 500 ya que su renovación es total cada tres años, y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión; circunstancia que es injusta e inequitativa para los partidos con registro que aún no cuentan con dicha representación en la cámara baja. Mecanismo análogo se sigue para determinar el monto del financiamiento para campaña por cada Senador de la República.

---

aquellos, o al revisar los factores tomados en cuenta en años anteriores y determinar su modificación. De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, vigésima segunda edición, 2001 el vocablo actualización deriva del verbo actualizar, cuyas acepciones más comunes son: Hacer actual algo, darle actualidad. 2. Poner al día. 3. Poner en acto, realizar ... Como puede verse, la actualización en sentido genérico es poner al día algo, sin que dicha acción esté orientada, necesariamente, a establecer un incremento, sino que en la locución cabe la posibilidad de que se origine también una disminución de lo que se trate.

Recurso de apelación. SUP-RAP-009/2003.—Partido Liberal Mexicano.—12 de marzo de 2003.—Unanimidad de votos.—Ponente: José Luis de la Peza.—Secretario: Rubén Becerra Rojasvértiz.

Recurso de apelación. SUP-RAP-008/2003.—Partido Verde Ecologista de México.—28 de marzo de 2003.—Unanimidad de votos.—Ponente: Leonel Castillo González.—Secretario: Iván Castillo Estrada.

El costo mínimo de gastos de campaña para Presidente de la república se determina en base a una fórmula bastante confusa, motivo por el cual habré de citar de manera textual el contenido del artículo 49 del COFIPE en su parte conducente: *"El costo mínimo de gastos de campaña para diputado se multiplicará por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa (300), dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura la campaña de Presidente; "*

La suma del resultado de las operaciones señaladas para diputados, senadores y presidente de la república constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes. Como ya ha sido objeto de crítica, la fórmula adoptada para la distribución del financiamiento público de los partidos es inequitativa, ya que beneficia a los partidos más poderosos, en detrimento de los partidos de reciente creación y menos conocidos, toda vez que solamente el 30% de la cantidad total que resulte, se entregará en forma igualitaria, a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, mientras que el 70% se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior, que como ya se dijo, el PRI y el PAN son los más beneficiados.

Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, tienen derecho al financiamiento público. Sin embargo, el

monto que les corresponde es infame, motivo por el cual solo es suficiente para el enriquecimiento de sus fundadores y dirigentes. Dicha cantidad hace al 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y en el año de la elección una cantidad adicional igual para gastos de campaña.

El presupuesto aprobado será suministrado a los partidos políticos mensualmente de acuerdo a un calendario presupuestal que al efecto se realice. No se con que afán, ni en base a que criterio se obliga a los partidos políticos a que utilicen por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación, porcentaje que por supuesto me parece ridículo. Un político en alguna ocasión me llegó a decir que la lucha por el poder no sigue reglas, ni tiene margen para cortesías, por lo que la gran parte de la doctrina que se va desarrollando en torno al funcionamiento y organización de los poderes, de los mecanismos electorales y de los partidos políticos no se aprovecha. Los partidos políticos, no tienen incentivo alguno para destinar un mayor porcentaje de sus ingresos a la investigación y la creación de política valiosas, por lo que prefieren reproducir la imagen y los slogans publicitarios (huecos) para enamorar a la gente como si se tratara de un refresco o un producto más en el mercado.

## **B. Gastos de Campaña**

El mismo artículo 49 prevé la regulación del financiamiento público para gastos de campaña. En el año de la elección (próximamente 2006), a cada partido

político se le otorgará para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año, con lo cual se duplica el monto de financiamiento, toda vez que el monto para gastos de campaña se otorga a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas, lo que me parece muy espléndido por parte de los políticos; pero no se diga que ese dinero se destine a la educación o a la salud, porque ahí si hay debate por parte a quienes se llegan a oponer.

A diferencia de los partidos políticos nacionales, las agrupaciones políticas nacionales sólo reciben financiamiento público para apoyo de sus actividades editoriales, de educación y capacitación política, e investigación socioeconómica y política; mas en momento alguno se contempla el otorgamiento de financiamiento para gastos de campaña conforme a su propia y especial naturaleza; ya que estas agrupaciones no pueden realizar actos de campaña, al menos de forma directa, por lo tanto, deben apoyar sus candidaturas que surjan de los acuerdos de participación celebrados con algún partido político.

#### **Campaña Electoral.-**

Dada la complejidad y el afán de los partidos políticos por burlar la ley, y de acuerdo a la moda legislativa, el propio COFIPE prevé la definición de algunas expresiones y términos propios de la materia electoral.

La campaña electoral, para los efectos del Código Electoral Federal,<sup>19</sup> es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto." Asimismo, se entiende por actos de campaña "las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas."

Además hay que citar el concepto de propaganda electoral, puesto que gran parte de los gastos de campaña son utilizados en dicha propaganda (hueca, inservible, solo producto de la mercadotecnia contraviniendo con ello el espíritu de la campaña, el verdadero objetivo de tales actos, como lo es, difundir ideas, programas y proyectos<sup>19</sup>), sin que ello le reditúe provecho alguno al electorado, quienes debemos atenernos a los candidatos impuestos por los partidos políticos y que distan por mucho, de ser los mejores hombres para gobernar nuestro país. Volviendo al concepto, a continuación lo transcribo: "Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas."

---

<sup>19</sup> "Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo (182 COFIPE), deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado"

Justamente, los gastos de campaña se dirigen a satisfacer el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto; las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas; y el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Son tantas las actividades, la gente involucrada y los servicios necesarios para desarrollar una campaña exitosa, que el legislador previno un financiamiento público igual al que les aporta a los partidos políticos para la satisfacción de sus gastos ordinarios, a lo que se debe sumar el financiamiento privado.

Los gastos de campaña no pueden ser rebasados por los topes que al efecto disponga el Consejo General del IFE. Aquí cabe citar el señalamiento que al efecto hicieron los representantes de los partidos políticos para la campaña electoral del próximo año, para quienes es muy alto el tope fijado por la autoridad electoral. Si los partidos políticos, quienes son expertos en dilapidar el dinero en las campañas políticas, consideraron muy alto los topes de campaña, significa que las autoridades electorales no tienen idea del país en que vivimos, o en su caso, hay complicidades con los principales beneficiarios de la propaganda electoral (las televisoras y radiodifusoras) ¿Acaso no es un gran negocio?, por ello me pregunto

¿Y el resto de los mexicanos no merecemos que ese dinero se gaste en educación salud y otros servicios de beneficio colectivo?, ¿Cuántos millones de dólares van a ganar la familia Azcarraga, Salinas Pliego, Vargas, etc?, ¿Acaso vale la pena que nuestra democracia sea demasiado cara?

Si los topes de campaña son precisamente los gastos máximos de campaña que tienen derecho a erogar los partidos políticos, entonces deben comprender todos los comprendidos en el concepto de gastos de campaña, exceptuando los gastos ordinarios para el sostenimiento e su infraestructura operativa.. No obstante, el legislador ordinario propuso realizar una lista de los conceptos que entran en los topes de campaña, fijados en el artículo 182-A:

- a) Gastos de propaganda, mismos que 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, que comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares; y gastos de propaganda en prensa, radio y televisión; que comprenden los realizados en cualquiera de estos medios tales como mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto.

Hay quien podría culpar a la ley por la falta de difusión de las ideas y de los proyectos de los candidatos a ocupar cargos de elección popular, dado que el

artículo 182-A del COFIPE dispone que cada partido político deba destinar el 50% de las erogaciones que realice para propaganda en radio y televisión en programas para la difusión de su plataforma electoral, la promoción de sus candidatos, así como para el análisis de los temas de interés nacional y su posición ante ellos. Por supuesto que es mucho más barato, si así se le puede calificar, pagar una gran cantidad de spots en radio y televisión que pocos pero sustanciosos programas en que se difundan las ideas, los programas de trabajo, se anuncien los gabinetes y la manera en que enfrentarían los grandes problemas y rezagos que se viven en el país. Por lo menos, los candidatos a la presidencia de la república huyen a los debates y a programas en que se debaten temas de interés nacional, en que se toca sustancia, ya que prefieren inmacular su imagen ante millones de mexicanos en spots publicitarios de veinte segundos.

Los topes de campaña, usualmente, son rebasados por los partidos políticos, toda vez que la sanción a que se hacen acreedores se limita a la imposición de multas, sin que se pueda discutir la legitimidad de los poderes que se constituyan<sup>20</sup>, aunque se haya violentado el marco jurídico para lograr una

---

<sup>20</sup> Existen algunas tesis jurisprudenciales en relación a la incompetencia de origen. La tesis jurisprudencial 163 que aparece bajo los siguientes datos y contenido: Tipo de documento: Jurisprudencia Quinta época

Instancia: Tercera Sala

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo VI, Parte SCJN

Página: 195

**INCOMPETENCIA DE ORIGEN.** La Corte ha sostenido el criterio de que la autoridad judicial no debe intervenir para resolver cuestiones políticas que incumben, constitucionalmente, a otros poderes; en el amparo no debe juzgarse sobre la ilegalidad de la autoridad, sino simplemente sobre su competencia; pues si se declara que una autoridad señalada como responsable propiamente no era autoridad, el amparo resultaría notoriamente improcedente. Sostener que el artículo 16 de la Constitución prejuzga la cuestión de legitimidad de las autoridades, llevaría a atacar la soberanía de los Estados, sin fundamento constitucional y por medio de

determinado fisonomía. Pareciera que los partidos políticos prefieren pagar el costo económico pro superar los topes de campaña en la elección presidencial, que pagar el costo político de perder las elecciones.

Por el momento, se me ocurre un mecanismo para difundir la imagen de un candidato a la elección de cargo popular federal a través de la radio y la televisión sin superar los topes de campaña. Se pueden simular invitaciones periódicas a los distintos medios y al mismo tiempo omitir la contabilización del precio pagado por el tiempo utilizado por el candidato en dichos programas para la difusión de su campaña, circunstancia que requiere la complicidad de los medios y de los partidos políticos, que en nuestro país, ¡por supuesto que se puede!

### C. Gastos Editoriales

La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos, también reciben apoyo del Estado para su realización; aunque como ya se dijo, en una proporción mucho menor a la que reciben para los gastos de campaña. ¿A que se debe ello? A que a la clase política no le interesa educar a la gente en la democracia para que

---

decisiones de un poder que, como el judicial, carece de facultades para ello, convirtiéndose en árbitro de la existencia de poderes que deben ser independientes de él.

Quinta Epoca:

Amparo civil en revisión 799/19. Gamboa Moreno Manuel y Eduardo. 10 de agosto de 1920. Unanimidad de ocho votos.

Amparo civil directo 3-G/20. Quintero Rafael R. 28 de enero de 1929. Cinco votos.

Amparo civil en revisión 426/21. Villicañía María Guadalupe. 6 de febrero de 1929. Cinco votos.

Amparo civil en revisión 102/21. Zafra Cosme A. 11 de febrero de 1929. Cinco votos.

Amparo civil en revisión 1892/28. Mena José. 17 de diciembre de 1929. Cinco votos.

Asimismo véase el libro de MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, "José María Iglesias y la justicia electoral", UNAM, México, 1994. pp. 73 y siguientes.

aprenda a tomar la mejor decisión y elegir en base a proyectos, a los aspirantes a un cargo de elección popular. La ignorancia y la pobreza son los ingredientes principales de nuestra incipientes e inmadura democracia, a través de la cual, los gobernados somos rehenes de los partidos políticos y de sus dirigentes.

## **II. Financiamiento Privado**

Quienes han justificado el financiamiento privado de los partidos políticos lo hacen en base a los siguientes argumentos:

- a) Tiene la virtud de enlazar a la sociedad civil con los candidatos a los cargos de elección popular.
- b) La búsqueda de dineros fuera del que otorga el Estado mejora la eficiencia del uso de los presupuestos.

Sin embargo, reconocen que la búsqueda del dinero en fuentes de origen privado puede provocar un desequilibrio en la competencia electoral y al mismo tiempo sujetar la voluntad de los gobernantes a la de quienes financiaron su campaña.<sup>21</sup>

El financiamiento de origen privado reviste varias modalidades, a saber:

### **A. Por militantes.**

El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga puede consistir en:

- Cuotas obligatorias ordinarias. Es usual que los partidos políticos impongan a la militancia la obligación de aportar un determinado monto para el sostenimiento de las actividades de su partido,

<sup>21</sup> Cfr.- **WOLDENBERG**, José.- Op. Cit. Pp, 306 y 307.

situación que no implica de ninguna manera violación alguna a los derechos fundamentales de sus miembros. Una persona que desea ser militante de un partido político sabe que por ese solo hecho le son impuestas una serie de obligaciones para con el partido, entre las que se destaca el pago de aportaciones periódicas ordinarias.

- Cuotas obligatorias extraordinarias de sus afiliados. Al igual, que las cuotas ordinarias es una obligación impuesta a la militancia de los partidos políticos; sin embargo, hay formas para llevarlas a cabo que , efectivamente vulneran los derechos fundamentales de sus miembros, para lo cual quiero poner un ejemplo de la vida política reciente. Durante el tiempo en que se inició el juicio de procedencia en contra del entonces jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, a los trabajadores de confianza del gobierno capitalino, la mayoría de ellos, militantes del PRD, se les impuso la obligación de pagar cantidades que sumaban miles de pesos mensuales por servidor público para la defensa del político tabasqueño. Los encargados por la dirigencia del partido pasaban lista a éstos trabajadores para que con dinero en mano fueran aportando dichos fondos, bajo la amenaza de perder el empleo si no cooperaban (voluntariamente) para la causa. Esta práctica, por supuesto violenta el texto del artículo 5º constitucional que en su parte conducente dispone: *"Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial."*

- Aportaciones de sus organizaciones sociales muchas de las cuales son sindicatos cuya dirigencia ocupa un lugar de honor dentro del partido gracias al poder de convocatoria y movilidad de gente que tienen. Tratadistas de la materia señalan que la finalidad del sindicato en el derecho mexicano consiste en *“servir de instrumento para la defensa de los intereses de los trabajadores, en las relaciones de trabajo obrero-patronales, lo que significa una actuación de carácter económico social para obtener reivindicaciones obreras y elevar la condición de vida de los trabajadores en un sentido amplio, que abarque las mejoras salariales, capacitación técnica, formación cultural, etc.”*<sup>22</sup> Pero, los sindicatos no solo han tenido como objeto fundamental, reivindicar los derechos laborales de los trabajadores frente a la clase patronal; sino que aprovechando su fuerza han vinculado sus funciones a la actividad política.

Todas estas prácticas de financiamiento de los partidos políticos son corporativistas, dentro de cuya práctica los más lastimados siempre son los más pobres y necesitados, mientras que los beneficiarios siempre serán los líderes. De hecho, los líderes sindicales con mayor peso dentro de los partidos se ganan, en un momento dado, una senaduría, o mínimo una diputación, por supuesto que de

---

<sup>22</sup> CLIMÉNT BELTRÁN, Juan B. “Derecho Sindical”. Editorial Esfinge, S. A. de C. V. 2ª. Edición, México, 1999, p. 71. Cfr.- AFANADOR NUÑEZ, Fernando, “Derecho colectivo del trabajo”, 2ª Edición. Editorial Universidad Externado de Colombia. Colombia; 1994. P. 46. BUEN LOZANO, Néstor de, “Los trabajadores de Banca y Crédito”, Postría, México, 1984. p. 72.

representación proporcional, un claro ejemplo lo vemos en Elba Esther Gordillo, Raúl Aldana y Romero Deschamps.

“Versados en la materia llegaron a proponer la separación tajante entre el sindicato y la política, tan es así, que en algún tiempo se llegó a impedir a los líderes sindicales que se afiliaran a partidos políticos”.<sup>23</sup> “No cabe duda que el clientelismo y el corporativismo hicieron que la institución sindical se convirtiera en una verdadera plataforma política para sus líderes”.<sup>24</sup>

- Cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas.

Respecto al último de los rubros citados, es bien importante que cuando se trate de servidores públicos en activo que hubiesen renunciado a su puesto para contender por un cargo de elección popular, se realice un estudio y análisis minucioso de su patrimonio y de sus declaraciones patrimoniales, a fin de evitar sorpresas. Es sabido por la opinión pública, que en el ejercicio de sus cargos, muchos servidores públicos se hacen de fortunas injustificables. De la noche a la mañana adquieren residencias de lujo, autos caros y último modelo, cambiando su estilo de vida de una manera desproporcionada. A pesar de que los sueldos o

---

<sup>23</sup> La fundación de la CROM representa el triunfo del reformismo, en el movimiento obrero de México. Desde la realización del congreso de 1916, en Veracruz, se descartó la lucha política y se manifestó a la clase obrera condenándola a la lucha económica; se prohibía a los miembros de los organismos sindicales apoyar a algún partido político e, implícitamente, se les impedía la formación de un partido obrero. REYNA, José Luis y MIQUET, Marcelo, “Introducción a la Historia de las organizaciones obreras en México: 1912-1916”, Colegio de México, México, 1976, p. 26.

<sup>24</sup> Cfr.- CONTRERAS, Guido Macchiavello, “Derecho colectivo del trabajo. Teorías y análisis de sus normas”, Editorial Jurídica de Chile; 1989. p. 91.

dietas son cuantiosas, no van en la proporción del enriquecimiento de los políticos y de sus familias.

## **B. Por simpatizantes**

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, siempre que no sean: Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley; las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal; los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras<sup>25</sup>; organismos internacionales de cualquier naturaleza; ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; personas que vivan o trabajen en el extranjero; y empresas mexicanas de carácter mercantil<sup>26</sup>.

El financiamiento que proviene de simpatizantes se sujeta a una serie de reglas, que a continuación se enuncian:

- Ningún partido político puede ni debe recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al 10% del total

---

<sup>25</sup> Abro un paréntesis para recordar al lector los pesados acontecimientos que se dieron durante la campaña política que se llevó a cabo para la elección presidencial el año 2000, en que el Senador Enrique Jackson del PRI, quien con ayuda de quien violara el secreto bancario, denunció los depósitos de dinero a la persona moral "amigos de Fox", realizadas por una tal Carlota Robinson, desde los Estados Unidos de Norteamérica.

<sup>26</sup> El artículo 6° de la Ley General de Sociedades Mercantiles, reputa con esta naturaleza a la sociedad en comandita simple, sociedad en comandita por acciones, sociedad de responsabilidad limitada, sociedad cooperativa, sociedad anónima

del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos.;

- De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que se harán constar los datos de identificación del aportante, salvo que hubieren sido obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública; es decir aquella actividad de militantes y simpatizantes que salen a las calles a botear.
- Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral que no le sea prohibido, tendrán un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda, sin importar que dichas aportaciones sean parciales o en una sola exhibición;
- Cuando se trate de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido.
- Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato de donación, que se rige por los Códigos civiles de las entidades federativas.
- Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

### **C. Autofinanciamiento**

Los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como: conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, recibe el nombre de autofinanciamiento.

### **D. Por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.**

Para obtener financiamiento por rendimientos financieros los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionalmente a las provenientes de otras modalidades de financiamiento.

El financiamiento por rendimientos financieros se sujeta a las siguientes reglas:

- Los fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político considere conveniente, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles; y
- Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político, por lo que es de vital importancia fiscalizar el destino de dichos recursos por los órganos fiscalizadores del IFE y de los Institutos electorales de los estados.

El fideicomiso es una de las operaciones bancarias más importantes del sistema bancario, regulado, en parte, por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en cuyo artículo 346 podemos encontrar una definición legal, *"En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria."*

Tomando en cuenta la capacidad del fideicomitente, para afectar sus bienes en fideicomiso, la autonomía de su patrimonio, y el papel de la institución fiduciaria en la celebración de este acto jurídico, el autor *José M. Villagordea Lozano* nos da la siguiente definición: *"El fideicomiso es un negocio fiduciario por medio del cuál el fideicomitente, transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos al fiduciario, quién está obligado a disponer de los bienes y ejercer los derechos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario"*.<sup>27</sup>

Puede decirse que el fiduciario es el dueño jurídico pero no económico de los bienes que ha recibido en fideicomiso. Los fines del fideicomiso pueden ser muy variados, puesto que en su constitución tiene gran importancia la autonomía de la voluntad de las partes, motivo por el cual, los políticos, los simpatizantes y militantes de los partidos pueden constituir fideicomisos en provecho del partido o del candidato de su elección, de acuerdo a la voluntad que en el contrato se plasme:

---

<sup>27</sup> VILLAGORDEA LOZANO, José M. "Doctrina General del Fideicomiso", 2da edición, Edit. Porrúa, S.A. México 1982. Pg. 122.

A través del fideicomiso se crea una nueva estructura en el derecho de propiedad. El artículo 352 LGTOC señala claramente la traslación de dominio de los bienes del fideicomitente en favor del fiduciario; tratándose de inmuebles dicha traslación debe ser inscrita en el Registro Público de la Propiedad que corresponda al lugar de los bienes, y si se trata de muebles, mediante la notificación, endoso con registro, o la simple tradición, como lo dispone el artículo 354 LGTOC.

El fiduciario (banco) aparece como dueño, con motivo de la traslación de dominio, y produce efectos contra terceros. A pesar de ser este el dueño, jurídicamente, cuenta con las siguientes limitaciones:

1. Sus facultades dominicales son ejercidas en función del fin a realizar, es decir, la traslación de dominio es para cumplir con los fines especificados en el contrato de fideicomiso.
2. El beneficio económico del fideicomiso recae sobre el fideicomisario (partido político).
3. El fideicomisario puede impugnar todos los actos del fiduciario que salgan de las facultades establecidas para cumplir con el objeto del fideicomiso.
4. Extinguido el fideicomiso, los bienes deben volver al fideicomitente o a sus herederos.<sup>28</sup>

En México, el fideicomiso solo puede ser practicado por instituciones de crédito, que expresamente se encuentren autorizadas para ello, como lo dispone el artículo 350 LGTOC

---

<sup>28</sup> MUÑOZ, Luis, "El Fideicomiso", 2ª Edición; Cárdenas Editor y Distribuidor, México; 1980. p. 8.

### **III. Sujetos a quienes les está prohibido financiar a los Partidos Políticos**

Están impedidos para hacer aportaciones, ya sea en dinero o en especie a favor de los partidos políticos a las personas que taxativamente cita el artículo 49 del COFIPE, y que se pueden clasificar como personas de derecho público y personas de derecho privado:

#### **Personas de derecho público.-**

- 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, centralizados 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) La Banca de desarrollo

#### **Personas de derecho privado.-**

- a) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y
- b) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.
- c) Los organismos internacionales de carácter privado.

### Capítulo Tercero

#### Facultades Fiscalizadoras de los Órganos Electorales.

El maestro *Kart Hienz Nassmacher* hace un estudio sobre la aplicación correcta de la ley en materia de fiscalización de los recursos que ocupan los partidos políticos para sus actividades ordinarias, y para la época de campaña. Asimismo señala que de la rigidez legislativa en la materia dependerá la rigidez con que se aplique; es decir, igualmente proporcional. Mientras más vaga sea la normatividad de la materia, menos severa será su aplicación; mientras más estricta sea la norma, los órganos de control más estrictos serán al momento de aplicarla. Tiene bastate razón al afirmar que el resultado logrado en la legislación de los procedimientos de fiscalización y su debida aplicación depende en gran medida de los acuerdos políticos a que lleguen los actores involucrados.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Cfr.- NASSMACHER, Kart-Heinz, "Fiscalización, Control y Cumplimiento de la Normatividad sobre Financiamiento Político" en *Dinero y contienda político-electoral*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p, 246.

El mismo nos dice que los ingredientes principales del régimen de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos son: transparencia frente al poder público; contabilidad profesional; simplificación administrativa y la posibilidad de sancionar a quien transgreda las normas de la materia. El maestro *Nassmacher* es pesimista cuando advierte que la transparencia nunca será lograda plenamente por una serie de factores que a continuación habrán de explicarse con detenimiento.

El primer factor que impide una adecuada fiscalización de los recursos partidistas es que en algunas democracias, solo se regula la materia después de que ha ocurrido un escándalo político de relevancia, y la normatividad que consecuentemente emana se crea con el afán de no ser cumplida. ¿Cuántas veces no se crea una norma con el afán de calmar a la opinión pública?, en donde no existe el respaldo de la autoridad y la coacción del Estado parece inexistir. Pero incluso, aquellas leyes elaboradas para resolver algún problema, en ocasiones, no se cumplen por la falta de respaldo de quienes están sujetos a ella, tal es el caso de las leyes tributarias y las que tienen que ver con el financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Otro obstáculo a que se enfrente cualquier Estado democrático es que su sociedad no esté habituada al reconocimiento del imperio de la ley, como es el caso de México, ya que por factores sociales, políticos, económicos y culturales no estamos acostumbrados al cumplimiento cabal de las normas jurídicas; incluso, parecería que ocurre el fenómeno contrario. Efectivamente, si hay una

predisposición de los actores políticos a cometer fraude electoral no habrá nunca una norma que sea cumplida al 100%, pues en gran medida depende de su voluntad de cumplir con el ordenamiento.

Además del imperio de la ley es indispensable que en el Estado de que se trate las libertades de los gobernados sean perfectamente respetadas, principalmente la libertad de expresión y el derecho a la información: Cuando la opinión pública está bien informada exige a los partidos políticos a que rindan cuentas del financiamiento que han tenido para el desarrollo de sus actividades, sobre todo cuando van dirigidas a la obtención del voto ciudadano. Sin embargo, es bien difícil que se concientice a la opinión pública mientras se distraiga su atención en problemas triviales, en tanto se le sature la cabeza de circo (Big brother, fútbol soccer, telenovelas, etc) y con ello se olviden de los problemas fundamentales por los que atraviesa el Estado mexicano. Sobre el particular he elegido unas palabras que al efecto habré de transcribir.

*"A partir de la dinámica de subordinamiento social como instituciones superestructurales de la formación capitalista están sometidos los medios de difusión de masas, éstos quedan sobredeterminados orgánicamente por las mismas leyes existentes a nivel simbólico de dicha totalidad social. Esto quiere decir que, debido a la dominación política que para mantener su presencia y renovación como grupo en el poder, la clase dominante ejerce en la totalidad de agentes, instituciones y, relaciones sociales, un gran numero de elementos de la estructura social (especialmente los mas neurálgicos para la conservación y*

reproducción de su equilibrio), gravitan alrededor de sus necesidades y tendencias de clase. Ello provoca que el conjunto de medio de difusión—particularmente los técnicamente mas avanzados—, como aparatos estratégicos para la formación de su señorío cultural, operen al servicio de sus intereses hegemónicos. “<sup>30</sup>

México esta viviendo una etapa de transición democrática<sup>31</sup> en que se pasa de un Estado monárquico y totalitario al que se le llamo por mucho tiempo presidencialismo<sup>32</sup>, hacia un régimen democrático en que por vez primera se vive nuestro sistema de división de poderes, en donde nuestro régimen tripartidista permite un sistema de pesos y contrapesos, incluso, hacia el interior del Congreso General de la Republica y los Congresos estatales; nuestro sistema federal se aleja del centralismo que por mucho tiempo se ejerció por medio de la figura presidencial, quien daba línea a todos los gobernadores priistas y estos a su vez, hacia los Ayuntamientos de los Municipios y las Legislaturas estatales. Es por ello, que se debe aprovechar la coyuntura política en que estamos inmersos para lograr que los actores políticos acuerden el respeto irrestricto de una serie de reglas en el juego político, que transparente el manejo de los dineros ingresados a los partidos y los métodos de su manejo. La sociedad civil debe estar conciente que

---

<sup>30</sup> ESTEINOU MADRID, Francisco Javier, “Economía Política y Medios de Comunicación”, Editorial Trillas, México 1990, pp. 58 y 59

<sup>31</sup> El Doctor Jaime F. Cárdenas Gracia se pregunta que si siendo los actores políticos quienes juegan un papel fundamental en la construcción de los regímenes políticos, sin que sean los factores socioeconómicos y culturales tan trascendentes, entonces, ¿países como México pueden aspirar a la democracia? CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. “Transición política y reforma constitucional en México”, UNAM, México; 1994, p. 23. Las transiciones son “procesos de cambio en los cuales dos paradigmas o modelos de organización social se ven confrontados, en una sociedad determinada, cuando uno de ellos ha entrado, de manera más o menos súbita, en situación de crisis y el otro se perfila como alternativa para su sustitución.” FIX, FIERRO, Héctor y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, “Estado de derecho y transición jurídica”, UNAM, México; 2002, p. 99.

<sup>32</sup> El presidencialismo debe considerarse la conducta desviada de un régimen presidencialista. Cfr.- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. “El presidencialismo.” UNAM, México, 1986, Pp. 3-4.

parte del financiamiento de los partidos políticos en México proviene del erario público, dinero recabado por el Estado a través de las contribuciones; ello nos legitima para exigir a los partidos una rendición de cuentas transparente.

Es tal la importancia y la fuerza que detentan los medios de comunicación masivos, en el Estado moderno, que según el Dr. *Jorge Carpizo*, constituyen un poder, entendido éste como *"una relación en la cual una persona, un grupo, una fuerza, una institución o una norma condicionan el comportamiento de otra u otras, con independencia de su voluntad y de su resistencia."*<sup>33</sup>

La transparencia del financiamiento de los partidos políticos también implica una batalla entre las buenas intenciones y los intereses de los grupos que pelean al poder. La falta de voluntad política para controlar el flujo de dinero impide en muchas ocasiones la aplicación efectiva de la ley; los legados del pasado y ciertos aspectos de la cultura política distorsionan las reglas del financiamiento político. En aquellos países en que los partidos políticos se benefician del dinero del narcotráfico, de la delincuencia organizada y del tráfico de influencias es más difícil lograr la transparencia de todos los aspectos relacionados con el financiamiento de los mismos.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> CARPIZO, Jorge.- "Los medios de comunicación y el estado de derecho, la democracia, la política y la ética".-Boletín informativo de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, No.167, marzo de 2000. p. 4.

<sup>34</sup> Cfr.- NASSMACHER, Kart-Heinz.- Op. Cit, p, 251.

*Nassmacher* concibe como elementos clave de la normatividad sobre el financiamiento y fiscalización de los partidos políticos, los siguientes:

- Determinar la responsabilidad sobre fondos políticos.- Tomando en consideración que el dinero que ingresa a los partidos políticos para su financiamiento proviene de diversas fuentes se debe nombrar a un responsable directo de su organización, que en algunos casos puede ser el tesorero del partido.
- Proveer la transparencia.- La imposición de topes de campaña y restricciones a las contribuciones en materia política son frecuentes en las democracias occidentales aunque poco efectivas, ya que siempre se busca la manera de evadir el cumplimiento de la ley mediante prestanombres u otros mecanismos jurídicos a través de los cuales se viola la ley. Para lograr la transparencia según el autor consultado es necesaria la entrega de reportes periódicos y la divulgación de la información relativa al financiamiento. Se debe tomar en cuenta que la transparencia en la información financiera de los partidos implica una serie de costos derivados de la contabilidad profesional a todos los niveles de la actividad política y los costos dentro de los partidos para el procesamiento de los datos financieros.

Pero no todas las aportaciones son susceptibles de ser contabilizadas, sobre todo, para argumentar algún interés de por medio; motivo de lo anterior, es que en algunos países occidentales se ha partido de la base de una cifra para partir de

ella cualquier contabilización posible. Por ejemplo en Estados Unidos, cualquier persona que aporte más de doscientos dólares anuales debe ser individualizada; criterio similar se ha seguido en Canadá. En países como Austria se cuida mucho el derecho a la privacidad de las personas, quienes pueden consentir o no que sea divulgado o no su nombre en los informes que los partidos políticos presentan ante las autoridades de la materia.

*Nassmacher* encuentra serios inconvenientes la revelación total de las finanzas de los partidos por la pesada carga administrativa que ello conlleva; además, la información presentada debe ser correcta y clara para todo el público, a fin de que estimule el debate e impacte en la preferencia electoral de los ciudadanos. Sin embargo, ante la actual regulación procedimental, la información exacta y las sanciones impuestas a quienes infringieron las normas tienen lugar meses, incluso, años después del momento en que era necesaria.

- Identificar una agencia de aplicación.- Con esta expresión se quiere referir a la autoridad encargada de aplicar la normatividad de la materia. Se puede elegir a una autoridad autónoma, alguna oficina administrativa o un órgano del Congreso o Parlamento. En ciertos casos se ha optado por responsabilizar a una Contraloría en el caso de España, al Tribunal de Cuentas.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> El órgano análogo en el sistema constitucional mexicano es la Auditoría Superior de la Federación y en los estados de la república, las Auditorías Superiores de Fiscalización adscritos a los Congresos Locales.

El órgano de que se trate deberá ser regulado en cuanto a su procedimiento para la designación de sus miembros (órgano colegiado) y contar con medidas que les permitan su independencia de factores políticos y sociales: la definición de sus poderes específicos, su capacidad interpretativa de las normas que aplica, revisar y publicar la información que tenga en su poder sobre el financiamiento de los partidos; investigar las presuntas violaciones a la normatividad; tener facultades para sancionar las conductas ilegales y contar con procedimientos que permitan la impugnación de las decisiones de la autoridad competente.<sup>36</sup>

Un aspecto que me parece relevante en torno a la formación de los órganos encargados de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos es su atadura a los partidos con representación en los congresos o parlamentos. Soy de la idea de que un órgano técnico como este no debe sujetar sus decisiones a factores y actores políticos. Un contralor promovido por un partido político difícilmente hará algo en contra de los intereses de quien le ha promovido y de quien ha impulsado su carrera. En tanto no se independice totalmente el órgano fiscalizador de los partidos políticos su labor seguirá siendo subjetiva, parcial y selectiva.

Además, los actores políticos dentro del Congreso deben convenir sobre la definición de una política de Estado en torno a la naturaleza de las sanciones que se deben imponer a los transgresores de las normas relativas al financiamiento de

---

<sup>36</sup> Cfr.- NASSMACHER, Karl-Heinz.- Op. Cit , pp, 252 a 258.

los partidos políticos. Se debe distinguir entre la sanción administrativa y la sanción penal que se imponga.

### **Régimen Administrativo Sancionador.-**

**Tipo de documento:** Tesis relevante

**Tercera época**

**Instancia:** Sala Superior

**Fuente:** Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación "Justicia Electoral"

**No. Tesis:** SUP040.3 EL1/2001

**RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL APLICABLE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL MANEJO DE SUS RECURSOS. SE APEGA A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE CERTEZA Y LEGALIDAD.** Las disposiciones legales que contienen el régimen sancionador electoral aplicable a los partidos políticos en el manejo de sus recursos, no violenta los principios constitucionales de certeza y legalidad, por lo siguiente. El apartado segundo del artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales define las conductas de los partidos políticos que constituyen faltas, es decir, tipifica las conductas sancionables; en tanto que el apartado primero establece las sanciones que deben imponerse a dichas faltas. Las sanciones previstas en el citado precepto son de distinta gravedad, que van desde la multa (inciso a), hasta cancelación del registro (inciso e); a su vez, las sanciones establecidas en los incisos a), b) y c), prevé rangos mínimos y máximos de afectación. El artículo 270, apartado 5, del mismo ordenamiento establece que para la individualización de la sanción se deben tomar en cuenta las circunstancias del caso, la gravedad de la falta y la reincidencia. Por su parte, el 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, expedido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, establece las obligaciones de los partidos políticos en lo referente al registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de los informes, reglamento que por provenir del órgano facultado para expedirlo, resulta vinculante para los partidos políticos. Ahora, la infracción a las disposiciones del citado reglamento, se ubican en el supuesto previsto, en el artículo 269, apartado 2, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que se refiere al incumplimiento de los acuerdos emitidos por el Instituto Federal Electoral. En el caso de violaciones al citado reglamento, las sanciones aplicables, por disposición del artículo 21.3 del citado reglamento, son las previstas de manera general en el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y conforme al artículo 22.1 del mismo, para la individualización de la sanciones deben tomarse en cuenta las circunstancias del caso, la gravedad de la falta y la reincidencia. Como se ve, el régimen sancionatorio electoral aplicable a los partidos políticos en el manejo de sus recursos, contenido tanto en el código y el reglamento citados, establece la normas generales y abstractas anteriores al hecho que contienen: 1. las faltas, 2. las sanciones que pueden corresponderle y, 3. la forma o reglas en que debe imponerse dichas sanciones de acuerdo a criterios preestablecidos, por lo que los principios de legalidad y certeza están asegurados.

**Sala Superior.** S3EL 040/2001

**Recurso de apelación.** SUP-RAP-015/2001. Partido Revolucionario Institucional. 13 de julio de 2001.

**Unanimidad de 6 votos.** Ponente: Leonel Castillo González. Secretario: José Manuel Quistián Espericueta.

**Tipo de documento:** Tesis relevante

**Tercera época**

**Instancia:** Sala Superior

**Fuente:** Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación "Justicia Electoral"

**No. Tesis:** SUP060.3 EL1/98

**SANCIONES A LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS POR INFRACCIONES A LAS REGLAS INHERENTES AL FINANCIAMIENTO.** 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 el diverso procedimiento previsto en el artículo 49-A, párrafo 2, 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, por lo que 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 establecido 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.

Sala Superior. S3EL 060/98

Recurso de apelación. SUP-RAP-017/98. Partido del Trabajo. 24 de septiembre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: David Solís Pérez.

### **Derecho Penal Electoral.-**

En relación al financiamiento y apoyo de los partidos políticos para su sostenimiento podemos encontrar los siguientes tipos y su respectiva sanción.

Nuestro Código Penal Federal en su artículo 406, fracción VI a la letra dispone:

**“ARTÍCULO 406.** Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o al candidato que:  
(...)

VII. Obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.”

**“ARTÍCULO 407.** Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que: (...)

III. Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado; o

IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.”

**“ARTÍCULO 412.** Se impondrá prisión de dos a nueve años, al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que, a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 407 de este Código. En la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional.”

Puedo llegar a la conclusión de que México cuenta con una regulación en materia de financiamiento de los partidos políticos, así como de un mecanismo fiscalizador. Sin embargo las instituciones electorales tienen tal presión política y sus facultades legales les han impedido la imposición de sanciones severas a quienes se han servido de un financiamiento ilegal para el soporte de sus campañas electorales. Es por ello que vale la pena echar un vistazo a los casos de “amigos de Fox” y el desvío de recursos de la paraestatal Petróleos Mexicanos para el financiamiento de la Campaña del Ex candidato priísta a la presidencia de la república en el año 2000 “Francisco Labastida Ochoa”.

#### **I. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

La administración de justicia en materia electoral es un tema polémico, sobre el cual se pueden oír diversas posiciones sobre su conveniencia o inconveniencia, así como su asimilación en los textos constitucionales contemporáneos. Hay quien

se pudiera oponer a la judicialización de la política; sin embargo en un Estado de derecho la lucha por el poder sigue reglas en relación a la idoneidad de los candidatos de los partidos políticos, el funcionamiento y financiamiento de los partidos, la regulación de los procesos electorales, la imposición de topes de campaña, etc. En éste sentido el Dr. Héctor Fix Zamudio cita unas palabras del prestigiado jurista *Manuel García Pelayo*, quien señala: "(...)El derecho es la medida de legitimidad de la acción política garantizada a través de los adecuados medios jurisdiccionales, de modo que por invocación a la Constitución y a la ley pueden limitarse o rectificarse ciertas líneas de acción política(...)"<sup>37</sup>

Por mucho tiempo toda acción de naturaleza política era ajena a los tribunales, siendo competencia exclusiva de los órganos políticos. La evolución de los sistemas constitucionales encargados de la administración de justicia ha sido lenta y ha tenido que romper con una serie de obstáculos para lograr los alcances que conocemos en nuestros días. No solo se debe a las ilustres ideas de enormes pensadores, sino también a la constante lucha de quienes han pretendido la obtención del poder político. El Dr. *Carl Schiff* sostuvo en su libro *La defensa de la Constitución* que la intervención de los jueces en asuntos políticos no traería como consecuencia la judicialización de la política, sino todo lo contrario, la politización de la justicia.<sup>38</sup> Sumo a los argumentos que en su momento, tan connotado jurista europeo esgrimió a favor de su posición ideológica, que la

---

<sup>37</sup> Autor citado por FIX ZAMUDIO, Héctor, "Sistemas de Justicia Electoral, Evaluación y Perspectivas", Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral, Ciudad de México 13 a 15 de octubre de 1999. p. 13.

<sup>38</sup> *Ibid.* p. 18.

politización de la justicia también se puede dar cuando el Congreso o parlamento (órgano eminentemente político) ejerce facultades jurisdiccionales.<sup>39</sup>

En algunos países se encomendó la administración de justicia en materia electoral, a tribunales administrativos, ordinarios o jurídicos especializados. En países de Latinoamérica podemos encontrar algunos ejemplos, tales como: El Tribunal Calificador de Elecciones y Tribunales Regionales Electorales en la República de Chile (artículos 84 y 85 de su Constitución de 1980); El Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (Constitución de 1949, artículos 99 a 104); El Tribunal Supremo Electoral de Ecuador (Constitución de 1948, artículos 209 y 210); Tribunal Electoral de Panamá (artículos 136-139); Tribunal Superior de Justicia Electoral en Paraguay (artículos 273-275). La creación de los tribunales

### **39 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

#### **TÍTULO CUARTO - De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del estado.**

**ARTÍCULO 110.** Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanan, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

constitucionales no se debe siempre al trabajo del Constituyente, ya que igualmente, en las leyes ordinarias se puede advertir su fundamento genético, como en el caso de Honduras y Guatemala.

En el caso de México por virtud de una reforma constitucional en el año de 1986 se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, cuya característica principal era su funcionamiento temporal (únicamente durante el periodo de elecciones). Mediante reforma constitucional en el año de 1990 dejó de ser un tribunal administrativo para ser un Tribunal Federal Electoral de funcionamiento permanente. Aunque ya en aquel momento, el tribunal electoral gozaba de plena autonomía, no constituía la última instancia de decisión en asuntos electorales, toda vez que el Congreso General de la República aún conservaba su facultad como órgano calificador de las elecciones, motivo por el cual las decisiones que emitía dicho tribunal podían ser revisadas por las Cámaras, quienes pronunciaban el fallo final.<sup>40</sup>

La tendencia hacia la judicialización de los asuntos electorales siguió su rumbo, y mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de septiembre de 1993, a través de la cual se suprimió el sistema de autocalificación electoral por parte de las cámaras, para conservarla únicamente la Cámara de Diputados respecto de la elección presidencial. Fue entonces cuando ya se podía válidamente decir que el Tribunal Federal Electoral

---

<sup>40</sup> Cfr.- NUÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, "El Nuevo Sistema Electoral Mexicano", Fondo de cultura económica, México, 1991. pp. 239 a 311.

se convertía prácticamente en la máxima autoridad jurisdiccional en su materia; aunque debemos tomar en cuenta, que en México, el cargo de Presidente de la República es el más alto honor y el que más poder detenta, y en aquel entonces el PRI aún conservaba mayoría en ambas Cámaras del Congreso. A mi manera de ver, constituía una válvula de escape para el partido oficial en el supuesto de perder la elección presidencial en las urnas.

Mediante las reformas constitucionales del 22 de agosto de 1996, el Tribunal Electoral pasó a ser parte del Poder Judicial de la Federación, siendo la autoridad máxima en su materia, salvo en materia de acciones de inconstitucionalidad sobre leyes electorales, atento a lo dispuesto por la fracción II del artículo 105 de la Carta Magna.<sup>41</sup> A partir de aquel momento, la estructura y funcionamiento del Tribunal Electoral se contempla en el título undécimo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los artículos que van del 184 al 241. Entre las funciones más importantes del tribunal están la resolución de las impugnaciones que los partidos políticos presenten sobre la elección de los diputados, senadores y presidente de la república.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> La necesidad de contar con un control constitucional de las leyes y los actos han llevado a los diversos Estados a crear tribunales constitucionales que ejercitan funciones de control sobre el resto de los poderes. Por tal motivo, aunque en ocasiones no se quiera aceptar en la teoría, el tribunal constitucional se sitúa directamente debajo de la Constitución, interpretándola y aplicándola en el juicio de los actos de los poderes tradicionales. Cfr.- GONZÁLEZ CAMPEAN, Miguel y BAUER, Meter, "Jurisdicción y Democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México", Editorial Cal y arena. México; 2002. Pp. 240 y 241. Las acciones de inconstitucionalidad son el medio de impugnación establecido por la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política para plantear de forma directa ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la posible contradicción entre una norma de carácter general, ya sean Constituciones locales, leyes federales o locales, tratados internacionales o la propia Constitución. Voz Acciones de inconstitucionalidad por Héctor FIX FIERRO. Cfr.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Diccionario de derecho constitucional", Porrúa y UNAM. México; 2002. Pp. 3 y 4.

<sup>42</sup> Cfr.- GALVÁN RIVERA, Flavio, "Derecho Procesal Electoral Mexicano", Mc Graw Hill, México, 1997. p. 79.

De sus atribuciones se desprende la importancia y la jerarquía del propio tribunal, como máximo órgano jurisdiccional en la competencia por el poder político. No puede existir convenio alguno entre partidos, que como solución política pueda contravenir una resolución jurídica del tribunal en comento. Pienso a través de este órgano constitucional se ha transitado de los tiempos de la superioridad de los pactos políticos por encima del Estado de derecho a un Estado de derecho en que los actores políticos deban respetar las reglas del juego en la lucha por el poder.

*"En los términos de lo dispuesto por los artículos 41 fracción IV, 60 párrafo segundo y tercero, y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para: (...)*

*III. Resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:*

- a) Actos y resoluciones de la autoridad electoral federal distintos a los señalados en las fracciones I y II anteriores, que violen normas constitucionales o legales;(...*

*V. Resolver, en forma definitiva e inatacable, sobre la determinación e imposición de sanciones en la materia;..."*

En tal virtud, los partidos políticos pueden impugnar los actos ilegales e incluso, inconstitucionales que hayan vulnerado sus derechos y prerrogativas en materia de fiscalización de los recursos que han recibido y erogado para el

desarrollo de sus actividades ordinarias y durante las campañas electorales. Asimismo, le compete conocer de las impugnaciones que ellos mismos hubiesen promovido en contra de las sanciones impuestas por las autoridades electorales con motivo del rebase de los topes de campaña o violaciones cometida en relación al financiamiento de los propios partidos. En relación a la competencia para sustanciar el recurso de apelación en contra de resoluciones emanadas de la Comisión Fiscalizadora encontramos el texto de una tesis relevante que a la letra se inserta:

**Tipo de documento:** Tesis relevante

**Tercera época**

**Instancia:** Sala Superior

**Fuente:** Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación "Justicia Electoral"

**Nº. Tesis:** SUP0313 EL1/2002

**COMISIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA IMPUGNACIÓN DE SUS ACTOS.** Las comisiones del Instituto Federal Electoral no tienen el carácter de órganos de dicho instituto, sino que forman parte de sus órganos centrales, conforme lo determina el artículo 72, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a saber: el Consejo General, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva, contando, además, dentro de su estructura, con delegaciones en cada entidad federativa, subdelegaciones en cada distrito electoral uninominal y oficinas municipales en los lugares en que el Consejo General determine su instalación, como lo dispone el artículo 71 del mismo ordenamiento. El Consejo General, por su parte, en términos del numeral 80, párrafos 1 y 2, del precitado código, además integrará las comisiones de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión; Organización Electoral; Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica, y está asimismo facultado para integrar las comisiones que considere necesarias. Por disposición del párrafo 3 del dispositivo en comento, las comisiones deberán presentar en los asuntos que se les encomiendan, un informe, dictamen o proyecto de resolución, según sea el caso a la consideración del Consejo General. Asimismo, conforme lo determina el artículo 70., párrafo 1, del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, dichas comisiones contribuyen al desempeño de las atribuciones del Consejo General y ejercen las facultades que les confiere el código y los acuerdos y resoluciones del propio consejo. En este contexto, resulta claro que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece los órganos, tanto centrales como desconcentrados del Instituto Federal Electoral, y determina sus atribuciones, sin que entre ellos se encuentren las referidas comisiones, las que así se vienen a constituir como parte del Consejo General. En esta virtud, los actos o resoluciones que emanen de aquéllas, son susceptibles, en su caso, de impugnarse a través del recurso de apelación, cuya competencia se surte a favor de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, atento lo dispuesto en el artículo 44, párrafo 2, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el que se establece que durante el proceso electoral federal la mencionada Sala es la competente para conocer de la impugnación de los actos o resoluciones provenientes del Consejo General, del Consejero Presidente y de la Junta General Ejecutiva, todos ellos órganos centrales del referido instituto. Es por ello que, si el acto impugnado proviene de una Comisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral, y si se emite durante el proceso electoral federal, se está en presencia del supuesto previsto en el ya referido artículo 44, párrafo 2, inciso a), de la citada ley adjetiva federal, quedando la causa sujeta al imperio de ese órgano

jurisdiccional y no de alguna de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sala Superior, tesis S3EL 031/2002.

Recurso de apelación. SUP-RAP-031/2000.-Partido Revolucionario Institucional.-19 de julio de 2000.-Unanimidad de votos.-Ponente: Eloy Fuentes Cerda.-Secretaria: Silvia Gabriela Ortiz Rascón.

A continuación habrán de ser resumidos de la forma más clara posible los asuntos que mayor relevancia han sido del conocimiento de las autoridades electorales en materia de financiamiento de los partidos políticos. Los partidos políticos involucrados son: PRI y PAN (aunque su candidatura fue avalada por la coalición con el partido verde), para promover la campaña a la presidencia de la república de sus candidatos en el año 2000.

#### **A. EL CASO AMIGOS DE FOX**

El caso se abrió previa queja presentada por la coalición Alianza por México y el Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del IFE el 14 de junio de 2000. Jesús Ortega como representante de la coalición Alianza por México presentó la queja en contra de la coalición Alianza por el Cambio por presuntas irregularidades en el financiamiento de la campaña de su candidato a la presidencia de la república. El PRI, por conducto de su representante ante el Consejo General del IFE interpuso queja en contra de la coalición Alianza por el cambio consistentes en la obtención de recursos ilegales y en transferencias y utilización ilegal de fondos en la campaña de Vicente Fox Quezada, así como su ocultamiento al IFE.

La queja del PRI se basó en una información hecha pública por el entonces diputado Enrique Jackson en la tribuna de la Comisión Permanente del Congreso

de la Unión. El congresista denunció un manejo fraudulento de los dineros de la persona moral denominada Amigos de Vicente Fox, a través de una serie de empresas que administra el Sr. Lino Korrodi. A manera de ejemplo citó el caso de una corporación con sede en Bélgica, denominada *Dehidratation Technologies Belgium*, que depositó doscientos mil dólares en la cuenta del Instituto Internacional de de Finanzas, con sede en Puebla; el instituto a su vez lo transfirió a una empresa denominada Grupo Alta Tecnología en Impresos, ubicada en Monterrey, propiedad del Sr Korrodi.

La empresa del señor Korrodi, el mismo día que recibió el depósito y la transferencia de los recursos provenientes de Bélgica, los depositó a través de ocho cheques de una cuenta de Bancomer a una cuenta de la señorita Carlota Robinson, quien el mismo día que los recibió, giró a su vez diez cheques de una cuenta suya de Bancomer a favor de la cuenta de Amigos de Vicente Fox.

Otro caso que citó fue el de Valeria Korrodi, titular de la cuenta 3039579 de *Bank of de West*. El 4 de abril del año 2000 la señorita Korrodi giró cheques por un total de 85, 000 dólares a una cuenta de la señorita Robinson, a una cuenta en el Banco Ixe con sede en la Cd. De México. Dos días después de haber recibido los fondos, el 6 de abril, la misma señorita Robinson expidió tres cheques de su cuenta para pagar a una cadena de televisión la propaganda de Vicente Fox.

Otro manejo sospechoso es aquel que con fecha 6 de septiembre de 1999, grupo Flexi de León, S.A. de C.V. entregó un cheque de Banamex por un millos cientos

cincuenta mil pesos a la empresa K-Beta S.A. de C.V. propiedad del señor Lino Korrodi; tres días después, la empresa K-Beta S.A. de C.V. expidió 17 cheques de su cuenta en Bital a favor de la señorita Robinson. Pero el 8 de septiembre del mismo año la empresa K-Beta expidió de los mismos recursos 11 cheques para la misma cuenta de Bital, a nombre del Lic. Rito Padilla García, quien fuera secretario particular del entonces gobernador de Guanajuato.

La intervención del Diputado Jackson en tribuna despertó las especulaciones en torno al financiamiento de la campaña de Vicente Fox. No todos los hechos narrados por el diputado fueron debidamente probados, pero si fueron trascendentes algunos de los elementos aportados por el congresista del PRI. Terminado el proceso electoral se inició la investigación de los hechos denunciados por el diputado, solicitando información a la PGR respecto de las denuncias presentadas ante su autoridad por el PRI por los citados hechos; se realizaron visitas a las empresas del señor Korrodi para que ampliaran la información y se giraron oficios a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para solicitar información financiera de las empresas K-Beta S.A. de C.V., Grupo Alta Tecnología en Impresos S.A. de C.V. y ST and K de México, S.A. de C.V., así como una solicitud para el inicio de una auditoría general a la contabilidad de las empresas citadas.

Cabe señalar que tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se negaron a proporcionar la información solicitada escudándose en el secreto bancario y fiscal.

Ante la insistencia de las autoridades a negarse proporcionar la información financiera deseada por las autoridades electorales, el Consejo General decidió desechar ambas quejas presentadas, con siete votos a favor, uno en contra y una abstención.

Por supuesto, que los representantes del PRD como del PRI interpusieron recurso de apelación en contra de la resolución que desechó sus quejas de fecha 9 de agosto de 2001. El único recurso que prosperó fue el promovido por el diputado priísta Jaime Vásquez Castillo, el cual fue resuelto casi después de un año por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y el 7 de mayo de 2002, el tribunal resolvió:

**"Primero. Se revoca la resolución CG79/2002, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el día nueve de agosto de 2001, relativa a la queja tramitada en el expediente Q-CFRPAP-19/00 promovida por el Partido Revolucionario Institucional en contra de la Coalición Alianza por el Cambio.**

**Segundo. Como consecuencia, se deberá proceder a la reanudación del procedimiento de la queja mencionada en el punto anterior, para lo cual, el Consejo General del Instituto Federal Electoral deberá remitir el expediente a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, para los efectos señalados en la parte final del considerando quinto de esta resolución."**

La sentencia emitida fue importante por una serie de razones que el Dr. *Jaime Cárdenas Gracia* explica de la siguiente forma:

- a) No se puede esgrimir el secreto bancario para entorpecer las actividades de las autoridades fiscalizadoras del Instituto Federal Electoral;
- b) La moderación del carácter inquisitivo de las investigaciones realizadas por el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

c) La obligación a cargo del IFE para recabar la información necesaria, no solo por vía de las autoridades bancarias, sino por cualquiera otro medio que tuviera a su alcance. Particularmente el tribunal le ordenó investigar una serie de personas físicas y morales que puntualmente señaló:

- Grupo Flexi de León, S.A. de C.V.
- K-Beta , S.A. de C.V.
- Gruido Alta Tecnología en impresos, S.A. de C.V.
- ST and K de México, S.A. de C.V.
- Carlota Robinson Kauachi
- Amigos de Fox
- Rito Padilla García
- Dehydration Technologies Belgium, S.A.
- Instituto Internacional de Finanzas
- Valeria Korrodi Díaz
- TV Azteca
- Fox Brothers
- Lino Korrodi Cruz
- Fideicomiso en Bancomer a nombre de Carlos Rojas Magnon
- Gerardo Javier López Cruz
- Bank of the West, Citibank, Bancomer, Banamex, Bitel e Ixe banco.
- Partido Acción Nacional y Partido Verde Ecologista de México.

Pese a la resolución y la presión de los medios de comunicación y de la opinión pública, las autoridades bancarias no dieron su brazo a torcer fácilmente; ya que ahora se escudaron para negarse a entregar la información solicitada por las autoridades electorales, bajo el argumento de que las personas físicas y morales señalada en la sentencia habían solicitado el amparo dentro de cuyo expedientes se había concedido la suspensión provisional o definitiva de los actos reclamados, consistentes en la información que había solicitado el IFE.

Sin embargo el Dr. Jaime Cárdenas Gracia comenta en su libro como los consejeros electorales del IFE en su mayoría estaban en contra de profundizar en la investigación de la procedencia y utilización del dinero con el que se financió la campaña del ahora presidente de la república, Vicente Fox Quezada; que todas las iniciativas presentadas por él y por el Dr. José Barragán. Ello evidencia que ante las presiones de los actores políticos sobre los consejeros del IFE provocó una división interna poco sana para el buen funcionamiento de los órganos del instituto, principalmente de la Comisión de Fiscalización. Pasada la jornada electoral de julio de 2003 cuando se decidió emplazar a los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México para que se defendieran de su presunta participación en el financiamiento paralelo en la campaña de Vicente Fox, por supuesto que la estrategia que ellos siguieron fue, por el PAN negar cualquier relación con Lino Korrodi y su estrategia de financiamiento, y el partido verde se deslindó de la estrategia de financiamiento que hubiese utilizado el Partido Acción Nacional, exhibiendo como prueba al convenio de coalición en el que se dice que

cada uno de los partidos de la coalición Alianza por el Cambio era responsable de sus propios hechos y omisiones.

Una vez desahogada la etapa probatoria el secretario técnico de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas cerró la instrucción el 29 de septiembre de 2003 El dictamen y proyecto de resolución fueron aprobados en sesión extraordinaria del Consejo General el 10 de octubre de 2003, resolviéndose por mayoría de seis votos a favor y tres abstenciones. La resolución sancionó por los siguientes conceptos y montos:

Concepto	Normas violadas	PAN	PVEM	Total
Aportaciones reportadas y superación de límites individuales	Artículo 49-A, párrafo I, incisos a y b, párrafo II, inciso b, fracciones III y IV.	\$142,985,525.10	\$39,469,619.10	\$182,455,144.46
Origen: empresas	Artículo 49, párrafo 2, inciso g	\$28,134,319.39	\$7,760,174.13	\$35,894,493.52
Origen: estancias	Artículo 49, párrafo 2, inciso f.	\$246,040.20	\$110,539.80	\$356,580.00
Origen: fuente no identificada	Artículo 49, párrafo 3.	\$71,714,432.14	\$19,780,698.21	\$91,495,130.35
Violación al tipo de gastos de la campaña presidencial.	Artículo 182-A, párrafo I	\$116,658,961.73	\$116,658,961.73	\$233,317,923.46
Empresas mexicanas de carácter mercantil. Grupo A1c Tecnología de	Artículo 49, párrafo 2, inciso g	\$200,000.00	\$0.00	\$200,000.00

Impresos S.A. de C.V. al PAN				
Entrega tardía de recibos (PAN) de simpatizantes y militantes	Artículo 38, párrafo I, inciso k	\$100,000.00	\$0.00	\$100,000.00
Total		\$360,971,039.40	\$184,198,610.05	\$545,169,649.45 <sup>43</sup>

La resolución dictada por el Consejo General del IFE fue recurrida por los partidos políticos afectados ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuyo desenlace no es precisamente el que hubiésemos querido aquellos que creemos en la justicia, en un Estado de Derecho y la sabemos diferenciar de un Estado de legalidad.

## B. EL CASO DE PEMEX

La queja fue presentada por el PRD, apoyándose en información periodística que hacía presumir el desvío de recursos públicos provenientes de Petróleos Mexicanos, vía su sindicato (STPRM) hacia el PRI. Pero la Comisión de Fiscalización debió trabajar sobre otros elementos, tales como: una serie de averiguaciones previas abiertas en la Procuraduría General de la República PGR, e información contenida en los archivos de la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Sumado a lo anterior, el IFE practicaron una serie de diligencias junto con la PGR, de donde se acreditaron los siguientes hechos:

<sup>43</sup> Cfr.- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "Lecciones de los asuntos PEMEX y amigos de Fox", UNAM, México, 2004. pp, 33 a 56.

1. El convenio administrativo 9399, a través del cual la paraestatal otorgó un préstamo al sindicato petrolero por la cantidad de \$ 640, 000, 000. 00 (seiscientos cuarenta millones de pesos);
2. El cheque emitido por la paraestatal en que se especifica la cantidad antes citada;
3. El recibo de la cantidad firmada por Carlos Romero Deschamps y Ricardo Aldana, en su calidad de dirigentes del citado sindicato;
4. El depósito del cheque de PEMEX a favor de su sindicato en una cuenta de Banorte por la cantidad antes indicada;
5. El escrito de fecha 8 de junio de 2000 del secretario tesorero del STPRM, Luis Ricardo Aldana Prieto, mediante el cual autoriza a la caja general del Banco Mercantil del Norte, S.A., a entregar a Elpidio López López, Melitón Antonio Cázares Castro, Alonso Veraza López, Gerardo Trejo Mejía, Andrés Heredia Jiménez y Joel Hortales Pacheco diversas cantidades de dinero del STPRM a través de traslado de valores;
6. 86 comprobantes de servicio de valores de tránsito del grupo financiero Banorte a través de los cuales fueron entregadas en efectivo diversas cantidades de dinero en efectivo, que en su totalidad hacen la suma de \$640, 000, 000. 00 (seiscientos cuarenta millones de pesos). De esa cantidad, \$500, 000, 000. 00 (quinientos millones de pesos) fueron entregados a las personas señaladas en el punto anterior, mientras que \$140, 000, 000. 00 (ciento cuarenta millones de pesos) se entregaron directamente a Ricardo Aldana.

7. Los 86 comprobantes de servicio de valores en tránsito fueron retirados en la caja general La Vega, cuya ubicación es en la calle de Ixnahualtongo 127-B colonia Lorenzo Boturini;
8. Las copias certificadas de los 14 cheques que corresponden a una misma cuenta del Banco Mercantil del Norte, S.A., la No. 559-02-069-6 a nombre del STPRM, que en su totalidad suman la cantidad de \$640, 000, 000. 00 (seiscientos cuarenta millones de pesos).
9. Los retiros tuvieron como origen la misma cuenta bancaria en que se depositó el cheque 8648 de fecha 8 de junio de 2000, por la cantidad de \$640, 000, 000. 00 (seiscientos cuarenta millones de pesos).
10. Cinco de las personas autorizadas para realizar los retiros en efectivo eran funcionarios de alto nivel dentro del PRI; cuatro de ellos laboraban en la Secretaría de Administración y Finanzas del partido y el otro era encargado de la Coordinación Administrativa de la Secretaría de Elecciones.
11. La cantidad de \$500, 000, 000. 00 (quinientos millones de pesos) provenientes de la cuenta 559-02069-9 del Banco Mercantil del Norte, S.A., cuyo titular era el STPRM fue retirada por parejas de personas; todas esas parejas estuvieron constituidas por los funcionarios de PRI y por Andrés Heredia Jiménez, a quien no se le pudo acreditar que en momento alguno hubiese laborado dentro del partido;
12. Los retiros se efectuaron entre el 9 y el 20 de junio del año 2000.

A partir de estos hechos, la autoridad electoral realizó los siguientes razonamientos:

- a) El cobro de \$500, 000, 000. 00 (quinientos millones de pesos) fue realizado por una serie de seis personas relacionadas entre sí. El común denominador de cinco de ellas es su pertenencia al PRI; todos ellos de nivel importante del área administrativa y de finanzas, junto al Coordinador Administrativo de la Secretaría de Elecciones;
- b) El dinero se recibió en un periodo corto de tiempo, en efectivo y de forma coordinada;
- c) Los retiros no fueron eventos particulares, sino que se trató de un mismo acto en varias operaciones;
- d) Al tratarse de una acción coordinada debían existir vínculos entre los participantes y un fin común;
- e) Entre los Consejeros surgió la siguiente pregunta ¿porque un grupo de personas que no trabajan en el STPRM, sí en su mayoría en el PRI, fueron autorizadas para cobrar dinero de una de sus cuentas?
- f) Llama la atención de que el STPRM entregue sumas millonarias en dinero a altos funcionarios de los órganos de finanzas y elecciones de un partido político;
- g) De todos los elementos se deduce que el dinero ingresó al patrimonio del Partido Revolucionario Institucional.

La sanción se determinó hasta el día 14 de marzo de 2003, por la cantidad de mil millones de pesos, por no haber reportado dicho partido ingresos a la

autoridad electoral por \$500, 000, 000. 00 (quinientos millones de pesos), y por superarse los montos de aportación de una organización social adherente al partido político nacional.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó la resolución emitida por el Consejo General del IFE en una votación demasiado cerrada, con cuatro votos a favor y tres en contra. El tema más polémico fue si los hechos estaban debidamente probados; es decir, si los recursos salidos del STPRM efectivamente entraron al patrimonio del PRI.

A modo de Ver del Ex consejero del IFE, Jaime Cárdenas Gracia, el tiempo que duró la investigación de los hechos no fue suficiente para lograr demostrar que el Sindicato petrolero fuese una organización adherente al PRI; no se analizó la violación a los topes por aportaciones de simpatizantes ni se sancionó por aportaciones de simpatizantes no reportadas.<sup>44</sup>

## **II. Facultades Fiscalizadoras del Instituto Federal Electoral**

### **Fundamento Legal.-**

#### **“ARTÍCULO 49 A COFIPE**

1. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas deberán presentar ante la comisión del Instituto Federal Electoral a que se refiere el párrafo 6 del artículo anterior, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:

a) Informes anuales

I. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte; y

---

<sup>44</sup> Ibid. pp, 26 a 33.

II. En el informe anual serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos y las agrupaciones políticas hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe.

b) Informes de campaña:

I. Deberán presentarse por los partidos políticos, por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;

II. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes contados a partir del día en que concluyan las campañas electorales;

III. En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 182-A de este Código, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

2. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos y las agrupaciones políticas se sujetará a las siguientes reglas:

a) La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas contará con sesenta días para revisar los informes anuales y con ciento veinte días para revisar los informes de campaña presentados por los partidos políticos y, en su caso, por las agrupaciones políticas. Tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político y a las agrupaciones políticas, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes;

b) Si durante la revisión de los informes la comisión advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, notificará al partido político o a la agrupación política que hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo de diez días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes;

c) Al vencimiento del plazo señalado en el inciso a) de este párrafo o, en su caso, al concedido para la rectificación de errores u omisiones, la comisión dispondrá de un plazo de veinte días para elaborar un dictamen consolidado que deberá presentar al Consejo General dentro de los tres días siguientes a su conclusión;

d) El dictamen deberá contener por lo menos:

I. El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos y las agrupaciones políticas;

II. En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontradas en los mismos; y

III. El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos y las agrupaciones políticas, después de haberles notificado con ese fin.

e) En el Consejo General se presentará el dictamen y proyecto de resolución que haya formulado la comisión, procediendo a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes;

f) Los partidos así como las agrupaciones políticas, podrán impugnar ante el Tribunal Electoral el dictamen y resolución que en su caso se emita por el Consejo General, en la forma y términos previstos en la ley de la materia; y

g) El Consejo General del Instituto deberá:

I. Remitir al Tribunal Electoral, cuando se hubiere interpuesto el recurso, junto con éste, el dictamen de la comisión y el informe respectivo;

II. Remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del recurso, o presentado éste, habiendo sido resuelto por el Tribunal Electoral, al Diario Oficial de la Federación el dictamen y, en su caso, la resolución recaída al recurso, para su publicación; y

III. Acordar los mecanismos que considere convenientes para la difusión pública del dictamen y, en su caso, de las resoluciones. En la Gaceta del Instituto Federal Electoral deberán publicarse los informes anuales de los partidos.”

#### **ARTÍCULO 49 B COFIPE**

1. Para la fiscalización del manejo de los recursos de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, así como la recepción, revisión y dictamen a que se refiere el artículo anterior, la comisión (...) (de fiscalización), contará con el apoyo y soporte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, cuyo titular fungirá como secretario técnico de la propia comisión.

2. La comisión tendrá a su cargo, entre otras atribuciones, las siguientes:

a) 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;

b) 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;

c) 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;

d) Solicitar a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, cuando lo considere conveniente, rindan informe detallado respecto de sus ingresos y egresos;

e) 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;

f) 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;

g) 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;

- h) Presentar al Consejo General los dictámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones practicadas;
  - i) 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;
  - j) Proporcionar a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas la orientación y asesoría necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en este artículo; y
  - k) Las demás que le confiera este Código.
3. La comisión de consejeros, para su eficaz desempeño, podrá contar con el personal técnico que autorice el Consejo General.
4. Las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, deberán ser presentadas ante el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien las turnará a la comisión, a efecto de que las analice previamente a que rinda su dictamen.

Como podemos desprender del contenido de los artículos anteriores es notable que los lineamientos para la fiscalización por parte del Instituto federal Electoral marcan el camino a seguir para la comprobación de sus gastos en cada uno de los rubros a los que se haya destinado, sin dejar de hacer notar que existen vacíos o recovecos que los partidos políticos buscan para burlar como lo vimos en las anteriores paginas de este capítulo.

#### **A. Consejo General del Instituto Federal Electoral**

El Consejo General del Instituto Federal Electoral es definido por el COFIPE en su artículo 73 como *"el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto."*

### **Integración:**

De acuerdo al artículo 74 del COFIPE el Consejo General se integra por un consejero Presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.

### **Nombramiento del Consejero presidente, de los demás consejeros y su dependencia hacia el Poder Legislativo:**

El consejero Presidente del Consejo General de acuerdo al artículo 74 del COFIPE será elegido por las dos terceras partes (mayoría calificada) de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. El procedimiento para la designación del Consejero presidente debe realizarse conforme a la normatividad aplicable en materia de votación en la Cámara de Diputados. El mismo procedimiento se seguirá para la elección de los consejeros electorales restantes. Asimismo, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación.

De la misma forma los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras, limitándose a uno el número de consejeros por grupo parlamentario

En la integración del Consejo General cada partido político nacional designará un representante propietario y un suplente con voz, pero sin voto, tal y como acontece con los consejeros del Poder Legislativo.

**Requisitos que se deben satisfacer para ocupar el cargo de Consejero electoral:**

De acuerdo al artículo 76 del COFIPE

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con Credencial para Votar;
- c) Tener más de treinta años de edad, el día de la designación;
- d) Poseer el día de la designación título profesional o formación equivalente, y tener conocimientos en la materia político-electoral;
- e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;
- f) Haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses;
- g) No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;
- h) No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación;
- i) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los cinco años inmediatos anteriores a la designación; y
- j) No ser Secretario de Estado, ni Procurador General de la República o del Distrito Federal, Subsecretario u Oficial Mayor en la administración pública federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador ni Secretario de Gobierno, a

menos que se separe de su encargo con un año de anticipación al día de su nombramiento, tal y como lo dispone el artículo 76 del COFIPE.

La legislación electoral en su artículo 77 párrafo segundo prevé una limitación al consejero Presidente, los consejeros electorales y el Secretario Ejecutivo para utilizar en beneficio propio o de terceros, la información confidencial de que dispongan en razón de su cargo, así como divulgarla sin autorización del Consejo General.

Las sesiones ordinarias del Consejo son bastante espaciadas (cada tres meses), aunque para la preparación del proceso electoral el Consejo General se reunirá dentro de la primera semana del mes de noviembre del año anterior a aquel en que se celebren las elecciones federales ordinarias (como lo fue el pasado mes de noviembre). A partir de esa fecha y hasta la conclusión del proceso, el Consejo sesionará por lo menos una vez al mes de acuerdo al artículo 78 del ordenamiento electoral.

Para que el Consejo General pueda sesionar válidamente como lo señala el artículo 79 del COFIPE es necesario que esté presente la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el consejero Presidente. También debe estar presente, el Secretario Ejecutivo quien asistirá a las sesiones con voz, pero sin voto. En el supuesto de que no se reúna la mayor parte de los Consejeros, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes, con los consejeros y representantes que asistan. Cabe apuntar que las resoluciones que al efecto se

tomen se hará por mayoría (absoluta o relativa) de votos, salvo las que conforme a este Código requieran de una mayoría calificada.

El Consejo General del Instituto cumple con una serie de funciones, todas ellas de distinta naturaleza, pero que tienen en común la materia político electoral, de acuerdo al artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y las que hemos clasificado de la siguiente manera:

**Reglamentarias:**

- Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto;
- Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores;
- Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas todas sus atribuciones señaladas en el Código de la materia.
- Expedir el Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales del Instituto;

**De nombramiento:**

- Nombrar de entre los consejeros electorales propietarios del Consejo General, a quien deba sustituir provisionalmente al consejero Presidente en caso de ausencia definitiva;
- Designar al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su Presidente;

- Designar en caso de ausencia del Secretario, de entre los integrantes de la Junta General Ejecutiva, a la persona que fungirá como Secretario del Consejo en la sesión;
- Designar a los Directores Ejecutivos del Instituto, conforme a la propuesta que presente el Consejero Presidente;
- Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los Consejos Locales y Distritales, y que en todo tiempo fungirán como vocales ejecutivos de las juntas correspondientes;
- Designar por mayoría absoluta, a más tardar el día 30 del mes de octubre del año anterior al de la elección, de entre las propuestas que al efecto hagan el consejero Presidente y los consejeros electorales del propio Consejo General, a los consejeros electorales de los Consejos Locales.

#### **De vigilancia y Fiscalizadoras:**

- Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su Presidente y de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles;
- Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de

participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos;

- 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;
- Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas se actúe con apego al Código electoral, así como a lo dispuesto en el reglamento que al efecto expida el Consejo General;
- Resolver sobre el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo en los casos previstos en los incisos e) al h) del párrafo 1 del artículo 66 y c) al f) del párrafo 13 del artículo 35, respectivamente, de este Código, emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en el Diario Oficial de la Federación;
- Conocer los informes trimestrales y anual que la Junta General Ejecutiva rinda por conducto del Secretario Ejecutivo del Instituto;

#### **Jurisdiccionales:**

- Resolver los recursos de revisión que le competan en los términos de la ley de la materia;

**De mando:**

- Ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y, en su caso, aprobar los mismos;
- Ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos a fin de determinar para cada elección, del ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas;
- Requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal;

**Administrativas:**

- Aprobar el modelo de la Credencial para Votar con fotografía, el de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral;
- Determinar los topes máximos de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, de conformidad con el artículo 182-A del COFIPE;
- Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos en los términos de este Código;
- Registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y las de senadores por el principio de representación

proporcional; así como las listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional que presenten los partidos políticos nacionales, comunicando lo anterior a los Consejos Locales de las Cabeceras de Circunscripción correspondiente;

- Registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a senadores y diputados por el principio de mayoría relativa;
- Efectuar el cómputo total de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, así como el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección de senadores y diputados por este principio, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas, en los términos de este Código, a más tardar el 23 de agosto del año de la elección;
- Informar a las Cámaras de Senadores y Diputados sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de senadores y diputados electos por el principio de representación proporcional, respectivamente, así como de los medios de impugnación interpuestos;
- Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación;

- Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en la presente ley;
- Fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva;
- Informar a la Cámara de Diputados o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión sobre el nombramiento del Consejero Presidente sustituto cuando éste ha sido designado ante la falta definitiva del titular;
- En ocasión de la celebración de los procesos electorales federales, podrá invitar y acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualesquiera de sus etapas:

El Consejo funciona bajo el sistema de comisiones, siendo una de las permanentes y de mayor importancia la de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

Es lógico pensar que trate de deslindarse a los Consejeros de los partidos políticos a quienes les deben aplicar la normatividad de la materia político electoral. Sin embargo ese deslinde no es absoluto y ciertamente su nombramiento lo deben al acuerdo de los partidos políticos dentro del Congreso.

Sus atribuciones lo colocan como el órgano sancionador por las infracciones cometidas por los partidos políticos y las coaliciones a las reglas del financiamiento ordinario y de las campañas electorales.

## **B. El Secreto Bancario, Fiduciario Fiscal en el caso de los Partidos Políticos.**

El Dr. *Jesús de la Fuente Rodríguez*, especialista de derecho bancario ve en el secreto profesional la base teórica del secreto bancario. Su origen etimológico efectivamente viene a darle significado y sentido a la expresión de que se comenta. Proviene de la voz latina *certum*, lo oculto, lo ignorado, como un derivado del verbo *scernere*, que significa segregar, separar, apartar. La reserva constituye una conducta omisiva a través de la cual una persona o grupo de personas se obligan a no transmitir cierta información a terceras personas, hacerlos partícipes de ciertos hechos o circunstancias.

El secreto profesional lo tenemos presente en distintas ramas del derecho. Aunque algo polémico, el Dr. *Jesús de la Fuente* encuentra como fundamento constitucional del secreto bancario el artículo 16 cuyo primer párrafo a la letra se inserta:

**"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."**

De forma clara y expresa no se desprende la imposibilidad de las autoridades bancarias a hacer pública o proporcionar a terceras personas los datos de los

usuarios de los servicios financieros. Del precepto si se desprende la protección del derecho a la intimidad, a la privacidad.

El derecho a la intimidad si es reconocido por nuestro texto fundamental, al menos, en uno de sus aspectos, mismos que brevemente se exponen:

**La divulgación pública de hechos privados.-** Resulta ser la forma más típica de la violación al derecho a la intimidad. A través de su acción, el tercero divulga hechos que pertenecen a la vida privada e íntima de las personas.

**La presentación al público de hechos falseados.-** En el derecho norteamericano se le conoce bajo la expresión "*false light in public eye*", La violación consiste en divulgar falsas apreciaciones de la verdad respecto a hechos que conciernen a terceras personas. Se trata también de la publicación de verdades a medias que lastiman y hieren a la persona de cuyos actos, hechos o vida se trate. En éste supuesto cabe incluir la utilización del nombre, voz o imagen de una persona, con una apariencia deformada, con fines publicitarios.<sup>45</sup>

En el ordenamiento jurídico penal mexicano podemos encontrar delitos como el de revelación de secretos, que pueden ser cometidos por gente que con motivo del ejercicio profesional de su carrera se entera de situaciones íntimas de sus

---

<sup>45</sup> Cfr.- SARAZA JIMENA, Rafael, "Libertad de Expresión e Información Frente al Honor, Intimidad y Propia Imagen", Editorial Aranzadi. España; 1995. pp, 132 y 133.

clientes, que no pueden ser divulgadas y dadas a conocer a terceras personas, so pena de ser sancionados con pena de prisión.

El secreto bancario encuentra su fundamento legal en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito cuyo texto a la letra se transcribe:

"Las instituciones de crédito en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, sino al depositante, deudor, titular o beneficiario que corresponda, a sus representantes legales o a quienes tenga otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio, salvo cuando las pidieren, la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte o acusado y las autoridades hacendarias federales, por conducto de la comisión Nacional Bancaria, para fines fiscales.

Los empleados y funcionarios de las instituciones de crédito serán responsables, en los términos de las disposiciones aplicables, por violación del secreto que se establece y las instituciones estarán obligadas en caso de revelación del secreto, a reparar los daños y perjuicios que se causen.

Lo anterior, en forma alguna afecta la obligación que tiene las instituciones de crédito de proporcionar a la Comisión Nacional Bancaria, toda clase de información y documentos que, en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, les solicite en relación con las operaciones que celebren y los servicios que presten."

Por virtud de las reformas legales publicadas el 4 de junio de 2001 se ampliaron los supuestos de excepción al secreto bancario. El texto del artículo 117-Bis a la letra dispone:

"La Comisión Nacional Bancaria y de Valores estará facultada para proporcionar a autoridades financieras del exterior, información sobre las operaciones y servicios previstos en el artículo 117, así como en la fracción XV del artículo 46 de esta Ley, que reciba de las instituciones de crédito, siempre que tenga suscritos con dichas autoridades acuerdos de intercambio de información en los que se contemple el principio de reciprocidad, debiendo en todo caso abstenerse de proporcionar la información cuando a su juicio ésta pueda ser usada para fines distintos a los de la supervisión financiera, o bien, por causas

de orden público, seguridad nacional o por cualquier otra causa prevista en los acuerdos respectivos.

El secreto bancario es una de las modalidades del secreto financiero, siendo otro de los casos específicos, el secreto fiduciario, que encuentra su fundamento legal en el artículo 118:

"Con la salvedad de toda clase de información que sea solicitada por la Comisión Nacional Bancaria, la violación del secreto propio de las operaciones a que se refiere la fracción XV del artículo 46 de esta Ley, incluso ante las autoridades o tribunales en juicios o reclamaciones que no sean aquellos entablados por el fideicomitente o fideicomisario, comitente o mandante, contra la institución o viceversa, constituirá a ésta en responsabilidad civil por los daños y perjuicios ocasionados, sin perjuicio de las responsabilidades penales procedentes."

Otra de las modalidades del secreto financiero es el secreto bursátil, que encuentra su base legal en los artículos 25 y 72 de la Ley del Mercado de Valores, tal y como se desprende de su texto:

**ARTÍCULO 25.** Las casas de bolsa en ningún caso podrán dar noticias o información de las operaciones o servicios que realicen o en las que intervengan, sino al titular o beneficiario, a sus representantes legales o quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en ellas; salvo cuando las pidiere la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte o acusado y las autoridades hacendarias federales por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para fines fiscales o en el caso de la información estadística a que se refiere la fracción I del artículo 27 de esta Ley.

Los empleados y directivos de las casas de bolsa serán responsables en los términos de las disposiciones aplicables, por la violación del secreto que se establece en este artículo y las sociedades señaladas estarán obligadas en caso de revelación del secreto a reparar los daños y perjuicios que se causen.

Lo anterior, no afecta en forma alguna la obligación que tienen las casas de bolsa de proporcionar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, toda clase de información y documentos que, en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia e investigación, les solicite.

La citada Comisión estará facultada a proporcionar a las autoridades financieras del exterior, información sobre las operaciones, que reciba

de las casas de bolsa, siempre que tenga suscritos con dichas autoridades acuerdos de intercambio de información en los que se contemple el principio de reciprocidad, debiendo en todo caso abstenerse de proporcionar la información cuando a su juicio ésta pueda ser usada para fines distintos a los de la supervisión financiera, o bien por causas de orden público, seguridad nacional o por cualquier otra causa convenida en los acuerdos respectivos."

**"ARTÍCULO 72.** Las instituciones para el depósito de valores en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos y demás operaciones o servicios que realicen o en las que intervengan, sino al depositante, a sus representantes legales o quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en ella; salvo cuando las pidiere la autoridad judicial en virtud providencia dictada en juicio en el que el depositante sea parte o acusado y las autoridades hacendarias federales por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para fines fiscales.

Los empleados y directivos de las instituciones para el depósito de valores serán responsables en los términos de las disposiciones aplicables, por la violación del secreto que se establece y las propias instituciones estarán obligadas en caso de revelación del secreto a reparar los daños y perjuicios que se causen.

Lo anterior, en forma alguna afecta la obligación que tienen las instituciones para el depósito de valores de proporcionar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, toda clase de información y documentos que, en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia e investigación, les solicite en relación con las operaciones que celebren.

La citada Comisión estará facultada a proporcionar a las autoridades financieras del exterior, información sobre las operaciones, que reciba de las instituciones para el depósito de valores, siempre que tenga suscritos con dichas autoridades acuerdos de intercambio de información en los que se contemple el principio de reciprocidad, debiendo en todo caso abstenerse de proporcionar la información cuando a su juicio ésta pueda ser usada para fines distintos a los de la supervisión financiera, o bien por causas de orden público, seguridad nacional o por cualquier otra causa convenida en los acuerdos respectivos.

El secreto bancario es un deber a cargo de los bancos respecto de los hechos vinculados a las personas con las que mantiene relaciones comerciales. Sin embargo el secreto financiero es más amplio que el secreto bancario y bien se puede entender como el deber a cargo de las instituciones de crédito y de sus

empleados de no revelar directa o indirectamente los datos que tengan en conocimiento con motivo de su actividad financiera.

Para el Dr. *Jesús de la Fuente Rodríguez* el secreto bancario es *"el deber jurídico que tienen las instituciones de crédito, sus órganos, sus funcionarios, empleados y personas en relación directa con ellas, de observar discreción sobre cualquier tipo de operaciones que celebra con los usuarios; salvo en los casos en que así lo disponga la ley de la materia, o lo faculte el mismo cliente o en los casos de excepción que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."*<sup>46</sup>

Toda vez que el legislador no se ha tomado la molestia de exceptuar del secreto financiero a las autoridades electorales cuando estas le requieran información respecto de personas involucradas con el financiamiento de los partidos políticos, se ha optado por hacer firmar a los representantes de los partidos políticos nacionales su consentimiento para que las autoridades electorales puedan conocer el manejo de todas las cuentas bancarias y otros instrumentos financieros que los partidos políticos utilicen para mover sus recursos ordinarios y de campaña. No obstante desde el año 2002 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha dictado jurisprudencia en relación a la inoponibilidad del secreto bancario a las autoridades electorales.

**Tipo de documento:** Tesis de jurisprudencia

**Tercera época**

**Instancia:** Sala Superior

**Fuente:** Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación "Justicia Electoral"

**No. Tesis:** J 01/2003

---

<sup>46</sup> DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, "Tratado de Derecho Bancario y Bursátil", Tomo II, Porrúa, México, 2002. p. 1325.

**SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.**— La interpretación gramatical, sistemática y funcional del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito hace patente que el Instituto Federal Electoral, en el ejercicio de las funciones de fiscalización de los recursos públicos que se otorgan a los partidos políticos para cumplir sus finalidades, se encuentra incluido en los conceptos abiertos de autoridades hacendarias federales y para fines fiscales, y por tanto, en la salvedad que sobre el secreto bancario establece el precepto interpretado. Así, si se toma en cuenta que los conceptos citados no se limitan a autoridades que formalmente tengan el calificativo de hacendarias en su denominación, sino a todas aquellas que materialmente realicen funciones afines a la hacienda pública federal, que comprende la administración, distribución, control y vigilancia sobre el ejercicio de recursos públicos, la calidad de fiscales se entiende referida a todas las funciones relativas a la recaudación de contribuciones y su destino, a la vigilancia e investigación sobre su uso y comprobación de irregularidades, así como a la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan. Ahora bien, el artículo 41, fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 49, apartado 6; 49-A, 49-B, 72, 82, 269, 270, 271 y 272, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ponen de manifiesto que el Instituto Federal Electoral, al llevar a cabo el control o fiscalización de los recursos que reciben los partidos políticos, cumple con una finalidad eminentemente fiscal, al vigilar, comprobar e investigar todo lo relativo al manejo de esos recursos, así como al instaurar el procedimiento administrativo sancionador respectivo; razón por la que, cuando desempeña tales funciones, realiza actuaciones de una autoridad de carácter hacendario, en la consecución de fines fiscales, por lo cual se encuentra en el supuesto de excepción al secreto bancario, y consecuentemente tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información relativa a las operaciones bancarias que resulte razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere. Lo anterior se fortalece si se tiene en cuenta que la finalidad perseguida por la salvedad en comento consiste en allanar el camino para lograr el óptimo desempeño de las autoridades que desarrollan la función fiscalizadora, así como porque la interpretación adoptada es conforme con la evolución histórica del secreto bancario en la legislación, y con la forma en que invariablemente se ha interpretado la ley, tanto en la emisión de nuevas leyes, como en la llamada interpretación para efectos administrativos.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-050/2001.—Partido Revolucionario Institucional.—7 de mayo de 2002.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-054/2001.—Partido de la Revolución Democrática.—7 de mayo de 2002.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-046/2002.—Fuerza Ciudadana, Partido Político Nacional.—30 de enero de 2003.—Unanimidad de votos en el criterio.

Tiene cierta lógica el hecho de que el IFE al efectuar la revisión del financiamiento de los partidos políticos lo hace en virtud de la protección de un interés público que por supuesto, no puede estar supeditado al interés privado de las personas físicas y morales que han intervenido en dicho financiamiento, respaldándose para ello en el secreto bancario y financiero. Es por ello, que el secreto bancario no puede ser oponible a las facultades de fiscalización de las

autoridades electorales, de ser así se estaría violentando uno de los pilares de la democracia mexicana "la equidad en la competencia electoral".

## **Capítulo Cuarto**

### **Ampliación de las Facultades Fiscalizadoras al Instituto Federal Electoral**

#### **I. Las precampañas y elecciones primarias.**

Si la adecuada fiscalización de los recursos utilizados por los partidos durante sus campañas electorales es difícil de llevarse a cabo al 100% por los artificios y mañas que los partidos ya tienen para esconder la entrada de recursos a su patrimonio, así como que se asesoran con gente que les ayuda a simular los gastos de campaña de tal suerte que las autoridades nunca lleguen a conocer los ingresos y los egresos, así como el origen de los dineros que se utilizan para la competencia electoral; más aún es el monitoreo de los recursos que se llegan a emplear en las precampañas.

La opinión pública conoce de los escándalos políticos generados por la corrupción y el financiamiento ilícito de candidatos y de partidos en su lucha por el

poder. La corrupción en todas las etapas del proceso electoral se hace patente, tanto en las precampañas como en las campañas

Es bien importante diferenciar entre las fuentes del financiamiento en las precampañas y el de las campañas electorales, al menos, desde el punto de vista formal. La Constitución prevé el financiamiento público y privado de los partidos políticos, quienes a su vez normalmente gastan los recursos para la campaña, pero el estado no está obligado a financiar las precampañas electorales para el posicionamiento de la gente al interior de los institutos políticos, motivo por el cual merece una regulación aparte y distinta, con sus propias modalidades. Toda vez que soy muy crítico respecto del costo de la democracia mexicana no estoy de acuerdo en que el Estado también financie la competencia electoral al interior de los partidos, es por ello que aquel que desee aspirar a la candidatura de un partido político por un cargo de elección popular financie sus actividades con dineros propios y de simpatizantes. La Suprema Corte ha distinguido entre la naturaleza de las campañas y las precampañas electorales en relación a las modalidades de su financiamiento, por lo que a continuación cabe citar la siguiente jurisprudencia:

**Tipo de documento:** Jurisprudencia

**Novena época**

**Instancia:** Pleno

**Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

**Tomo:** XX, Septiembre de 2004

**Página:** 818

**PRECAMPAÑAS ELECTORALES. LA OBTENCIÓN DE SU FINANCIAMIENTO DEBE SUJETARSE A LAS PREVISIONES DE LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA.** Del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que los partidos políticos en general (nacionales y estatales) pueden contar con financiamiento para el logro de sus fines, para lo cual podrán recibir aportaciones privadas, ya sea de sus militantes o simpatizantes, o de las personas físicas o morales que así decidan hacerlo, así como con financiamiento público, el cual tiene dos vertientes: una, para la realización

de sus actividades permanentes, y otra, para las acciones que realizan tendientes a la obtención del voto, como gastos de campaña, igualmente el citado precepto señala que el financiamiento público que se otorgue a los institutos políticos prevalecerá respecto del privado. Como puede observarse, los partidos políticos no cuentan propiamente con un financiamiento destinado a la realización de sus precampañas internas para la designación de sus candidatos, circunstancia que pone de manifiesto que en el caso de éstas no pueden operar las mismas reglas que en las campañas electorales, respecto de la forma en que puede obtenerse el financiamiento, circunstancia que debe sujetarse a las modalidades que la legislación aplicable establezca para su origen, destino y aplicación, así como el tope de gastos y su posterior fiscalización.

Acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004. Partidos Políticos Convergencia, Acción Nacional y de la Revolución Democrática. 15 de junio de 2004. Unanimitad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Alejandro Cruz Ramírez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta y uno de agosto en curso, aprobó, con el número 70/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de dos mil cuatro.

Aquí cabe citar un dicho muy famoso de Carlos Hank González "Político pobre, pobre político". Cualquiera persona interesada en ingresar al mundo de la política debe contar con recursos suficientes para promoverse, primero dentro del partido en que milita, para lo cual debe gastar fuertes sumas de dinero, y ya posicionado dentro de su partido será financiado por éste para alcanzar el objetivo trazado por el partido. La Suprema Corte de Justicia ha resuelto que las precampañas de personas que son ajenas a los partidos políticos no contraviene disposición constitucional alguna, y cualquiera que no sea de las personas prohibidas por las leyes puede hacer actos proselitistas para que un partido político lo postule como su candidato. En ese sentido es conveniente citar la interpretación jurisprudencial a que me refiero.

**Tipo de documento:** Jurisprudencia

**Novena época**

**Instancia:** Pleno

**Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

**Tomo:** XX, Septiembre de 2004

**Página:** 813

**PRECAMPAÑAS ELECTORALES. EL ARTÍCULO 268 DE LA LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO, AL FACULTAR A LOS CIUDADANOS QUE NO SEAN MILITANTES O SIMPATIZANTES DE ALGÚN PARTIDO POLÍTICO PARA QUE LAS REALICEN, NO CONTRAVIENE EL**

**SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS, NI LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA MATERIA ELECTORAL, PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** El artículo 268 de la Ley Electoral de Quintana Roo, al facultar a los ciudadanos que no sean militantes o simpatizantes de algún partido político para que realicen actividades proselitistas en busca de su nominación a un puesto de elección popular previamente a la designación de candidatos, no contraviene los principios rectores de certeza y legalidad contenidos en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, por un lado, permite hacer vigente el derecho de los ciudadanos a buscar su nominación para un puesto de elección popular, contenido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal y, por otro, es acorde al sistema de partidos políticos que el artículo 41 del propio Ordenamiento Fundamental prevé, ya que en este caso, el hecho de que un ciudadano por sí mismo realice una precampaña, tiene por objeto precisamente que un partido lo postule como su candidato para una elección determinada, siempre y cuando el propio instituto así lo decida de acuerdo con su normativa interna, con lo que se corrobora que sólo a través de los partidos políticos los ciudadanos tendrán la posibilidad de acceder al ejercicio del poder público.

Acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004. Partidos Políticos Convergencia, Acción Nacional y de la Revolución Democrática. 15 de junio de 2004. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Alejandro Cruz Ramírez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta y uno de agosto en curso, aprobó, con el número 66/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de dos mil cuatro.

Así como los recursos de los precandidatos pueden provenir de su propio patrimonio, de su trabajo, también se puede tratar de recursos obtenidos a través de colectas con sus simpatizantes. La regulación pormenorizada de los montos, formas, reportes, recursos y demás aportaciones que pueden realizar las personas a favor de los aspirantes a candidatos, contenida en preceptos normativos, constituye la modalidad para la obtención de financiamiento para las precampañas de quienes aspiren a contender al interior de un partido político por una candidatura a un cargo de elección popular, que de forma alguna puede confundirse con las normas relativas a las campañas electorales, ya que en las últimas, el financiamiento que se utiliza es el que la autoridad electoral entrega a los partidos políticos para sus actividades dentro del proceso electoral.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004. Partidos Políticos Convergencia, Acción Nacional y de la Revolución Democrática. 15 de junio de 2004. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Alejandro Cruz Ramírez.

Si se trata de servidor público, hay que ser muy cuidadosos en vigilar que dichos dineros y bienes hubiesen sido desviados de la administración para respaldar causas de particulares. En este sentido no es raro ver spots publicitarios, en radio televisión y prensa donde se elogian los supuestos logros de un gobierno ponderando las acciones ligadas a los servidores públicos con el afán de hacer publicidad a costa del erario. Es por ello, que atendiendo al principio de equidad, la Suprema Corte de Justicia, sobre el particular se ha manifestado en tesis de jurisprudencia que a la letra se inserta.

**Tipo de documento:** Jurisprudencia

**Novena época**

**Instancia:** Pleno

**Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

**Tomo:** XX, Septiembre de 2004

**Página:** 814

**PRECAMPAÑAS ELECTORALES. EL ARTÍCULO 276 DE LA LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO, ES CONTRARIO AL PRINCIPIO DE CERTEZA CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** El artículo 276 de la Ley Electoral de Quintana Roo que prohíbe a los aspirantes a candidatos que tengan un cargo de elección popular o en la administración pública estatal o municipal y que manejen recursos públicos, a utilizarlos para promover su imagen personal, contraviene el principio de certeza previsto en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior es así, ya que el citado precepto señala que la promoción de la imagen personal se presenta cuando bajo el pretexto de informar a la ciudadanía acciones u obras de gobierno se divulga cualquiera de las características distintivas del aspirante a candidato, en grado igual o mayor, respecto de la acción u obra a comunicar, y al interpretarse que la imagen personal sí puede promoverse en un grado menor a lo que se pretende comunicar, ello daría origen a que se utilizaran recursos públicos para la indicada promoción, produciéndose inequidad en las precampañas electorales.

Acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004. Partidos Políticos Convergencia, Acción Nacional y de la Revolución Democrática. 15 de junio de 2004. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Alejandro Cruz Ramírez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta y uno de agosto en curso, aprobó, con el número 68/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de dos mil cuatro.

Recordemos que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad en la materia; sin embargo la Suprema Corte puede

conocer de ella cuando se trata de la promoción de la inconstitucionalidad del algún precepto que provenga de las leyes electorales.

En algunos Estados de la República mexicana, como es el caso de Quintana Roo su regulación electoral prevé la imposición de límites a los gastos de precampaña, circunstancia que no contraviene disposición constitucional alguna, circunstancia que viene a reforzar el principio de equidad en la competencia electoral, que viene muy provechosa dentro de un país en que la desigualdades sociales son muy notorias y en donde a los pobres les está prohibido hacer política.

**Tipo de documento:** Jurisprudencia

**Novena época**

**Instancia:** Pleno

**Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

**Tomo:** XX, Septiembre de 2004

**Página:** 815

**PRECAMPAÑAS ELECTORALES. EL ARTÍCULO 278 DE LA LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO, AL ESTABLECER UN LÍMITE A LOS GASTOS Y OBLIGAR A LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LLEVAR UNA CONTABILIZACIÓN ESPECIAL AL RESPECTO, NO INTERFIERE CON EL SISTEMA ELECTORAL FEDERAL.** Toda vez que la participación de los partidos políticos nacionales en los procesos electorales locales se rige por la normativa estatal correspondiente, y que la precampaña forma parte del sistema constitucional electoral, resulta evidente que al establecer el artículo 278 de la Ley Electoral de Quintana Roo un tope a los gastos de precampaña y obligar a los partidos políticos a llevar una contabilización especial al respecto, no interfiere con el sistema electoral federal, ya que dicha regulación implica el establecimiento de lineamientos a los que los partidos nacionales y locales estarán sujetos en los procesos electorales de la entidad, con el fin de que en las erogaciones de precampaña no se rebasen los límites legales, ya que de lo contrario se propiciaría que los aspirantes a candidatos contendían en un plano de desigualdad, además de que no se tendría la certeza necesaria de la aplicación de los recursos empleados.

Acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004. Partidos Políticos Convergencia, Acción Nacional y de la Revolución Democrática. 15 de junio de 2004. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Alejandro Cruz Ramírez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta y uno de agosto en curso, aprobó, con el número 69/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de dos mil cuatro.

Para finalizar también es importante que para el mejor monitoreo de los recursos erogados en las precampañas y reforzar el principio de equidad es conveniente que la legislación secundaria imponga límites temporales para la realización de tales procesos. Marcar la fecha de inicio y de terminación de los procesos de selección interna de los partidos políticos facilitaría en mucho al monitoreo de los gastos que al efecto se realicen en las campañas y las precampañas. En ese mismo sentido lo ha resuelto nuestro máximo tribunal a través de jurisprudencia que al efecto se cita:

**Tipo de documento:** Jurisprudencia

**Novena época**

**Instancia:** Pleno

**Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

**Tome:** XIX, Febrero de 2004

**Página:** 633

**PRECAMPAÑAS ELECTORALES. LOS ARTÍCULOS 142 Y 148, FRACCIÓN III, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, AL IMPONER LÍMITES PARA SU INICIO, NO CONTRAVIENEN LOS ARTÍCULOS 6o., 7o., 9o. Y 31, FRACCIONES I, II Y III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** Los artículos 142 y 148, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, en cuanto regulan el inicio de la precampaña electoral y la sanción por su inobservancia, consistente en la posible pérdida del registro de candidato, no violentan los artículos 6o., 7o., 9o. y 31, fracciones I, II y III, constitucionales, en los que se consagran las garantías y prerrogativas que se traducen en libertad de expresión, escribir y publicar escritos, derecho de asociación, de votar y ser votado para ocupar un cargo de elección popular, así como de asociarse para tomar parte en asuntos políticos del país. Lo anterior, ya que los artículos 41, fracción I, y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, establecen, entre otros, los principios de equidad y certeza, con el objeto de garantizar condiciones de equidad que propician la participación de los partidos políticos en igualdad de condiciones. Así, cuando los referidos preceptos legales imponen un límite de noventa días previos al proceso electoral, para el inicio de precampañas políticas, tienen como fin controlar, entre otras cosas, el origen, el monto y el destino de los recursos económicos que se utilicen, con el objeto de que, en igualdad de circunstancias, todos los aspirantes a cargos públicos de elección popular y los partidos políticos cuenten con las mismas oportunidades para la promoción de candidatos.

**Acción de inconstitucionalidad 26/2003. Partido del Trabajo. 10 de febrero de 2004. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Víctor Miguel Bravo Melgoza.**

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy dieciséis de febrero en curso, aprobó, con el número 3/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciséis de febrero de dos mil cuatro.

En relación al financiamiento de las precampañas, Transparencia mexicana ha propuesto un mecanismo sencillo a seguir, mismo que consiste en lo siguiente:

La apertura y operación de un fideicomiso supervisado por un comité técnico independiente que recibe, controla y registra la totalidad de los recursos que se gasten en las precampañas. El CT es responsable de supervisar la operación del fideicomiso, respetando el anonimato de los donantes en caso de que así lo soliciten.

Al mismo tiempo sería obligación de los aspirantes a constituir una sociedad civil que cuenta con un sistema de control interno y contable que permita la verificación de de sus ingresos y egresos durante el tiempo en que realice actividades proselitistas.

La institución fiduciaria será designada por Transparencia Mexicana, siendo una distinta para cada uno de los aspirantes. Toda vez que la referida ONG trata de proteger su imagen pública, haría firmar un convenio con los candidatos para que en el supuesto de que el Comité Técnico tenga sospechas sobre el origen de los fondos con que se desarrolle la actividad política, se puede retirar del proceso de monitoreo.

En el contrato de fideicomiso, se establecerían una serie de reglas para que los donativos que rebasen cierta cantidad de dinero solo se puedan efectuar a través de cheque nominativo; aunque los bienes no pueden ser fideicomitados, si se registran y controlan como ingreso y gasto, al igual que el trabajo de voluntarios que participan de manera honoraria. Los recursos obtenidos a través de colectas deben ir acompañadas de un listado de las personas que asistieron a los eventos,

prohibiéndose los donativos de ciertas personas físicas y morales a fin de evitar el lavado de dinero y el desvío de recursos de otros partidos políticos.<sup>48</sup>

## II. Auditorías y visitas de verificación

Para el autor *Emilio Margáin* el derecho administrativo se encarga de las normas concernientes a la administración pública, en cualquiera de las tres instancias gubernamentales que contempla la Carta Magna. Igualmente advierte que de esta disciplina se han desprendido otras a las que se les ha reconocido autonomía, tales como el derecho financiero y el derecho tributario, el derecho electoral entre otros.

Este autor toma la definición dada por el español *Rafael Entrena Cuesta* quien define a esta disciplina como *"el conjunto de normas del derecho público interno que regulan la organización y actividad de las administraciones públicas"*.<sup>49</sup>

Por su parte, el tratadista *Narciso Sánchez Gómez*<sup>50</sup> brinda dos conceptos de lo que para él, es el derecho administrativo; el primero de ellos está expresado bajo los siguientes términos:

*"Es una disciplina científica constituida por un conjunto de preceptos jurídicos de derecho público, de principios políticos, doctrinales y sociales que tienen por*

---

<sup>48</sup> Cfr.- MURRIETA, Humberto.- *Este país, tendencias y opiniones*, No. 172, México, julio de 2005. pp, 28 a 31.

<sup>49</sup> Entrena Cuesta, Rafael, *"Derecho administrativo"*, 5ª edición. P. 59, quien es citado por MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *"Introducción al estudio del derecho administrativo mexicano"*, Editorial Porrúa, S.A. México; 1994. P. 8

<sup>50</sup> Profesor definitivo de Derecho Administrativo y Fiscal de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México; miembro del Instituto de Administración Pública del mismo Estado y del Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C.

*objeto regular la estructura y funcionamiento del poder ejecutivo del Estado, sus relaciones con los poderes legislativo y judicial, con otras entidades soberanas, por entes públicos de la misma nación y con los particulares, con el fin de atender las tareas específicas y generales de la administración pública a favor de la colectividad*.<sup>51</sup>

El Autor Enrique Pérez de León<sup>52</sup> hace un comentario en el sentido de que las cuestiones relativas a la administración, para poder ser debidamente estudiadas, requieren de una disciplina científica encargada de sistematizar, ordenar, analizar y delimitar su contenido, actividad que cumple el derecho administrativo.<sup>53</sup>

A pesar de que no sea tan claro el desprendimiento del derecho electoral del derecho administrativo, ambas disciplinas comparten ciertos rasgos en común, como lo es que sus autoridades deben desarrollar sus actos conforme a derecho, respetando los procedimientos que al efecto se dispongan en las leyes de la materia.

---

<sup>51</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, "Primer curso de derecho administrativo", Editorial Porrúa, S.A. México; 1998. P. 86.

<sup>52</sup> Profesor titular "A" medio tiempo por oposición; secretario auxiliar, 1961-67; coordinador general de la cátedra de derecho constitucional y administrativo 1970-72; presidente de la comisión dictaminadora, área de derecho 1971-73; y presidente de la comisión académica 1976, en la facultad de contaduría y administración de la UNAM.

<sup>53</sup> Cfr.- PÉREZ DE LEÓN, Enrique, "Notas de derecho constitucional y administrativo", 10ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 1989. P. 145.

*El citado Pérez de León advierte que el acto administrativo ha sido objeto de un sinnúmero de discrepancias, en cuanto a su concepto<sup>54</sup>. Para algunos –dice– es el medio por el cual se manifiesta la actividad administrativa, se trata de la exteriorización de la actividad jurídica desplegada por el poder público. Otras corrientes –continúa su exposición– lo conceptúan como la declaración de índole jurídico, unilateral y ejecutivo, con base en el la cual, la administración procede a crear, modificar, reconocer o extinguir situaciones jurídicas de tipo subjetivo.*

*Para el Dr. Miguel Acosta Romero "es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, crea, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general".<sup>55</sup>*

Cuando el acto irregular carece de cualquier elemento esencial, se le reputa como inexistente. Son elementos de existencia del acto administrativo: la voluntad, el objeto, la competencia y la forma requerida. No se puede aceptar la existencia de un acto administrativo si no ha sido el deseo crearlo; o si bien, quien lo crea no tiene facultades para ello; o que carezca de la forma requerida por la ley.

---

<sup>54</sup> El maestro Martínez Morales sobre el particular coincide con el autor ya que es de su conocimiento que la mayoría de los tratadistas de derecho administrativo aportan su propia definición de acto administrativo, de tal manera que existen decenas de ellas, en las cuales siempre se pretende innovar, lo que en ocasiones no se logra. Cfr.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. "Diccionarios jurídico temáticos. Vol. 3. Derecho administrativo", Harla. México; 1999. P. 2.

<sup>55</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, "Teoría general de derecho administrativo; primer curso", 15ª edición. Editorial Porrá, S.A. México; 2000. P. 139.

**Tipo de documento:** Tesis relevante

**Tercera época**

**Instancia:** Sala Superior

**Fuente:** Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación "Justicia Electoral"

**No. Tesis:** SUP012.3 EL1/2003

**INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL INCUMPLIMIENTO DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN, DA LUGAR A ORDENAR SU REPOSICIÓN.**— Las formalidades esenciales del procedimiento deben ser estrictamente observadas por la autoridad, incluida desde luego la autoridad administrativa electoral encargada de la revisión de los informes de ingresos y gastos de los partidos políticos, quien debe regir su conducta con respeto absoluto al principio de legalidad. Por tanto, el incumplimiento de las referidas formalidades implica una violación sustancial a las garantías constitucionales de legalidad, objetividad, certeza y seguridad jurídica, y, en consecuencia, la actualización de vicios al procedimiento que afectan la defensa del actor y le paran perjuicio. Conforme con lo anterior, la omisión de la autoridad administrativa electoral de levantar las actas de inicio y conclusión de los trabajos de revisión de informes, donde se contengan por escrito, entre otros aspectos, el objeto de la diligencia, el lugar, fecha y hora en que se realiza, los documentos materia de la revisión, el nombre de las personas que en las mismas intervienen y los medios con los que se identifican, así como la firma de los responsables de la revisión y de los testigos de asistencia designados, ya sea por el responsable del órgano de finanzas del partido político o, en su ausencia o negativa, por los responsables de la revisión, constituye incumplimiento al requisito esencial del debido procedimiento legal, que debe observarse en atención al principio de legalidad electoral constitucionalmente previsto. De igual manera, si la autoridad responsable no precisa el día y la hora en que se llevarán a cabo las visitas de verificación, o bien, los auditores y demás personas comisionadas para realizar la revisión no se identifican ante los representantes del partido político, se hace igualmente evidente que la autoridad electoral revisora incumple con los requisitos esenciales que regulan el debido procedimiento para la revisión de los informes anuales de los partidos políticos y que, como tales, garantizan los principios de legalidad, objetividad, certeza y seguridad jurídica, de indispensable observancia en un Estado constitucional democrático de derecho, con fundamento en los artículos 41, fracción III, primer párrafo, en relación con el 16, párrafos octavo y undécimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 49-B y 73, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 19.5 y 19.6 del 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. En consecuencia, de actualizarse las referidas omisiones e irregularidades, ha lugar a ordenar la reposición del procedimiento de revisión, a efecto de que la autoridad administrativa electoral las subsane y, hecho lo anterior, en ejercicio de su competencia, continúe con el procedimiento y dicte la resolución que conforme a derecho corresponda.

Recurso de apelación. SUP-RAP-027/2002.—Partido de la Revolución Democrática.—31 de octubre de 2002.—Unanimidad de votos.—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.—Secretario: Enrique Aguirre Saldivar.

Las autoridades electorales en todo momento deben observar la garantía de legalidad prevista en el primer párrafo el artículo 16 de la Norma Fundamental:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

A manera de ejemplo, atento a lo dispuesto por el artículo 19.5 del 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, el secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral informará a cada partido político los nombramientos de los auditores que se encargarán de la verificación documental y contable correspondiente, y señalará día y hora para la comparecencia en las oficinas del partido o bien para que se realice la entrega de la información en las oficinas de la Secretaría Técnica. Ello en virtud de que ninguna autoridad se puede presentar ante el domicilio de los partidos políticos sin una orden por escrito en que se contenga la causa legal del procedimiento y exigir que se exhiba la documentación financiera. Hay que ser bien claros que las facultades de fiscalización de las autoridades electorales también deben atender a las prescripciones constitucionales, motivo por el cual están prohibidas las pesquisas.

### **III. Los procesos de selección interna de los Partidos Políticos**

El eje sobre el cual giran las democracias modernas son los partidos políticos, a través de los cuales se efectúa el reclutamiento del liderazgo político involucrando a la sociedad civil con la actividad gubernamental. Los partidos políticos son los protagonistas de la lucha pacífica por el poder.

Si los partidos políticos son un mecanismo importantísimo en la lucha pacífica por el poder y permiten la alternancia de los gobiernos y el logro de una vida democrática en donde prevalecen el pluralismo y la tolerancia, entonces hacia su interior, esos valores deben resguardarse de la misma manera en que se hace hacia fuera de dichas instituciones.

En los actos de selección interna de los candidatos de los partidos políticos, los dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes de los mismos, realizan de acuerdo con las normas estatutarias, actividades que no obstante tener el carácter de actos internos, son susceptibles de trascender al conocimiento de toda una comunidad, sin que constituyan actos anticipados de campaña, al no tener como fin la difusión de plataforma electoral alguna, ni pretender la obtención del voto ciudadano para acceder a un cargo de elección popular.

La precampaña tiene la función específica de promover públicamente a las personas que se están postulando, aún no de manera oficial, al interior de un partido político para llegar a obtener una posible candidatura. Por ello, constituye el proceso de selección interna que llevan a cabo los partidos políticos o coaliciones de sus candidatos a cargos de elección popular, conforme a sus estatutos o acuerdos, acorde con los lineamientos impuestos en la legislación de la materia, hasta el momento en que se obtiene la nominación y registro del candidato.

Los partidos políticos están en todo su derecho de regular dentro de sus estatutos el mecanismo para la selección interna de sus candidatos a los cargos de elección popular en que el partido llegue a participar. Por esa razón, cada partido es libre en determinar las modalidades y los procedimientos que mejor le convengan, así como los requisitos que una persona debe satisfacer para ser considerado precandidato. En base a dicho criterio se dictó la tesis de jurisprudencia que a continuación se cita:

**Tipo de documento:** Jurisprudencia

**Novena época**

**Instancia:** Plena

**Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

**Tomo:** XX, Septiembre de 2004

**Página:** 813

**PRECAMPAÑAS ELECTORALES. EL ARTÍCULO 268 DE LA LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO, AL FACULTAR A LOS CIUDADANOS QUE NO SEAN MILITANTES O SIMPATIZANTES DE ALGÚN PARTIDO POLÍTICO PARA QUE LAS REALICEN, NO CONTRAVIENE EL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS, NI LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA MATERIA ELECTORAL, PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** El artículo 268 de la Ley Electoral de Quintana Roo, al facultar a los ciudadanos que no sean militantes o simpatizantes de algún partido político para que realicen actividades proselitistas en busca de su nominación a un puesto de elección popular previamente a la designación de candidatos, no contraviene los principios rectores de certeza y legalidad contenidos en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, por un lado, permite hacer vigente el derecho de los ciudadanos a buscar su nominación para un puesto de elección popular, contenido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal y, por otro, es acorde al sistema de partidos políticos que el artículo 41 del propio Ordenamiento Fundamental prevé, ya que en este caso, el hecho de que un ciudadano por sí mismo realice una precampaña, tiene por objeto precisamente que un partido lo postule como su candidato para una elección determinada, siempre y cuando el propio instituto así lo decida de acuerdo con su normativa interna, con lo que se corrobora que sólo a través de los partidos políticos los ciudadanos tendrán la posibilidad de acceder al ejercicio del poder público.

Acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004. Partidos Políticos Convergencia, Acción Nacional y de la Revolución Democrática. 15 de junio de 2004. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Alejandro Cruz Ramírez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta y uno de agosto en curso, aprobó, con el número 66/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de dos mil cuatro.

Los partidos políticos están obligados con sus propios recursos a sufragar los gastos necesarios para la selección interna de sus candidatos a cargos de

elección popular, así como para la designación de su dirigencia. Ellos mismos, sin el apoyo de las autoridades electorales deben llevar a cabo todos los actos tendientes al buen logro de su democracia interna, pues de lo contrario estarían involucrando a las autoridades electorales en asuntos de interés interno de los partidos mermando con ellos la imparcialidad, independencia y autonomía de las autoridades electorales. Estos razonamientos nos llevan a concluir que las autoridades electorales están impedidas coadyuvar, aunque sea solo desde el punto de vista logístico en la selección interna de los candidatos de los partidos políticos. En ese sentido ha sido resuelto por la Suprema Corte al señalar:

**Tipo de documento:** Jurisprudencia

**Novena época**

**Instancia:** Pleno

**Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

**Tomo:** XIV, Julio de 2001

**Página:** 695

**INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MORELOS. LOS ARTÍCULOS 58 BIS, 59, INCISO J), Y 77, FRACCIÓN IX, DEL CÓDIGO ELECTORAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, QUE LO FACULTAN PARA COLABORAR CON LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DESARROLLO DE LOS PROCESOS INTERNOS DE SELECCIÓN DE SUS DIRIGENTES Y CANDIDATOS, VIOLAN LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** Los preceptos especificados, en cuanto facultan al referido instituto para auxiliar y colaborar con los partidos políticos, a petición de éstos, en la instrumentación de sus procesos de selección interna tanto de candidatos de elección popular, como para cargos de dirigencia partidista, hasta quince días antes del inicio del registro de candidatos y después de sesenta días posteriores al día de la jornada electoral, violan los principios rectores en materia electoral establecidos por el artículo 116 de la Constitución Federal, porque si el referido instituto es un organismo público autónomo, que tiene a su cargo la coordinación, preparación, desarrollo, vigilancia y calificación en toda la entidad, de los procesos electorales estatales y municipales, ordinarios y extraordinarios, cuyas actividades se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, profesionalismo y objetividad, es inconcuso que las facultades mencionadas van más allá de las finalidades constitucionales de dicho instituto y atentan contra los principios de imparcialidad e independencia que deben regir su actuación, pues el otorgar apoyo logístico a los partidos políticos que lo requieran, involucra aspectos subjetivos que podrían poner en duda su independencia y autonomía.

Acción de inconstitucionalidad 14/2000 y sus acumuladas 15/2000, 16/2000, 17/2000, 18/2000, 20/2000 y 21/2000. Partidos: Acción Nacional, Civilista Morelense, Alianza Social, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Convergencia por la Democracia y de la Sociedad Nacionalista. 23 de noviembre de 2000. Once votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy tres de julio en curso, aprobó, con el número 88/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a tres de julio de dos mil uno.

Si la autoridad electoral no puede participar en los proceso de selección interna de los partidos de sus candidatos, le impide, consecuentemente que, obligue a la reposición de un procedimiento considerado por algunos simpatizantes como ilegal. Toda vez que esa función deberá estar a cargo del Comité Ejecutivo Nacional o de los estatales, según sea el caso, por tratarse de un procedimiento interno. Ellos deben vigilar la transparencia y la equidad en la competencia interna sin involucrar a la autoridad electoral en el manejo de su funcionamiento interno.<sup>56</sup>

No obstante lo anterior, se han encontrado casos en que los actores políticos han impugnado el registro de candidatos de su partido por violentar las normas estatutarias en relación a los procedimientos de selección, y en donde la autoridad electoral interviene, no en el funcionamiento interno de los partidos políticos, sino porque un procedimiento viciado al mismo tiempo vicia el acto de autoridad que lo acepta, y aunque no estoy de acuerdo con dicho criterio, prefiero citarlo de manera textual para que el lector conozca de manera pormenorizada los argumentos que se esgrimen para anular actos de la vida interna de los partidos políticos.

**Tipo de documento:** Tesis de jurisprudencia

**Tercera época**

**Instancia:** Sala Superior

**Fuente:** Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación "Justicia Electoral"

**No. Tesis:** J.23/2001

**REGISTRO DE CANDIDATURAS. ES IMPUGNABLE SOBRE LA BASE DE QUE LOS CANDIDATOS NO FUERON ELECTOS CONFORME A LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO**

---

<sup>56</sup> Tesis relevante, Tercera época, Sala Superior, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación "Justicia Electoral". No. Tesis: SUP0013 ELI/2001

**REGISTRO DE CANDIDATOS. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ESTÁ IMPEDIDA PARA REPARAR VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO INTERNO DE SELECCIÓN.**

**POSTULANTE.** Por disposición expresa del artículo 3, apartado 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este sistema tiene como primer objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad; precepto del que se advierte que en estos medios de impugnación son examinables todos los vicios o irregularidades en que se pueda incurrir en los actos o resoluciones que se reclamen, es decir, cualquier actuación u omisión de la autoridad electoral, con la que se desvie del cauce marcado por la Constitución, sin limitación alguna. Los vicios o irregularidades de los actos electorales, pueden ser imputables directamente a la autoridad, o provenir de actos u omisiones de terceros, especialmente de los que intervienen, en cualquier manera, para la formación o creación del acto de autoridad o resolución de que se trate, y al margen de esa causalidad, si hay ilicitud en el acto o resolución, ésta debe ser objeto de estudio en los fallos que emitan las autoridades competentes, al conocer de los juicios o recursos que se promuevan o interpongan, cuando se haga valer tal ilicitud, en la forma y términos que precisa el ordenamiento aplicable, esto es, independientemente del agente que provoque irregularidades en los actos o resoluciones electorales, sea la conducta de la autoridad que lo emite o las actitudes asumidas por personas diversas, una vez invocada debidamente y demostrada, debe aplicarse la consecuencia jurídica que corresponda, y si ésta conduce a la invalidez o ineficacia, así se debe declarar y actuar en consecuencia. Por tanto, si se reclama el acuerdo de la autoridad electoral administrativa, mediante el cual se registraron o aceptaron candidaturas de partidos políticos, por estimar infringidas disposiciones de los estatutos internos, no debe estimarse que lo que se reclama realmente es el procedimiento de selección interna de candidatos, ni la lista resultante, porque uno de los elementos esenciales para la creación de los actos jurídicos administrativos, en cuyo género se encuentran los actos electorales, consiste en que los mismos sean producto de una voluntad administrativa libre y carente de vicios, y un elemento reconocido unánimemente por la doctrina y la jurisprudencia como vicio de la voluntad administrativa, está constituido por el error, que consiste en una falsa representación de la realidad, independientemente de que provenga de la propia autoridad o que sea provocada en ésta por otras personas. Para que el registro de candidatos que realiza la autoridad electoral se lleve a cabo válidamente, resulta necesario que se satisfagan todos los requisitos que fija la ley para tal efecto, así como que concurren los elementos sustanciales para que los candidatos que se presenten puedan contender en los comicios y, en su caso, asumir el cargo para el que se postulan. Uno de estos requisitos, consiste en que los candidatos que postulan los partidos políticos o las coaliciones de éstos, hayan sido electos de conformidad con los procedimientos que establecen sus propios estatutos; sin embargo, con el objeto de agilizar la actividad electoral, en la que el tiempo incesante juega un papel fundamental, se tiende a desburocratizar en todo lo que sea posible, sin poner en riesgo la seguridad y la certeza, por lo que el legislador no exige una detallada comprobación documental sobre la satisfacción de este requisito, con la presentación de la solicitud de registro de candidatos, sino que se apoya en el principio de buena fe con que se deben desarrollar las relaciones entre la autoridad electoral y los partidos políticos, y toma como base la máxima de experiencia, relativa a que ordinariamente los representantes de los partidos políticos actúan de acuerdo con la voluntad general de la persona moral que representan, y en beneficio de los intereses de ésta, ante lo cual, la mayoría de los ordenamientos electorales sólo exigen, al respecto, que en la solicitud se manifieste, por escrito, que los candidatos cuyos registros se solicita fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político, y partiendo de esta base de credibilidad, la autoridad puede tener por acreditado el requisito en mención. Sin embargo, cuando algún ciudadano, con legitimación e interés jurídico, impugna el acto de registro de uno o varios candidatos, y sostiene que los mismos no fueron elegidos conforme a los procedimientos estatutarios del partido o coalición que los presentó, lo que está haciendo en realidad es argüir que la voluntad administrativa de la autoridad electoral que dio lugar al registro, es producto de un error provocado por el representante del partido político que propuso la lista correspondiente, al haber manifestado en la solicitud de registro que los candidatos fueron electos conforme a los estatutos correspondientes, es decir, que la voluntad administrativa en cuestión se encuentra viciada por error, y que por tanto, el acto electoral debe ser invalidado.

Sala Superior. S3ELJ 23/2001

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-037/2000. Elías Miguel Moreno Brizuela. 17 de mayo de 2000. Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-132/2000. Guadalupe Moreno Corzo. 21 de junio de 2000. Mayoría de 6 votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-133/2000. Rosalinda Huerta Rivadeneyra. 21 de junio de 2000. Mayoría de 6 votos.

Hemos advertido, sobre todos en los procesos federales que los partidos políticos han utilizado mecanismos, en ocasiones democráticos para la selección de sus candidatos y en ocasiones no lo han sido tanto. Al menos en apariencia, el actual candidato a la presidencia de la república por el PAN, Felipe Calderón Hinojosa salió designada de unos comicios internos que se realizaron en toda la república en la que participaron únicamente militantes del partido, a diferencia del proceso absolutamente antidemocrático de donde salió victorioso el candidato a la presidencia del PRI, Roberto Madrazo Pintado, circunstancia que le ha valido una serie de críticas de los comunicadores de los principales medios de comunicación, intelectuales y la opinión pública<sup>57</sup>. Aunque en el PRD no hubo elecciones primarias, su candidato a la presidencia, Andrés Manuel López Obrador cuenta con la legitimidad y apoyo de su partido, toda vez que es la única figura política viable de su partido con posibilidades reales a alcanzar el más alto cargo de elección popular en México.

---

<sup>57</sup> Esta circunstancia significa un retroceso para la democracia interna del Partido Revolucionario Institucional, pues hace seis años, de forma inédita, José Antonio González Fernández sometió a votación de los miembros del CEN de su partido una propuesta para la selección de su candidato a la presidencia. Cfr.- LEYVA ACEVEDO, Efrén, "Estudios político electorales", Congreso del Estado de Guerrero, México, 2002. pp. 142 a 153.

#### **IV. Ajuste y homologación de los calendarios electorales.**

El Calendario Electoral *"es un documento preparado y concebido como un plan de trabajo electoral, que contiene fechas importantes en las cuales se irán desarrollando sus actividades previas y posteriores al día de las elecciones."*<sup>58</sup>

El calendario no solo se refiere a los actos de la autoridad administrativa, sino también de los órganos jurisdiccionales que tienen competencia en materia electoral. Entre las actividades administrativas se encuentran las licitaciones y adquisición de todos los insumos necesarios para el desarrollo del proceso electoral, incluyen las campañas publicitarias, las jornadas de empadronamiento, definición de distritos electorales, contratación de personal temporal, entre otras actividades.

El calendario electoral también incluye los actos de la administración de justicia electoral, la aplicación de sanciones y resolución de conflictos; incide en las tareas legislativas del Congreso General de la República y de los congresos estatales, ya que las leyes electorales y su normatividad está sujeta a determinados tiempos políticos y no puede ser modificada en cualquier tiempo, tal y como lo dispone el artículo 105 de nuestra Constitución Política, que a la letra dice:

*"Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales."*

---

<sup>58</sup> ULLOA, Felix, "Las reformas electorales", República Dominicana, marzo de 2001. p. 85.

También se llama calendario electoral al periodo que se abre con la convocatoria a elecciones y se cierra cuando se declaran firmes los resultados. Para las autoridades electorales, todas las actividades administrativas que se desarrollan en ese periodo son muy importantes, se deben llevar a cabo forzosamente y el lapso de tiempo es limitado. Dentro de este calendario electoral se lleva a cabo la propaganda electoral, la inscripción de los candidatos; la nominación de los organismos electorales temporales, la impresión de las papeletas, el señalamiento de la fecha de la jornada electoral, el voto, el escrutinio, el recuento, las impugnaciones y todos aquellos actos que se dan hasta la entrega de las credenciales a los ganadores.

Se llaman elecciones simultáneas cuando el mismo día se efectúan las presidenciales, para ocupar las curules y escaños en el Congreso Federal, elecciones para gobernadores, diputados locales, incluso para la conformación de los órganos municipales. Todo ello depende de la duración de los cargos a elección popular y su coincidencia en fechas con otros comicios.

El magistrado electoral salvadoreño *Félix Uña* señala que en muchos casos latinoamericanos, es la elección presidencial define si incide en los resultados electorales de otros cargos.<sup>59</sup> A manera de ejemplo cito el caso de la ola azul, cuando Vicente Fox Quezada resultó ganador de las elecciones presidenciales hace cinco años, aunque espero que el voto inteligente de los electores vaya independizando el resultado de cada uno de los cargos de elección popular.

---

<sup>59</sup> *Ibid.* p. 88.

Igualmente, cuando las elecciones son separadas, la mala o buena gestión del gobierno tiende a incidir en los resultados electorales que se den a la mitad de la gestión presidencial, en relación al Congreso y a los órganos municipales.

Se pueden diferenciar tres tipos de elecciones, todas ellas con sus ventajas y desventajas, mismas que son:

- a) Simultáneas.- Tiene la ventaja de un electorado menos cansado, aunque como desventaja está el arrastre de la elección presidencial sobre las otras (locales y municipales), aunque no necesariamente.
- b) De medio término; y
- c) Diferenciadas.- En ambos casos el electorado puede corregir los errores cometidos para la elección del titular del ejecutivo; aunque el cansancio electoral es evidente.

En el caso de México, que tiene como sistema de gobierno el presidencial, los periodos del mandato del titular del Ejecutivo son la premisa fundamental para establecer los calendarios electorales, a diferencia de los sistemas parlamentarios.<sup>60</sup>

En la opinión del Dr. *Luis Carlos Ugalde Ramírez* la homologación de los calendarios electorales reduciría los costos de los comicios en las entidades federativas, surtiendo el mismo efecto a nivel nacional, reduciendo los costos para

---

<sup>60</sup> *Ibíd.* p, 106.

los órganos estatales y para el IFE al introducir sistemas de casillas únicas y de capacitadores únicos.<sup>61</sup>

Si bien es cierto que la homologación de los calendarios electorales concentra las actividades de los órganos de la materia, la carga de trabajo en ciertos meses del año sería abrumadora. Aparentemente la fiscalización de los recursos de los partidos políticos con que se financian las campañas podrían ser mejor monitoreados, no se debe tomar como una verdad absoluta, pues sería tal la concentración de los partidos en esta actividad que los cúmulos de información también se incrementarían sensiblemente, y probablemente se rebasara la capacidad de las autoridades fiscalizadoras.

---

<sup>61</sup> Cfr.- UGALDE RAMÍREZ, Luis Carlos.- Hacia una reforma electoral integral, FEPADE difunde, No. 5, México, 2004. pp. 26 y 27.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** De acuerdo a lo que hemos estudiado los Partidos Políticos son organizaciones sociales espontáneas, caracterizadas por una comunidad de intereses o concepciones políticas en sus propios adheridos, ya sean inscritos o simpatizantes, que intenten actuar e influir en la determinación de los principios generales del gobierno.

**SEGUNDA.-** El fundamento Constitucional que da origen y legitimidad a los Partidos Políticos lo encontramos en el artículo 41 señalándolos como entidades de interés público, son estos entes los que dependiendo de la forma de su intervención en el proceso electoral, tendrán como fin el de promover la vida democrática, contribuyendo a la integración de la representación nacional, poniendo al alcance del ciudadano su acceso al ejercicio del poder público; de acuerdo a mi pensar este último punto es el que no practican en el espíritu de lo que una organización política debiera cumplir.

**TERCERA.-** Considero que las prerrogativas de los partidos políticos son una modalidad de los derechos, que se otorgan con la finalidad de producir un beneficio personal. Existen dos tipos de prerrogativas: las de carácter pecuniario y las de carácter no pecuniario. Los derechos de los Partidos Políticos tienden a garantizar un beneficio para la función normativa que se desempeña con motivo de algún encargo.

**CUARTA.-** Encontramos la existencia de cinco características esenciales en los Partidos Políticos son organizaciones durables, estructuralmente completas, la voluntad deliberada a ejercer el poder directamente, la búsqueda de apoyo popular y tienen independencia orgánica y funcional respecto del propio Estado.

**QUINTA.-** El financiamiento de los Partidos Políticos en México proviene de dos sectores; el financiamiento público y el financiamiento privado siendo posible la coexistencia y mezcla de ambos, esto en virtud de que la ley así lo permite, a lo cual considero es bueno por una parte pues permite establecer una mayor competitividad de los partidos en los procesos electorales teniendo un mayor flujo de recursos para el desarrollo de sus actividades, pero también es de hacerse notar que estos recursos que provienen del sector privado deben de ser más fiscalizados y bien regulados por la ley.

**SEXTA.-** La fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos es limitada por parte del Instituto Federal Electoral, en virtud de que solo tiene facultades para fiscalizar los recursos otorgados por el mismo y de acuerdo a la ley esta se realiza por medio de la Comisión de Fiscalización de los Partidos y Agrupaciones Políticas del propio Instituto.

**SÉPTIMA.-** Considero que la falta de fiscalización de los recursos provenientes del financiamiento privado puede provocar un desequilibrio en la

competencia electoral y al mismo tiempo sujetar la voluntad de los gobernantes a la de quienes financiaron su campaña.

**OCTAVA.-** Establezco que existen algunos sujetos a quienes les esta prohibido financiar a los Partidos Políticos de acuerdo al artículo 49 del COFIPE y que se pueden clasificar en personas de derecho público y personas de derecho privado.

**NOVENA.-** Soy de la idea de que debe existir una mayor rigidez legislativa en materia de fiscalización de los partidos políticos, ya que del mismo modo será proporcional la rigidez con que se aplique, ya que mientras más vaga es la normatividad menos severa es su aplicación.

**DECIMA.-** Es en las reformas constitucionales del 22 de Agosto de 1996 cuando se da forma al Tribunal Electoral como parte importante del Poder Judicial de la Federación, el cual conoce de todo aquello que tiene que relación con la materia electoral, (exceptuando las acciones de inconstitucionalidad sobre leyes electorales) por lo que nuestro derecho es traducido en un sentido de legalidad y confianza en las Instituciones.

**DECIMA PRIMERA.-** Considero que en el caso amigos de Fox al cual nos hemos referido, podemos observar que las violaciones a las leyes electorales y que la falta de preceptos reguladores claros y específicos, así como de sanciones

severas permitieron que ninguno de los actores involucrados recibiera una pena ejemplar que restituyera la confianza y legitimidad en las Instituciones Electorales.

**DECIMA SEGUNDA.**- Asumo que en lo que corresponde al caso PEMEX, el cual involucra a Instituciones Públicas, fue un poco más allá al sancionar al Partido Revolucionario Institucional por un monto de Mil millones de Pesos, pero dejando sin investigar rubros importantes como lo son la violación a los topes por aportaciones de simpatizantes y el de las aportaciones de simpatizantes no reportadas.

**DECIMA TERCERA.**- Es el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el órgano superior de dirección, responsable de vigilar y dar cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, el cual cumple una serie de funciones todas ellas de distinta naturaleza y que podemos clasificar en seis grandes rubros: reglamentarias, de nombramiento, de vigilancia y fiscalización, jurisdiccionales, de mando y administrativas. Por lo que respecta a este órgano considero debe establecer controles más estrictos respecto de la fiscalización a los Partidos Políticos y de sus formas de vigilancia.

**DECIMA CUARTA.**- Es el Instituto Federal Electoral quien al efectuar la revisión del financiamiento de los Partidos Políticos lo hace en virtud de la protección de un interés público que no puede estar supeditado al interés privado de personas físicas o morales que han intervenido en dicho financiamiento, respaldándose para ello en el secreto bancario y financiero. Es por ello, que el

secreto bancario no puede ser oponible a las facultades fiscalizadoras de las autoridades electorales, de ser así se estaría violentando uno de los pilares de la democracia en México que es la equidad en la competencia electoral.

**DECIMO. QUINTA.-** Uno de los renglones importantes y que se encuentran fuera de la regulación del Instituto Federal Electoral es el que se refiere al financiamiento y los gastos de las Precampañas, ya que como el estado no está obligado a financiar éstas merece que se cree un sistema que reglamente y controle este flujo de dinero que pasa al interior de cada Partido Político para posicionar a sus gentes con cinco puntos específicos a regular: el origen de los recursos, su destino, la aplicación, el tope de gastos y su posterior fiscalización, tal como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tesis de Jurisprudencia, sin existir hasta el momento pronunciamiento alguno en tal caso por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

**DECIMO SEXTA.-** De igual manera se requiere de sistemas que mantengan a los Partidos Políticos dentro de los marcos de la legalidad estableciendo procedimientos claros que faculten con un margen amplio de acción por medio de auditorías y visitas y de verificación que permita al Instituto Federal Electoral mantener un control más estricto de las finanzas de los Partidos, así como del respeto de la normatividad y de los estatutos que les dieron origen.

**DECIMO SÉPTIMA.-** Son los Partidos Políticos el eje sobre el cual giran las democracias modernas, a través de los cuales se efectúa el reclutamiento del

liderazgo político involucrando a la sociedad civil con la actividad gubernamental. De este modo podemos concluir que los Partidos Políticos son los protagonistas de la lucha pacífica por el poder.

**DECIMO OCTAVA.-** Como conclusión final del presente trabajo de investigación podemos mencionar que en México los periodos de mandato del titular del Ejecutivo son la premisa fundamental para establecer los calendarios electorales, es por esto que partiendo de ésta inferencia la homologación de los calendarios electorales reduciría los costos de los comicios en las entidades federativas, surtiendo del mismo modo el efecto a nivel nacional, lo cual permitiría un más efectivo sistema de fiscalización de los Partidos Políticos en lo referente a sus gastos.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

- ACOSTA ROMERO**, Miguel, "Teoría General de Derecho Administrativo; Primer Curso", 15ª edición. Editorial Porra, S.A. México; 2000.
- AFANADOR NUÑEZ**, Fernando, "Derecho Colectivo del Trabajo", 2ª Edición., Editorial Universidad Externado de Colombia. Colombia; 1994.
- ANDRADE SÁNCHEZ**, Eduardo, "La Reforma Política de 1996 en México", UNAM. México; 1997.
- ANDREA SÁNCHEZ**, Francisco José de, "Los Partidos Políticos, su Marco Teórico-Jurídico y las Finanzas de la Política", UNAM, México, 2002.
- BUEN LOZANO**, Néstor de, "Derecho del Trabajo", Tomo I. Concepto Generales. 10ª edición. Porrúa. México; 1997.
- CÁRDENAS GRACIA**, Jaime F. "Transición Política y Reforma Constitucional en México", UNAM. México; 1994.
- CÁRDENAS GRACIA**, Jaime, "Lecciones de los Asuntos PEMEX y Amigos de Fox", UNAM, México, 2004.
- CARPIZO**, Jorge. "Veintidós Años de Presidencialismo Mexicano. 1978-2000. Derecho Constitucional." UNAM, México, 2001.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ**, Eduardo, "Derecho Electoral en México, Introducción General", Editorial Trillas, México; 1999.

**CAVAZOS FLORES, Baltasar**, "Responsabilidades por Despidos Injustificados o Reajustes de Personal en México, en Estados Unidos y en Iberoamérica". Editorial Trillas. México; 1996.

**CLIMÉNT BELTRÁN, Juan B.** "Derecho Sindical". Editorial Esfinge, S. A. de C. V. 2ª. Edición, México, 1999.

**CONTRERAS, Guido Macchiavello**, "Derecho Colectivo del Trabajo. Teorías y Análisis de sus Normas", Editorial Jurídica de Chile; 1989.

**DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús**, "Tratado de Derecho Bancario y Bursátil", Tomo II, Porrúa, México, 2002.

**ESTEINOU MADRID, Francisco Javier**, "Economía Política y Medios de Comunicación", Editorial Trillas, México 1990.

**FIX ZAMUDIO, Héctor**, "Sistemas de Justicia Electoral, Evaluación y Perspectivas", Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral, Ciudad de México 13 a 15 de octubre de 1999.

**FIX, FIERRO, Héctor y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio**, "Estado de Derecho y Transición Jurídica", UNAM. México; 2002.

**GALVÁN RIVERA, Flavio**, "Derecho Procesal Electoral Mexicano", Mc Graw Hill, México, 1997.

**GONZÁLEZ CAMPEAN, Miguel y BAUER, Meter**, "Jurisdicción y Democracia. Los Nuevos Rumbos del Poder Judicial en México", Editorial Cal y arena. México; 2002.

**GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel**. "El Presidencialismo." UNAM, México, 1986.

**LEYVA ACEVEDO, Efrén**, "Estudios Político Electorales", Congreso del Estado de Guerrero, México, 2002.

- MARGÁIN MANAUTOU**, Emilio, "Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano", Editorial Porrúa, S.A. México; 1994.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN**, Javier, "José María Iglesias y la Justicia Electoral", UNAM, México, 1994.
- MUÑOZ**, Luis, "El Fideicomiso", 2ª Edición; Cárdenas Editor y distribuidor, México; 1980.
- NASSMACHER**, Kart-Heinz, "Fiscalización, Control y Cumplimiento de la Normatividad sobre Financiamiento Político" en Dinero y Contienda Político-Electoral, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- NUÑEZ JIMÉNEZ**, Arturo, "El Nuevo Sistema Electoral Mexicano", Fondo de cultura económica, México, 1991.
- PÉREZ DE LEÓN**, Enrique, "Notas de Derecho Constitucional y Administrativo", 10ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 1989.
- SÁNCHEZ GÓMEZ**, Narciso, "Primer Curso de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A. México; 1998.
- SARAZA JIMENA**, Rafael, "Libertad de Expresión e Información Frente al Honor, Intimidad y Propia Imagen", Editorial Aranzadi. España; 1995.
- ULLOA**, Felix, "Las Reformas Electorales", República Dominicana, marzo de 2001.
- VILLAGORDOA LOZANO**, José M. "Doctrina General del Fideicomiso", 2da edición, Edit. Porrúa, S.A. México 1982.
- WOLDENBERG**, José (El Financiamiento de la Política), "Partidos Políticos: Democracia Interna y Financiamiento de Precampañas", UNAM, México, 2002.

**ZAPATA, Francisco**, "Autonomía y Subordinación en el Sindicalismo Latinoamericano", El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica. México; 1993.

### **DICCIONARIOS**

**BOBBIO, Norberto**, "Diccionario de Política", 10ª edición, Tomo, I-z, editorial siglo XXI, México; 1997.

**BURGOA ORIHUELA, Ignacio**, "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo", 6ª edición. Porrúa. México; 2000.

**FIX FIERRO, Héctor**, "Diccionario de Derecho Constitucional", Porrúa y UNAM. México; 2002.

**MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.** "Diccionarios Jurídico Temáticos. Vol. 3. Derecho Administrativo", Harla. México; 1999.

### **LEGISLACIÓN**

**CARBONELL, Miguel** (coordinador), "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. Décimo séptima edición. Tomo I. artículos 1-29. Porrúa y UNAM. México; 2003.

**Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**, pagina de Internet [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

**Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito**, pagina de Internet [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

**Código Penal Federal**, pagina Internet [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

**Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**, pagina de Internet [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

**Ley de Instituciones de Crédito**, pagina de Internet [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

**Ley del Mercado de Valores**, pagina de Internet [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

### **HEMEROGRAFÍA**

Revista Este país. Tendencias y opiniones.- No. 143. Febrero de 2003.

**CARPIZO, Jorge**.- "Los Medios de Comunicación y el Estado de Derecho, la Democracia, la Política y la Ética".-Boletín informativo de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, No.167, marzo de 2000.

**MURRIETA, Humberto**.- Este País, Tendencias y Opiniones, No. 172, México, julio de 2005.

**UGALDE RAMÍREZ, Luis Carlos**.- Hacia una Reforma Electoral Integral, FEPADE difunde, No. 5, México, 2004.