



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LA FISCALIZACIÓN AL FINANCIAMIENTO
PÚBLICO OTORGADO A LOS PARTIDOS
POLÍTICOS**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO**

PRESENTA: MARÍA IRENE CRUZ CRUZ.

ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ.

CIUDAD UNIVERSITARIA

MÉXICO 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

Parece que es difícil ser agradecido, por ello aprovecho estas líneas para dar gracias a quienes me han dado su apoyo no solo para culminar esta etapa de mi vida profesional, sino durante toda ella.

Gracias Dios, por todas las bendiciones que has traído a mi vida, representada por las personas, una familia que me ama, los hechos, las palabras y demás circunstancias que rodean mi vida.

'GRACIAS SEÑOR'

Gracias, a mi madre que me regaló el don de la vida, por todos los pedazos de su vida que aún me sigue regalando y por la responsabilidad con que me crió, por las horas de su vida que me ha entregado, por la felicidad que me proporciona, por sus oraciones y bendiciones, por su autoridad, por que me indicó el camino, porque venció cansancio y enfermedad.

Gracias hermano y hermanas, fede, tuza y chapis, por su amor, confianza, amistad, a lo largo del camino que hemos recorrido juntos, en los que hemos pasado por diferentes situaciones y sentimientos, por la cantidad y calidad de hermandad que me han proporcionado; porque juntos hemos convertido dificultades en oportunidades, los problemas en soluciones, las pérdidas en ganancias y sobre todo por estar siempre conmigo, porque me hacen feliz. Por todo lo que aún nos queda por vivir, **GRACIAS FAMILIA!**

A lo largo de mi vida siempre he estado rodeada de grandes mujeres, entre ellas, mi abuelita, gracias por tu cariño, amor y comprensión.

Que puedo decir de mis niños, Coquito, Josuecito y Menita, gracias porque me hacen sonreír, por su buena intención, y por su inocencia.

A todos ustedes mis queridos amigos y amigas: (el orden de los factores no altera el producto) Amelia, Elsa, Cristina, Angeles, y demás que no menciono aquí porque han sido muchos y en diferentes etapas, pero ustedes saben a quienes me refiero **GRACIAS!**, porque no nos unen lazos de sangre, sino de amor, gracias por su apoyo, por todo lo que me han entregado, por abrirme la puerta de sus vidas, por los detalles, por comprometerse conmigo, por su fortaleza.

No me olvido de agradecer a todas las demás personas de mi vida, ya en el trabajo, en el deporte y en la iglesia.

Agradezco a la **UNAM**, por la oportunidad de desarrollar mi pensamiento y prepararme como profesional, para ser mejor humano; el conocimiento adquirido no es algo a lo que se le pueda asignar algún valor, porque no tiene precio.

Al profesor Felipe Rosas, asesor del presente trabajo, le agradezco su guía en el desarrollo del mismo, su paciencia y consejos para culminarlo.

INDICE

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO	
1.- CONCEPTOS FUNDAMENTALES	3
A. DEMOCRACIA	3
I.- CONCEPTO.....	3
II.- PRINCIPIOS, REGLAS O ELEMENTOS DE LA DEMOCRACIA.....	6
III.- LA DEMOCRACIA EN MÉXICO.....	12
IV.- CONCEPTO PERSONAL.....	15
B. PARTIDO POLÍTICO	16
I.- CONCEPTO.....	16
II.- ORIGEN.....	17
III.- INTEGRANTES.....	19
IV.- FUNCIONES.....	19
V.- FINES.....	20
VI.- SISTEMAS DE PARTIDOS.	20
VII.- TIPOS DE PARTIDOS.....	22
VIII.- LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.....	23
IX.- SITUACIÓN ACTUAL.....	25
X. CONCEPTO PERSONAL.....	26
C. FINANCIAMIENTO	27
I.- CONCEPTO.....	27
II.- FUENTES DE FINANCIAMIENTO.....	28
III.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	30
IV.- JUSTIFICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO Y SU REGULACIÓN JURÍDICA.....	31
V.- CONCEPTO PERSONAL DE FINANCIAMIENTO.....	34

D.FISCALIZACIÓN.....	35
I.- CONCEPTO.....	35
II.- OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN.....	36
III.- ÓRGANO FISCALIZADOR.....	36
IV.- INSTRUMENTOS DE FISCALIZACIÓN.....	37
V.- CONCEPTO PERSONAL DE FISCALIZACIÓN.....	40

CAPITULO SEGUNDO

1.- DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	41
A. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.....	41
I.- EL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL.....	41
II.- ANTECEDENTES DEL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.....	44
B. MODALIDADES DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	49
I.- PROHIBICIONES EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO.....	50
II.- CONSIDERACIONES FINALES.....	51

CAPITULO TERCERO

1.- LA FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DERECHO COMPARADO.....	52
A. EN ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA.....	52
I.- SISTEMA POLÍTICO.....	52
II.- SISTEMA ELECTORAL.....	54
III.- SISTEMA DE PARTIDOS.....	54
IV.- FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN.....	55
B. EN FRANCIA.....	61
I.- ANTECEDENTES.....	61

II.- SISTEMA POLÍTICO.....	61
III.- FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	62
IV.- FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO.....	64
C. EN COSTA RICA.....	66
I.- ANTECEDENTES.....	66
II.- FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.	66
III.- FISCALIZACIÓN Y CONTROL.....	72
CAPITULO CUARTO	
C. LA FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE	
LOS PARTIDOS POLÍTICOS.	
(ÓRGANO FISCALIZADOR, PROCEDIMIENTOS Y SANCIONES).....	74
I.- ANTECEDENTES.....	74
II.- LA FISCALIZACIÓN EN MÉXICO.....	76
III.- LA FISCALIZACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL VIGENTE.....	86
IV.- CONSIDERACIONES FINALES.....	103
V.- PUNTOS NEGATIVOS DE LA REFORMA	108
VI.- SOLUCIONES	109
CONCLUSIONES.....	110
BIBLIOGRAFÍA.....	I

INTRODUCCIÓN

La materia electoral es muy amplia, la fiscalización es solo uno de los temas objeto de estudio de la misma, este trabajo se ocupa únicamente del tema de la fiscalización al financiamiento público directo, es decir la forma en que las cantidades de dinero en efectivo que con cargo al erario público les son entregadas a los partidos políticos, son controladas y cómo se lleva a cabo la supervisión del uso y manejo de ese dinero por parte del Estado, así como los requisitos que los partidos políticos deben cumplir para acceder a esta forma de financiamiento; lo anterior dada la importancia que reviste la relación existente entre el dinero y los partidos políticos, tema que despierta gran interés entre los ciudadanos y los estudiosos de los temas políticos, a consecuencia de los diversos escándalos que se han suscitado en torno al mismo.

En la legislación mexicana a partir de la reforma constitucional de 1977 en el artículo 41, se establece la naturaleza jurídica de los partidos políticos como entidades de interés público, cuya finalidad es promover la participación del pueblo en la vida democrática y hacer posible el acceso al ejercicio del poder a los ciudadanos, por ello se les asigna un cúmulo de prerrogativas y derechos que les posibiliten el cumplimiento de sus fines, entre ellos el financiamiento público indirecto y directo; este último genera una serie de distensiones ya que se considera a los partidos políticos como instituciones poco confiables que no satisfacen las demandas de la ciudadanía; sino que se reducen a solo maquinarias electorales que buscan obtener el voto de los ciudadanos, a fin de que sus miembros ocupen puestos públicos para satisfacer intereses particulares o de grupo. De ahí la importancia del tema de la fiscalización, ya que al hacer uso de recursos públicos los partidos políticos deban garantizar el manejo legal de los mismos, dentro de un sistema de rendición de cuentas, necesario en un régimen democrático.

El presente trabajo se divide en cuatro capítulos, en el primer capítulo se

establecen los conceptos fundamentales del para el desarrollo del tema como son: Democracia, Partidos Políticos, Financiamiento y Fiscalización; los tres primeros conceptos tienen la característica de ser conceptos plurivalentes, ampliamente estudiados por expertos de la materia; pero el último es de reciente incorporación y ocupación para la materia electoral. Al final de cada tema se elaboró un concepto personal sobre los mismos.

En el segundo capítulo, se realiza una breve descripción de las fuentes de financiamiento que para los partidos políticos existen en México.

Por lo que respecta al tercer capítulo, se hace un acercamiento al derecho comparado en materia de fiscalización al financiamiento público a los partidos políticos. Se considera en primer lugar a los Estados Unidos de Norteamérica, país que a pesar de tener un excelente desarrollo democrático, no ha escapado a los escándalos de la relación entre dinero y política. De Europa se toma a Francia, cuya característica es que se trata de un país con un régimen semipresidencial y finalmente se estudia a Costa Rica, que es uno de los países latinoamericanos que junto con México ha tenido un gran avance en materia de financiamiento y fiscalización a sus partidos políticos.

Finalizo en el Cuarto Capítulo mencionando la evolución de la legislación electoral en materia de fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos, los avances que se han tenido; se resume el contenido de la reforma constitucional de 2007, destacando los nuevos elementos que se incorporan a partir de la misma como son: el nuevo órgano del Instituto Federal Electoral, encargado de la fiscalización, la publicidad, la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los partidos políticos, así como los retos que se enfrentan en relación a este tema.

CAPITULO PRIMERO

A.- DEMOCRACIA.

I.- CONCEPTO.

La conceptualización de la democracia representa un problema complejo y difícil de abordar; por tratarse de un concepto plurivalente y multidimensional, que ha sido objeto de estudio de diversos autores, quienes han dedicado libros enteros entorno al tema, lo que trae como consecuencia que existan numerosos conceptos sobre el mismo.

La Dra. María de la Luz González establece, “Mucho se ha especulado en el mundo del pensamiento sobre el término democracia, desde su etimología hasta su clasificación actual.”¹ Además indica que “el término democracia es plurivalente y se presta al empleo erróneo con diferentes propósitos controvertidos por que la democracia no es un simple formulismo conceptual, sino forma de convivencia que tiene su raíz y su fin precisamente en el ser humano como ente comprometido, en cuanto ser libre, y coparticipe de las decisiones políticas en un régimen representativo.”²

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela al respecto escribe, “el concepto democracia es polifacético, pero sus diferentes aspectos no pueden estimarse aisladamente para distinguirlos, sino que es menester apreciarlos en su conjunto para elaborarlo”³

Por su parte el Doctor Francisco Berlín Valenzuela señala, “una tarea problemática esbozar el marco teórico en que la democracia debe conceptualizarse,

¹ Serrano Migallón, Fernando. Coordinador. Estudios Jurídicos en Homenaje a Ignacio Burgoa Orihuela. 1ª edición. México. Porrúa-Facultad de Derecho. 2004. p.435

² Ibid, p. 437

³ Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. 6ª edición. México. Porrúa. 2000. p.110

pues implica la multiplicidad de aspectos que integran la vida del hombre y su organización política, surgiendo así el concepto de democracia como idea, como forma de vida, como técnica gubernamental, como régimen público y como principio legitimación del poder”⁴

De lo anterior se desprende que para establecer un concepto de Democracia, se debe tomar en consideración una gran variedad de aspectos, teniendo en cuenta como apunta el escritor José F. Fernández Santillán que, “la democracia es primordialmente una cuestión política”.⁵

Se trata además de un concepto que en el devenir del tiempo se ha enriquecido con nuevos elementos, con la finalidad de responder a los retos que las sociedades actuales enfrentan; los elementos que hoy consideramos debe reunir la democracia o lo democrático no son los mismos que en el pasado; sus elementos varían y se incrementan de acuerdo a circunstancias de modo, tiempo y lugar.

El concepto se ha transformado, y para entenderlo se deben considerar las condiciones sociales, económicas y jurídicas que existan en el momento histórico de que se habla, tal y como el escritor José F. Fernández Santillán apunta, “a través de intrincadas vicisitudes históricas y teóricas, la democracia fue adquiriendo una serie de rasgos que, ciertamente, en un inicio le fueron ajenos. Las influencias que recibió provinieron de otros regímenes o de líneas de pensamiento de diferente cuño sin perder su naturaleza esencial”⁶

Se debe considerar además, como lo menciona el tratadista Raymundo Pérez Gándara que, “en su desarrollo como categoría política la democracia ha estado supeditada a consideraciones de raza, edad, sexo, creencia religiosa, ocupación, riqueza inteligencia, abolengo, etc.”⁷

⁴ Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Electoral. 1ª edición. México. Porrúa. 1980. p.48

⁵ Fernández Santillán José F. La Democracia como Forma de Gobierno. 4ª edición. México. IFE.2001. p.10

⁶ Ibid, p.9

⁷ Pérez Gándara, Raymundo. Apuntes de Derecho Electoral. 1ª edición. México. TEPJF. 2000. p.57

Tomando en consideración su origen etimológico Democracia proviene de dos vocablos griegos “**demos**” que significa pueblo y “**kratos**” que significa poder, autoridad o fuerza. De aquí se deriva un primer concepto de democracia entendido como el poder del pueblo. Sobre el particular, el politólogo, Jesús J. Silva-Herzog Márquez, apunta “Desde que nació en Grecia hace más de dos mil años, la democracia ha sido entendida como el gobierno que recae en la gente. Así lo describen las dos mitades de la palabra: gobierno popular”.⁸

Así se habla de democracia:

- 1. Democracia directa o pura.** Es el régimen en el que el pueblo se gobierna así mismo sin representantes ni intermediarios, participando de manera activa en los asuntos más importantes y decidiendo por mayoría lo que crean más conveniente.
- 2. Democracia representativa.** Entendemos por ella el régimen en donde el pueblo participa en la cosa pública a través de los representantes que designa, en este sentido el investigador, Hugo A. Concha Cantú, afirma “se caracteriza por el hecho de que las principales decisiones políticas del Estado son tomadas por representantes elegidos para tal propósito, de acuerdo a un procedimiento establecido y siempre en el goce de garantías mínimas de libertad, expresión y asociación, entre otras”.⁹
- 3. Democracia semidirecta.** Es una combinación de las dos anteriores, los representantes elegidos por el pueblo ejercen el poder político, y en ocasiones el pueblo actúa de manera directa a través de figuras jurídicas que él crea, como: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular entre otros.

⁸ Silva-Herzog Márquez, Jesús J. Esferas de la Democracia. 4ª edición. México. IFE. 2003. p.11

⁹ Concha Cantú, Hugo a. Sistema Representativo y Democracia Semidirecta. 1ª edición 2002. México. IJ. 2002. p. XI

- 4. Democracia formal.** El ya citado autor, Raymundo Pérez Gándara afirma que, “se entiende por democracia formal al sistema político que señala la formación del gobierno, a través de la participación libre e igual de todos los ciudadanos con derecho a sufragio; donde a través de designaciones mayoritarias se elige a aquellos que deberán ocupar cargos públicos.”¹⁰
- 5. Democracia constitucional.** Es la forma de gobierno cuya estructura gubernamental se encuentra consagrada en una Constitución, siguiendo al autor Raúl González Schmal quien sostiene que, “Es un sistema político bajo el que la totalidad del ‘pueblo’ –organizado como electorado y movilizado para la acción política por los partidos políticos- participa libremente en el proceso del poder. El electorado adquiere con esto la categoría de detentador supremo del poder ejerciendo un control final sobre el gobierno y el parlamento.”¹¹

II.- PRINCIPIOS, REGLAS O ELEMENTOS DE LA DEMOCRACIA.

Para que exista la democracia, debe de reunir y respetar ciertos principios, elementos o reglas. El doctor Ignacio Burgoa Orihuela subraya que, “la democracia aglutina sistematizadamente diversos principios cuyo conjunto implica su caracterización como forma de gobierno. Es un sistema en que estos principios se conjugan en declaraciones dogmáticas del orden jurídico fundamental del Estado, en instituciones jurídico-políticas, en demarcaciones normativas del poder público y en los fines estatales a cuyo servicio éste se ejercita. La falta de algunos de tales principios, dentro de un régimen político determinado, merma o elimina su auténtica calificación como democrático, aunque proclame los demás.”¹² Además añade “los elementos para que un gobierno sea considerado como democráticos son: declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía; origen popular

¹⁰Op. cit. p.57

¹¹ González Schmal, Raúl. Programa de Derecho Constitucional. 1ª edición. México. Editorial Limusa-UI. 2003. p.66

¹² Op. cit. p514

de los titulares de los órganos primarios del Estado; control popular sobre la actuación de los órganos del estatales; la división o separación de poderes y la justicia social.”¹³

Por su parte el Doctor Francisco Berlín Valenzuela, enuncia que la democracia debe observar los siguientes elementos, “La democracia es una forma de vida basada en un supuesto racional de convivencia, dentro de un orden jurídico, caracterizado por la igualdad, libertad y solidaridad, surgido como resultado del consentimiento y participación del pueblo, que a través de procedimientos idóneos, expresa la identidad y fines entre gobernante y gobernados.”¹⁴

Y finalmente el autor Giovanni Sartori, las llama reglas básicas de la democracia, “La primera regla básica de la democracia es la regla de la mayoría, es decir, el fundamento sobre el cual descansan las decisiones colectivas y por consiguiente obligatorias para el grupo en su conjunto; la segunda regla fundamental, es la atribución o derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas; lo que lleva a reglas procesales de Derecho que determinan las modalidades de dicha atribución; una tercera regla, es aquella condición indispensable sin la cual, no es posible el ejercicio democrático y ésta es, la garantía de los llamados derechos políticos: libertad de expresión, libertad de reunión, libertad de asociación, libertad de sufragio, libertad de voto pasivo y activo, libertad de oposición y libertad de disenso; la cuarta es la garantía de las minorías; y la quinta, el respeto a las normas jurídicas y a las reglas no escritas de la costumbre política.”¹⁵

1) EL PUEBLO Y LA SOBERANÍA POPULAR. El primer elemento de la democracia es el pueblo, quien detenta la soberanía, de ahí que Lincoln se refiriera al gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. El pueblo debe elegir, deliberar y decidir; conformado como lo expone, el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela,

¹³ Op cit., p.514

¹⁴ Op cit., p 50

¹⁵ Sartori, Giovanni. Teoría de la Democracia. T II.2ª edición. Alianza Editorial. México. 1994. p.144

“hablamos del ‘pueblo político’, que recibe el nombre de ciudadanía”¹⁶. Tenemos así que, los habitantes que tienen derechos políticos plenos, son quienes pueden participar en la toma de las decisiones que constituyan la voluntad política colectiva.

Los autores Luís Salazar y José Woldenberg apuntan, “el principio constitutivo de la democracia, es el de la soberanía popular, el de que el único soberano legítimos es el pueblo.”¹⁷

2) REGLA DE LA MAYORÍA. Los Estados modernos tienen una gran extensión territorial y abundante población; lo que hace difícil que todos participen en la toma de decisiones, y como la voluntad de cada uno es diferente es complicado que todos piensen y actúen igual; haciéndose necesario que las decisiones se han tomadas en razón de lo que decida la mayoría de los ciudadanos, quienes deben buscar un consenso, que unifique los intereses y las opiniones de los que incluso estén en contra de esas decisiones.

3) EL RESPETO DE LAS MINORÍAS. En el entendido de las decisiones que se tomen por la mayoría, afectarán a todos, estas debe tener límites jurídicos, que dejen actuar y opinar a las minorías, reconociéndoles sus derechos a participar en la toma de decisiones.

Así lo formulan los autores Luís Salazar y José Woldenberg, “la regla de la mayoría exige la participación de las minorías en la elaboración, aprobación y aplicación de las políticas; estas minorías son un elemento esencial de la voluntad popular y de la legitimidad de la democracia, no solo tienen derecho a exigir y a trata de convertirse en nuevas mayorías, sino también a influir en las decisiones públicas y en su control”.¹⁸ Se busca que el poder de la mayoría al estar limitado por un orden jurídico, frene los excesos en que pudiera caer y legitimé su toma de decisiones.

¹⁶ Op. cit. p.516

¹⁷ Salazar Luís y Woldenberg José. Principios y Valores de la Democracia. 5ª edición. IFE. México. 2001. p. 15

¹⁸ Op. cit. p.21

En una democracia se deben respetar los derechos de la mayoría como los de las minorías, su propósito no es perjudicar a los menos por los más. Se debe garantizar que la mayoría no realizará actos que impidan la posibilidad de que las minorías se conviertan en mayorías, pero también implica el acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria.

Los límites que se deben respetar para impedir conflictos y excesos de poder son los derechos fundamentales del hombre, que deben estar contemplados en las constituciones, no pueden ser reducidos, ni suprimidos por la mayoría, sólo se pueden ampliar.

4) LA IGUALDAD Y LA LIBERTAD. El tratadista Raúl González Schmal asienta que, “Los dos elementos fundamentales de la democracia también son helénicos: El de *isonomía*, igualdad legal, y el de *eleutheria*, libertad. Estos dos elementos, la igualdad y la libertad, son columnas que soportan la democracia política; si no hay libertad ni igualdad simultáneamente, no hay democracia”.¹⁹ La igualdad debe existir entre todos los destinatarios de las decisiones que se tomen y en el derecho de poder contribuir a la formación de las mismas.

El autor, José de Jesús Covarrubias afirma, “La democracia tuvo su origen en la creencia de que siendo los hombres iguales, en ciertos aspectos lo son en todos; por lo tanto el poder no debe ser manejado por una mayoría incompetente, ya que las posibilidades del pueblo de crear derechos y obligaciones recíprocos, de aquí que el interés general deba ser asumido por todos”.²⁰

La igualdad para el tratadista Norberto Bobbio es, “pura y simplemente un tipo de relación formal, que se puede colmar de los más diversos contenidos”.²¹ Agrega además que, “La idea que la máxima expresa es la de que los hombres sean

¹⁹ Op cit. p.66

²⁰ Covarrubias Dueñas, José de Jesús. Derecho Constitucional Electoral. 1ª edición. México. Porrúa. 2000 p.280

²¹ Bobbio, Norberto. Igualdad y Libertad. 1ª edición en castellano. España. Paídos Ibérica. 1993. p.54

considerados iguales y tratados como iguales respecto de aquellas cualidades que según las diferentes concepciones del hombre y de la sociedad, constituyen la esencia del hombre la naturaleza humana distinta de la naturaleza de los demás seres, como el libre uso de la razón, la capacidad jurídica, la libertad de poseer, la dignidad social”.²²

El maestro Felipe Tena Ramírez refiere, “La diferencia de hecho entre los que mandan y los que obedecen no se funda en las cualidades esenciales de los primeros, que sean inaccesibles para los segundos, si no en la voluntad de éstos de tal modo se gobiernan así mismos. Dentro de la homogeneidad del pueblo, nadie detenta títulos que no estén al alcance, en principio, de cualquier individuo.”²³

La palabra libertad proviene de la raíz latina *libertas*, *-atis*, y significa la facultad natural que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra, y de no obrar por lo que es responsable de sus actos. La libertad a decir del tratadista Norberto Bobbio, “Es una propiedad o cualidad de la persona”²⁴. Es natural en el hombre, ya que le permite actuar sin interferencia y amenazas de ningún tipo, por lo que impone límites infranqueables al poder público; el Estado esta obligado a protegerla, pero no se debe afectar a terceros o a la comunidad en nombre de ella.

La libertad, “genéricamente considerada, es la facultad racional del hombre que le permite encauzar su voluntad hacia los objetivos que desee, sin que tal acción trascienda el ámbito que comparte el común de los hombres y sin que nadie la pueda restringir de modo alguno”.²⁵ Así la libertad individual es una capacidad y oportunidad de decisión y autodeterminación; el individuo cuenta con un espacio privado fuera del alcance del poder público.

²² Ibid, pp 69-70

²³ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 32ª edición. México. Porrúa. 1998. p. 101

²⁴ Op cit. p.54

²⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación. “Las garantías de libertad”. Primera edición. México. SCJN. 2003. p

El Estado debe garantizar el ejercicio de la libertad. Todos los ciudadanos comparten la responsabilidad del gobierno y para ello requieren de libertad de expresión, reunión, manifestación, acceso a la información, etcétera. Una categoría de la libertad es la libertad política que permite a todos los ciudadanos participar en la integración de los órganos de poder a través de organizaciones políticas y partidos políticos.

5) EL ESTADO DE DERECHO. El Estado de Derecho es un elemento inherente a un sistema democrático, surge como una necesidad de proteger a los ciudadanos contra actos arbitrarios de la administración pública y los tribunales; actúa en beneficio de los ciudadanos; su ingerencia es limitada y previsible; respeta la ley, la seguridad jurídica, la justicia, la libertad y la igualdad.

El auténtico Estado de Derecho, respeta y reconoce las garantías constitucionales, la división de poderes y la soberanía popular. Contempla límites, frenos y controles al ejercicio del poder público. En él se encuentran muy bien delineadas las competencias de los órganos gubernativos y los derechos de la personas de manera que el Estado no puede exigir, ni prohibir a los ciudadanos, nada que no se encuentre establecido en una norma jurídica.

El tratadista Rodrigo Borja Cevallos expone respecto al Estado de Derecho que, “Esta forma de organización estatal implica para los gobernantes limitaciones efectivas e institucionalizado al ejercicio de su poder. Son limitaciones de orden público, solemnemente declaradas, permanentes, que sometan la voluntad de los gobernantes y que al mismo tiempo, dan a los gobernados una idea clara de lo que les está permitido a prohibido hacer”²⁶ Así el Estado de Derecho tiene como fin dirimir conflictos, conforme a la ley, sin violencia, con regulaciones transparentes y eficaces, aplicando las leyes a todos por igual.

²⁶ Borja Cevallos, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. Tomo I. Fondo de Cultura Económica. México. 2ª edición. 1998. p.398

El Estado de Derecho permite el ejercicio del poder público, por lo que los ciudadanos pueden participar en los procesos democráticos, ejerciendo un control público sobre los gobernantes, a través de la rendición de cuentas de éstos.

El Doctor Andrés Serra Rojas lo conceptualiza así, “El Estado de derecho es un régimen en el que el derecho regula minuciosamente e imperativamente la vida y la actividad del Estado, la sistematización y el funcionamiento de sus órganos y de sus relaciones con los derechos de los individuos”²⁷ De esta manera el Estado se auto restringe, realizando sólo lo que la ley le autoriza; y sus funcionarios se encuentran obligados a ajustarse al derecho, teniendo responsabilidad política y administrativa.

III.- LA DEMOCRACIA EN MÉXICO.

La democracia en México, se fundamenta en lo establecido en diversos artículos de nuestra Carta Magna, la primera referencia la encontramos en el artículo 3° Constitucional, que señala:

“Artículo 3o.

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. el estado.....
II. el criterio que orientara a esa educación

A) será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;”

Se tiene aquí un ideal de la democracia, este artículo encierra la esencia de la democracia, el entenderla como forma de vida, implica la búsqueda del bien común para todos. Se pretende que la formación educativa de la población mexicana genere hombres libres, conscientes y responsables, que estén en la posibilidad de exigir a sus gobernantes el respeto a sus derechos.

²⁷ Serra Rojas, Andrés. Diccionario de Ciencia Política. Tomo I A-LL. Facultad de Derecho-UNAM-FCE. México. 2ª edición. 1998. p.438

En el artículo 26 constitucional se vuelve a hacer alusión a la democracia, en este caso insertada dentro del Plan Nacional de Desarrollo, se busca que la estructura y trabajos que realice y ponga en marcha el gobierno, será con la finalidad de consolidar la democracia en todos los ámbitos de la vida de los mexicanos.

“Artículo 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.”

El régimen político democrático que se vive en México, tiene su origen el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que menciona que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, quien tiene siempre el derecho inalienable de alterar o modificar la forma en que se gobierna, y como ya se menciono anteriormente la soberanía es uno de los elementos esenciales de la democracia.

“Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

En la Carta Magna, se establece que la estructura del gobierno será democrática, mediante la manifestación de la voluntad del pueblo, a través del sufragio libre y directo, para elegir a sus representantes, quienes legitimados por ese hecho pueden actuar en representación de todos los gobernados.

Y en el artículo 40 de nuestra Constitución se establece que es voluntad del pueblo mexicano, de constituirse en un República, Representativa, Democrática y Federal.

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

El artículo 41 de nuestra Constitución señala los términos en que se desarrolla la democracia representativa en México.

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

“La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.”

La democracia en México la encontramos formalmente en la Constitución, lamentablemente los resultados óptimos no han llegado a todas las esferas de la sociedad mexicana.

El tránsito de México hacia la democracia ha sido paulatina, los cambios más trascendentes han surgido a partir de la década de los noventa, tal y como lo subraya, el escritor Joseph L. Klesner, “Durante la década de 1990 y a principios del nuevo siglo se produjeron cambios institucionales importantes en la política mexicana. El dominio exclusivo de un solo partido ha dado lugar a la competencia entre tres o más partidos. Un gobierno dividido ha remplazado la supremacía presidencial. Un régimen político muy centralizado ha sido seguido por un renovado impulso del federalismo. En la mayoría de los aspectos, se puede decir que México se ha democratizado en los años siguientes la controvertida elección de 1988.”²⁸

²⁸ Klesner L., Joseph. Institucionalizar la Nueva Democracia en México. 34. En www2.kenion.edu

El avance de la vida democrática en México hace posible lo que Joseph L. Klesner, sostiene, “La democracia no siempre significa que es más fácil gobernar. Es más, por lo general quiere decir que más actores tienen la oportunidad de tratar de vetar proyectos políticos. La democracia tampoco significa siempre mejores políticas públicas, aunque las democracias son en general más sensibles a las necesidades del ciudadano que las no democracias. Sin embargo, la democracia sí significa que más mexicanos tienen la oportunidad de competir para ocupar cargos públicos y de participar efectivamente en la elección de funcionarios nacionales y locales.”²⁹

En lo que corresponde a México aún nos queda un gran camino que recorrer en busca de que se cumpla lo que nuestra Constitución plasma en cuanto a democracia. Después del 2 de julio del año 2000, con el cambio del poder político a manos del Partido Acción Nacional, se dice que México ha entrado de lleno a la democracia, sin embargo, todavía quedan cuestiones importantes que considerar de nuestra realidad, por que en términos generales, no se siente un cambio en la vida nacional, que se vea reflejado en el abatimiento a la pobreza extrema, al desempleo, a mejorar la educación.

IV.- CONCEPTO PERSONAL.

Como ya se había establecido conceptualizar el término democracia no es sencillo. Conceptualizo a la democracia como la institución, idea, forma de vida, régimen político, que nace a través de la histórica y que por ello ha enfrentado diversos cambios, evolucionando hasta transformarse, en la forma en la que la conocemos actualmente; un sistema democrático debe respetar los derechos fundamentales del hombre; además de que se necesita que el poder que posee la autoridad este realmente legitimado a través de un reconocimiento general que hagan los gobernados del sistema de gobierno y de sus procedimientos jurídicos.

²⁹ Ibid

B. PARTIDO POLÍTICO.

I.- CONCEPTO.

Los partidos políticos, son organizaciones necesarias para el funcionamiento y existencia de la democracia, su existencia implican la participación de los ciudadanos en la integración de los órganos de representación popular.

Las funciones que realizan los partido políticos, pueden servir para establecer un concepto de los mismos, como lo dice el tratadista Javier Orozco Gómez, “un concepto amplio con cuatro líneas de acción que son consubstanciales a las a las funciones de los partidos políticos: *Un partido político es la agrupación política permanente que tiene por objeto promover una plataforma electoral entre la ciudadanía, para alcanzar, ejercer y conservar el poder político, con base a cuatro líneas de acción: Promotor de la participación ciudadana; gestor de demandas; articulador de inquietudes e instrumento de cambios.*”³⁰

El nacimiento y desarrollo de los partidos políticos está ligado con la búsqueda de los grupos sociales por participar en el proceso de toma de decisiones políticas, aunado al respeto del ejercicio del derecho de asociación o de reunión, de los ciudadanos, por parte del Estado, así lo indica el tratadista Norberto Bobbio, quien apunta, “El nacimiento y desarrollo de los partidos está vinculado al problema de la participación, es decir al progresivo aumento de la demanda de participación en el proceso de formación de las decisiones políticas por parte de clases y estratos diversos de la sociedad”³¹

³⁰ Orozco Gómez, Javier. Estudios Electorales. Porrúa. México. 1ª edición. 1999. p.68-69

³¹ Bobbio, Norberto y Pasquino, Gianfranco. Diccionario de Política. Tomo II M-Z. Siglo Veintiuno Editores. México. 8ª edición en español. 1994. p.1184

Para el tratadista Maurice Duverger, “En general el desarrollo de los partidos parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y las prerrogativas parlamentarias.”³²

El tratadista Arenas Bátiz Carlos Emilio determina, “Los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos reunidos en torno de una ideología común y que tienen la voluntad de acceder al ejercicio del poder político en un Estado o, al menos influir en él, encontrándose diseminados territorialmente y estructurados de forma permanente y estable.”³³

Así mismo el Doctor Francisco Berlín Valenzuela señala, “Con el transcurso del tiempo, los partidos políticos se han convertido en un canal apropiado para la participación política de las sociedades modernas en un hecho que nos hace ver, como dice Jean Charlot, omnipresentes, pues apenas se pueden citar un Estado en el que no haya al menos un partido político”³⁴ Se debe considerar que el auge de los partidos políticos se encuentra vinculado a la historia de la democracia representativa.

Para el tratadista Antonio de Cabo de la Vega, “Los partidos aparecen como intermediarios necesarios de la representación. A través de ellos se expresan las diferentes opciones ideológicas y los diferentes intereses sociales que se han hecho presentes en la vida pública y que aspiran a influir en el gobierno del país.”³⁵

II.- ORIGEN.

Desde la antigüedad han existido grupos de personas que buscan obtener el poder político. Hasta antes del siglo XVIII no podemos hablar de partidos políticos

³² Duverger, Maurice. Los Partidos Políticos. Fondo de Cultura Económica. México. 11ª edición. 1988. p.15

³³ Arenas Bátiz Carlos Emilio, y Orozco Henríquez José de Jesús. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo IX. Porrúa-UNAM. México. 1ª edición. 2002. p.117

³⁴ Berlín Valenzuela, Francisco. Teoría y Praxis político-electoral. Porrúa. México. 1ª edición. 1983. p.55

³⁵ Cabo de, de la Vega, Antonio. El Derecho Electoral, en el Marco Teórico Jurídico de la Representación. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G. Estudios Doctrinales. Número 152. UNAM. México. 1ª edición. 1998. p

existían facciones, camarillas, grupos parlamentarios. Históricamente se desarrollaron en dos etapas, a partir de la primera mitad del siglo XIX, surgieron en Europa y Estados Unidos.

Durante el siglo XIX, surgen los partidos políticos en sus formas incipientes, desarrollándose como partidos de cuadros, en ellos había una participación restringida, por que sólo agrupaban personalidades. Eran formados alrededor de un jefe, que los sostenía económicamente y los gastos electorales eran asumidos por los candidatos. Su función se centraba en las épocas electorales, y no contaban con una organización administrativa permanente.

La segunda etapa se da en el siglo XX, cuando tienen su origen por la actividad de organizaciones independientes del parlamento como los sindicatos, formándose los partidos electorales de masas.

Después de la Segunda Guerra Mundial, se consolidan como instrumentos de organización política, de comunicación entre gobernantes y gobernados y de conformación de la representación política de la ciudadanía; elaborando y proponiendo programas políticos, capaces de satisfacer las necesidades de la sociedad representada por ellos.

Por el crecimiento que tienen, se ven obligados a crear normas generales para sus miembros, a cambiar su estructura, a crear un aparato administrativo permanente que organice al partido. El sostenimiento económico depende de todos sus miembros a través de un sistema de aportaciones.

La evolución de los partidos políticos se debe a dos fenómenos: la universalización del voto y la democratización de la sociedad. El Doctor Andrés Serra Rojas lo puntualiza señalando, “La sustitución del sufragio restringido , por el sufragio universal, demandó de los partidos un cambio sustancial de estructura, organización y metas que los pudiese capacitar para encuadrar y conducir a las

grandes masas electorales, convertidas ya por derecho propio en titulares de derecho a elegir”.³⁶

III.- INTEGRANTES.

De acuerdo con el grado de participación que tengan los ciudadanos con el partido, son integrados por:

-Milитantes, son los miembros activos, que organizan las actividades que debe realizar el partido, como la organización de las campañas electorales, las movilizaciones, etcétera.

-Afiliados, son los miembros que reúnen los requisitos de formales que piden los estatutos y adquieren deberes y atribuciones con el partido.

-Simpatizantes, son los ciudadanos que votan por el partido por que están de acuerdo con sus propuestas.

IV.- FUNCIONES.

Los partidos políticos, son organizaciones que cumplen con determinadas funciones como son:

-Agrupar a los ciudadanos, organizándolos de forma permanente, y promover la intervención de ellos en la vida pública del Estado, no solo promoviendo el voto, sino también educando y orientando, a los mismos.

-Articulan las demandas de los grupos sociales, a través de sus campañas electorales, para obtener el voto de los electores y reclutar integrantes; buscando las soluciones de los problemas de sus militantes, simpatizantes y de la colectividad.

-Conquistar el poder público, como medio de convertir en actos de gobierno su planes de acción; organizando y conformando los poderes públicos, tanto del poder Ejecutivo como del poder Legislativo y el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, señala al respecto lo siguiente: “Los titulares de los órganos estatales al menos los primarios surgen generalmente de un partido político, cuyos principios, programas y

³⁶Op. Cit. p.766

normas de acción política, social, económica y cultural ponen en práctica con motivo del desempeño de las funciones públicas que el cargo respectivo les encomiende”.³⁷

-Vigilar la función gubernativa, los actos de gobierno, supervisando la actuación de las autoridades.

-Como instrumentos de desarrollo y cambio social, deben innovar, crear y proponer programas y políticas, para beneficio del pueblo.

- Si no alcanzan el poder, siendo oposición, deben ser competitivos

V.- FINES.

Al ser lo partidos políticos organismos, que vinculan a la sociedad civil y a los ciudadanos, con el Estado y su gobierno, persiguen diversos fines como:

- El fin político de los partidos políticos es la conquista del poder para ejercerlo de manera que puedan poner en práctica la realización de sus programas de gobierno, a través de la selección de candidatos que puedan llevarlos a cabo.
- Promover la participación del pueblo con la vida democrática.
- Contribuir a la integración de la representación nacional.

VI.- SISTEMAS DE PARTIDOS.

El tratadista Giovanni Sartori expone, “el número de partidos indica inmediatamente aunque sólo sea de modo aproximado, una característica importante del sistema político: la medida en que el poder político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado. Análogamente, con sólo saber cuantos partidos existen, estamos alerta al número de posibles corrientes de interacción.”³⁸

El sistema de partidos refleja la pluralidad de ideas y posiciones políticas que existen en una sociedad: mientras que la multiplicidad de puntos de vista, lleva al multipartidismo; la dualidad de ellos origina el bipartidismo y la imposición de una

³⁷ Burgoa O. Ignacio. Op. cit. p.333

³⁸ Sartori, Giovanni. Partidos y Sistemas de Partidos. Volumen I Alianza Editorial. 1ª edición en español. Madrid. 1980.. p. 153

sola idea es la base del sistema de partido único. Se pueden distinguir tres tipos de sistemas partidistas:

Bipartidistas: Dos grandes partidos dominan la vida política, ocupando la mayoría de los puestos; se alternan en la ocupación del poder, teniendo los electores dos opciones de sufragar; el tratadista Javier Orozco Gómez, indica que se trata, “de un sistema simple, donde un partido gobierna y el otro ejerce la oposición; la competencia es más o menos aguda y compleja dependiendo la proporción de fuerzas electorales se aproxime o no a un relativo equilibrio.”³⁹

Pluripartidistas: O multipartidismo; es el sistema más generalizado, consiste en la participación activa de más de dos partidos políticos en un Estado. Se puede dar un pluralismo limitado: hay hasta cinco partidos; o ilimitado donde existen más de cinco partidos.

El experto Javier Orozco Gómez se pronuncia en el sentido de que, “En este sistema, varían las estrategias y el esquema del mismo, ya sea que se trate de un régimen con un partido dominante y una oposición representada por dos o más partidos; o bien existen dos o tres fuerzas políticas con mayor presencia opositora que el resto existente.”⁴⁰ Dentro de este sistema el mismo autor Javier Orozco Gómez, apunta que el tripartidismo, “teniendo una característica muy especial en su composición pues cuando una de las tres fuerzas políticas dispone de la mayoría, la oposición la integran las dos restantes organizaciones políticas las cuales serán fuertes; puede suceder, que exista un equilibrio entre los tres partidos, uno de ellos, el del centro, se ve obligado a inclinarse a la derecha o la izquierda, dando lugar a los gobiernos de coalición.”⁴¹

Partido único: En este sistema funciona únicamente un partido político, que controla el poder. El Doctor Ignacio Burgoa señala al respecto, “El partido único es

³⁹ Op. cit. p.73

⁴⁰ Op. cit. p.73

⁴¹ Ibid

negativo de este sistema, pues coarta o impide la libertad de asociación política de los ciudadanos que no estén afiliados a él."⁴² Se da solamente en los regímenes autoritarios, en que se suprime el derecho a organizarse políticamente a los ciudadanos.

VII.- TIPOS DE PARTIDOS.

Dentro de los sistemas anteriormente mencionados se dan diferentes tipos de partidos, entre otros, los siguientes:

Partido de cuadros o de notables: Surgen cuando el sufragio era restringido. El reclutamiento de sus miembros se hace en función de los atributos o cualidades personales. Son escogidos selectivamente. La financiación de estos partidos es capitalista, y su organización es débil y está confiada a las elites. La ideología no es importante, el partido es casi un club selecto. Sus militantes son formados política e ideológicamente en su doctrina y principios. Su influencia en la población está dada por el trabajo político de sus militantes.

Partido de gobierno: Es el partido que obtuvo el mayor número de votos en una elección, y ganando el ejercicio del poder político.

Partido de masas: Aparecen con la extensión al sufragio universal, buscan reclutar a las masas, ya que su fuerza depende del número de miembros con los que cuente, se basan en los atractivos de sus líderes. La financiación se realiza a través de las cuotas de los militantes. Tienen una sólida organización. Son importantes los estatutos y su ideología.

Partido de oposición: Es el partido que no está de acuerdo con las políticas que sigue el partido que gobierna. Y propone soluciones a los problemas públicos a través de programas de gobierno, diferentes.

⁴² Op. cit. p. 533

Partido dominante: Es el partido cuya ideología influye en los demás partidos y en las medidas gubernamentales del partido que desempeña el poder.

Partido mayoritario: Es el partido que en unas elecciones ha obtenido del mayor número de votos.

Partido minoritario: Partido político que en unas elecciones obtiene un cierto número de escaños en el Parlamento.

VIII.- LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.

En México los partidos políticos tienen un papel muy destacado, ya que la renovación de los poderes ejecutivo y legislativo se realiza, a través de la elección de los candidatos que postulan los partidos políticos, de ahí que sean considerados como instituciones de interés público

El tratadista Orozco Gómez Javier expresa, “De acuerdo con la concepción mexicana los partidos políticos son entidades de interés público que no deben limitarse al proceso electoral, de ahí que interese su perfeccionamiento en cuanto a posición ideológica; consolidación de estructuras internas; en la realización de campañas políticas con mayor acercamiento a la población; la transparencia de sus finanzas y mejores procesos de selección de sus candidatos a ocupar cargos públicos.”⁴³

La base para la existencia jurídica de los partidos políticos en México se establece en el artículo 41 de nuestra Constitución Política, que los regula y reconoce como entidades de interés público, que cuentan con personalidad jurídica; gozando de derechos y prerrogativas.

⁴³ Op. cit. p.66

“Artículo 41 El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

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

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

Así tenemos que nuestra Constitución, establece que la voluntad popular solamente podrá ser ejercida a través de actividades partidarias, y no de simples asociaciones civiles o de candidaturas independientes.

Los derechos, prerrogativas y obligaciones de los partidos políticos mexicanos se encuentran regulados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Este ordenamiento describe las formas de organización y constitución de los partidos políticos, así como los requisitos para obtener y mantener su registro como partidos políticos nacionales, lo cual les permite participar en las elecciones federales, estatales y municipales.

De 1929 a 1988, el sistema de partidos en México era hegemónico o dominante, representado por el Partido Revolucionario Institucional, pero ha variado por un sistema de partido mayoritario y una competencia opositora por regiones. Por su parte, el tratadista Javier Orozco Gómez afirma que “Uno de los temas político-

electorales que se encuentra en una etapa de indefinición en México, es el sistema de Partidos, tenemos un sistema partidista variable e inconsistente.”⁴⁴

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela indica, “En conclusión, el orden jurídico mexicano reconoce expresamente *el sistema del pluripartidismo*, dando oportunidad a los ciudadanos para agruparse en asociaciones políticas y para convertir a éstas en partidos políticos nacionales mediante la colmación de las condiciones y requisitos previstos legalmente, cuya satisfacción, por otra parte, es un índice de garantía para que no proliferen las facciones o grupúsculos políticos ocasionales y efímeros que entorpecen la vida democrática, ya que, según hemos dicho, generalmente se forman en torno de personajes sin arraigo popular y de intereses mezquinos y oportunistas.”⁴⁵ El Estado Mexicano garantiza las condiciones necesarias para el desarrollo y funcionamiento de los partidos políticos.

IX.- SITUACIÓN ACTUAL.

La actual situación, que enfrentan los partidos políticos a nivel mundial, se debe a la incapacidad que tiene para convencer a los ciudadanos, que se incorporen como nuevos miembros activos a sus filas, ya que los mismos los ven como organizaciones que solo luchan por obtener el poder, que los lleve a alcanzar objetivos y ambiciones particulares, de grupo o grupos que representan, olvidando el interés general; por ello gozan de un gran descrédito y además porque cobijan y consienten a sus miembros y no les exigen que respondan por sus actos, cuando ejercen algún cargo público.

Los partidos políticos han sido rebasados, los ciudadanos buscan nuevas formas de organización, la tarea de los partidos políticos consiste en buscar nuevamente la aceptación popular, para superar el estado de crisis en el que ahora

⁴⁴ Op. cit. p.69

⁴⁵ Op. cit. p.553

se encuentran, esto implica que deben realizar grandes cambios en sus estructuras internas.

X.- CONCEPTO PERSONAL.

Considerando lo anteriormente expuesto, se pueden conceptualizar a los partidos políticos como organizaciones de ciudadanos que se reúnen en torno a una ideología común; contando con una estructura y organización administrativa interna y permanente, y que persiguen la obtención y ejercicio del poder, para realizar sus programas de gobierno, representando los intereses y opiniones fundamentales de la sociedad, por ello tiene como fin promover la participación activa de los ciudadanos en la vida democrática de un Estado, promoviendo el desarrollo de una cultura democrática.

C. FINANCIAMIENTO.

I.- CONCEPTO.

La palabra financiamiento proviene del francés, *financer*, que significa, aportar dinero que se necesita para una empresa o sufragar los gastos de una obra, institución, etcétera.

El financiamiento a los partidos políticos consiste en el conjunto de recursos, que éstos necesitan para el cumplimiento de los fines que se tiene previstos en el ordenamiento jurídico.

La democracia requiere contar con la participación de partidos políticos, quienes necesitan ciertos elementos para la realización de sus funciones y fines. Éste es el llamado financiamiento y el tratadista Francisco Bello Corona, comenta que “son los recursos de que dispone un partido político para realizar las actividades que le son propias.”⁴⁶ Y agregando además “que en un sentido amplio también refleja la idea de que nos referimos al conjunto de bienes o derechos de los que goza un partido político.”⁴⁷

Por su parte el Doctor Francisco Berlín Valenzuela, nos señala que el financiamiento de los partidos políticos es un, “Proceso por medio del cual se canalizan recursos económicos o bienes y servicios hacia los partidos políticos, para posibilitarles el cumplimiento de los altos fines que tienen reservados en las sociedades contemporáneas, dentro de un Estado de Derecho.”⁴⁸

Al ser los partidos políticos, los canales exclusivos mediante los cuales los electores concurren a escoger a los gobernantes, incurren en altos gastos cuyo financiamiento corre por cuenta del Estado, de sus afiliados o de terceros.

⁴⁶ Bello Corona, Francisco. Apuntes de Derecho Electoral. IFE. México. 1ª edición. 2000. p. 525

⁴⁷ Ibid. p.526.

⁴⁸ Berlín Valenzuela, Francisco. Diccionario Electoral. IIDH. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). San José de Costa Rica. 1988. p.303

Se tiene la necesidad de aportar recursos a los partidos políticos que les permitan sostener sus actividades ordinarias, su capacitación de cuadros, sus actividades electorales, entre otros gastos que realizan, por los altos gastos que realizan el financiamiento puede ser público, privado o mixto, aunque el mayor riesgo es que provenga de fuentes desconocidas o ilícitas.

Los criterios para asignar los recursos varían, para evitar diferencias y desigualdades, varios países han optado por otorgar financiamiento en forma igualitaria y otra proporcional a la fuerza electoral.

II.- FUENTES DE FINANCIAMIENTO.

1. **Financiamiento Público**, que es la suma que aporta el Estado y distribuye entre los distintos partidos, para solventar los gastos, durante los procesos electorales y para las actividades permanentes de los mismos, puede ser directo, es decir en dinero que proviene del erario público o indirecto, como son el conjunto de prerrogativas que se entregan en especie, como el acceso a radio y televisión, régimen fiscal especial, franquicias postales y telegráficas.
2. **Financiamiento propio**, constituido a través de las actividades internas de recaudación de fondos que realiza cada partido.
3. **Financiamiento privado**, constituido por el conjunto de aportaciones o donaciones en dinero o en especie, que realizan al partido, diversas personas físicas o morales.
4. **Financiamiento ilícito**, constituido por los sobornos o contribuciones de la delincuencia organizada o proveniente del narcotráfico.

Estas diversas formas de financiamiento, entrañan problemas diversos que requieren de un marco jurídico adecuado y eficiente, que establezca reglas claras que permitan conocer el origen y los controles al mismo, incluyendo sanciones y prohibiciones.

El tratadista Humberto de la Calle apunta, “La relación entre dinero y política es inmemorial, necesaria y conflictiva. En efecto, siempre ha sido necesario algún tipo de financiación para que los voceros de la opinión”⁴⁹

Cualquiera de las formas de financiamiento a los partidos políticos que se contemplen en la ley, enfrenta diversas desventajas, en el caso del financiamiento público se consideran las siguientes:

- a) El procedimiento no es un remedio para todos los problemas que se presentan y no elimina por sí vicios y deficiencias;
- b) se establece una excesiva dependencia del Estado;
- c) se presenta un reclamo de la sociedad por los montos de recursos públicos que se entregan a los partidos políticos;
- d) somete a los partidos a una parálisis al conformarse con operar sólo con recursos públicos;
- e) se pierde el contacto de los partidos con su militancia y simpatizantes;
- f) los partidos mayoritarios, obtienen mayores ventajas por debido a que obtienen recursos superiores.

El financiamiento público puede presentarse de dos maneras: directa el Estado entrega a los partidos políticos ciertas cantidades para sus actividades ordinarias, gastos de campaña en años de elecciones y actividades específicas; o indirecta, que consiste en el otorgamiento de espacios gratuitos en los medios de comunicación, facilidades postales y telegráficos, otorgamiento de espacios o

⁴⁹ Zovatto, Daniel. De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina. OEA-IDEA. San José Costa Rica. 1ª edición. 2004. p.21

locales públicos para actos partidarios, pago de espacios para fijar propaganda, exención de impuestos, entre otros.

El financiamiento privado son todos aquellos recursos económicos, bienes y servicios que los partidos políticos recaudan de fuentes distintas al Estado, como son: las cuotas de sus afiliados que pueden ser voluntarias u obligatorias y periódicas; las donaciones, en donde lo importante es conocer quien dono y que cantidad; y finalmente los créditos de entidades financieras.

El financiamiento privado de los partidos políticos tiene algunas ventajas como son: Estrecha los lazos con la sociedad, ya que de no hacerlo, podrían perder votos del electorado y el apoyo económico; evita el paternalismo gubernamental; evita que los partidos políticos se burocraticen.

Sus desventajas son: Desequilibrio en la contienda electoral; desigualdad de oportunidades de llegar al poder; injerencia de intereses de grupos o personas ajenas al partido político.

El financiamiento mixto combina los dos tipos de financiamiento el público y el privado.

III.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

Desde el surgimiento de los partidos políticos se han enfrentado al problema de que tiene la necesidad de allegarse de recursos para mantener su operación.

El escritor Francisco Bello Corona señala, “Los partidos evolucionaron de una situación de partidos de cuadros, los cuales dependen de las aportaciones de sus miembros, al surgimiento de los partidos de masas, donde aparece la técnica de pago de cuotas como un tipo de financiamiento democrático”.⁵⁰ Agrega además “los

⁵⁰ Op. cit. p. 527

partidos de masas se conformaban básicamente por sindicatos que ayudaban a recaudar las cuotas”.⁵¹ Y finalmente señala que, “La aparición de los partidos de masas y su modalidad de financiamiento permitió el alejamiento de los partidos de la influencia de los grandes capitales, rescatando la genuina expresión de voluntad de la sociedad”.⁵²

Los partidos políticos y los candidatos que participan en las luchas electorales necesitan recursos económicos, además de los bienes materiales y servicios profesionales que obtienen en forma gratuita de sus partidarios; por lo que recurrió en primer lugar al financiamiento interno por las aportaciones de sus integrantes. Después al financiamiento masivo. Y finalmente siguió la etapa del financiamiento público a través de las aportaciones del Estado a los partidos, ya de forma directa vía dinero o de forma indirecta.

IV.- JUSTIFICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO Y SU REGULACIÓN JURIDICA.

La importancia de los partidos políticos, dentro de un Estado, como coadyuvantes en las tareas democráticas, por sus actividades permanentes, y la seria dificultad de sostenerse con sus propios recursos, hizo necesaria la colaboración de los gobiernos en el sostenimiento de los mismos, para que enfrentaran los enormes gastos que significan una campaña electoral moderna o un aparato administrativo permanente; así se hizo necesario evitar que sus recursos no provengan de fuentes ilícitas.

El financiamiento público busca, crear condiciones de equidad, en las competencias electorales y evitar que los grandes intereses económicos logren influir en los partidos políticos y que éstos actúen favoreciéndolos a ellos y no a la sociedad. La crítica al financiamiento público es en el sentido de que aleja a los partidos del control de sus afiliados (integrantes) y los vuelve ajenos a los intereses y

⁵¹ Ibid

⁵² Ibid. p.528

demandas de la ciudadanía. Además de que concentran grandes cantidades del erario público, que bien podrían ser utilizados para cubrir algunas necesidades ciudadanas; surgiendo la necesidad de crear un marco jurídico que permita dar certidumbre en el tema del financiamiento a los partidos políticos.

El tratadista Francisco José de Andrea Sánchez, enuncia “los temas que debe regular el marco jurídico del financiamiento de los partidos políticos son: Presentación periódica de informes contables sobre las finanzas partidarias. Divulgación pública o privada de las finanzas de un partido y de sus candidatos. Auditorias respecto a los informes financieros. Límites a las contribuciones a candidatos, partidos o entidades parapartidarias. Techos sobre gastos de partidos y campañas. Frenos a ciertas contribuciones mediante disposiciones que establezcan categorías de prácticas corruptas. Sanciones a las violaciones de las normas en materia de financiamiento de partidos y actividades políticas.”⁵³ entre otros.

El tratadista Humberto de la Calle, menciona “que el aporte de dinero a partidos y candidatos es una inversión en la democracia.”⁵⁴

Los procesos democráticos han generado elecciones muy caras, en este sentido el citado tratadista Humberto de la Calle, explica “Es claro que los partidos ya no descansan exclusivamente en el apoyo espontáneo de los prosélitos. Las modernas campañas son más complejas; la irrupción de los medios electrónicos de comunicación ha traído nuevos afanes; las encuestas y el inevitable elenco de quienes las practican y las analizan, los grupos focales, los spin doctors y toda la parafernalia electoral contemporánea, generan un esfuerzo financiero importante.”⁵⁵

⁵³ Andrea Sánchez de, Francisco José. Los partidos políticos, su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política. 1ª edición. México 2002. p. 241.

⁵⁴ Op. cit. p 22

⁵⁵ Op. cit. p 23

Aunque existe un consenso en la doctrina respecto de la necesidad y conveniencia del financiamiento público de los partidos políticos; el mismo es cuestionado porque éstos representan intereses particulares y sólo buscan obtener votos.

El marco jurídico que regule el financiamiento de los partidos políticos, debe tener los siguientes objetivos:

1.- Control de la Corrupción, al hacer obligatorios los informes o declaraciones de los recursos que manejan los partidos políticos, da como resultado el conocer los manejos o usos turbios, que sobre los mismos hagan.

2.- Promover la equidad, propósito que se persigue al restringir los montos de recursos que se les permite gastar a los partidos políticos.

Control del incremento de los costos de campañas, cada año los procesos electorales aumentan sus costos.

3.- Promoción de los partidos políticos.

4.- Fomentar la participación de la ciudadanía en los partidos políticos, este objetivo es importante en una nueva democracia en la cual las organizaciones políticas son débiles y necesitan reclutar miembros.

El financiamiento a los partidos políticos independientemente del origen de los fondos debe sujetarse a determinados principios: publicidad en la contabilidad y en el origen de los fondos, austeridad, legalidad, igualdad de oportunidades entre los participantes, el respeto de los derechos de los partidarios para conocer el monto y la fuente del financiamiento y la garantía de libertad e igualdad de oportunidades entre los distintos grupos políticos.

La mayoría de las legislaciones electorales establecen prohibiciones al financiamiento privado que pueden recibir los partidos políticos como: las ayudas anónimas; los donativos, contribuciones o subvenciones de otros gobiernos, organismos internacionales o instituciones extranjeras; la aceptación de

contribuciones o donaciones provenientes de órganos o instituciones gubernamentales, distintas de las previstas en el ordenamiento electoral; las donaciones de concesionarios de obras y servicios públicos; los aportes de empresas dedicadas al juego; los donativos de los ministros o agrupaciones religiosas o de sectas.

Dichas legislaciones también establecen normas que sancionan el incumplimiento del marco jurídico en materia de financiamiento como: la rebaja del porcentaje estatal, la imposición de multas e inclusive la tipificación de delitos.

V. CONCEPTO PERSONAL DE FINANCIAMIENTO

Los gastos de los partidos políticos para los procesos electorales, la presencia del narcotráfico en el financiamiento y el aumento del abstencionismo, plantean los desafíos de las democracias modernas. El financiamiento público y privado, requieren de una regulación cuidadosa. Esa regulación debe responder a una necesidad democrática, que involucre entre otros: capacitación para la dirigencia de los partidos, prohibiciones para determinadas fuentes, indicación de donde provienen sus recursos, la necesidad de sanciones más drásticas para combatir la corrupción del financiamiento ilícito, publicación de las fuentes del financiamiento y publicación de los gastos, cerrar los caminos al financiamiento ilícito y a la corrupción política.

Considerando lo anterior el concepto de financiamiento de los partidos políticos es el conjunto de recursos económicos, materiales y humanos, con que cuentan los partidos políticos para sufragar sus gastos de operación y mantenimiento, durante los procesos electorales y para el sostenimiento de sus actividades permanentes; que puede ser de origen privado o público siendo este último no solo en dinero (directo) sino también en especie (indirecto), soportado por un marco jurídico eficaz y transparente que permita crear confianza en los ciudadanos.

C. FISCALIZACIÓN.

I.- CONCEPTO.

Un sistema democrático requiere ser fortalecido mediante elecciones limpias y apegadas a la ley. Uno de los medios o herramientas para realizar esto, es el establecimiento de normas y procedimientos de fiscalización, aplicados al financiamiento de los partidos políticos.

Una vez que los partidos políticos reciben los recursos necesarios para realizar todas sus actividades, se debe contar con un medio que permita controlar y verificar que dichos recursos sean utilizados conforme a la ley. Este medio lo representa la fiscalización, que es un tema de reciente análisis en las legislaciones electorales.

En el diccionario se localiza fiscalización como la acción ó el efecto de fiscalizar, entendiendo a ésta última como revisar, inspeccionar, cuidar y vigilar.

En la enciclopedia jurídica mexicana encontramos que, “la palabra fiscalización es un galicismo, que sirve para denotar la función de control que las autoridades ejercen en una materia determinada.”⁶⁰

La fiscalización electoral esta integrada por el conjunto de funciones de supervisión y control que desempeña el organismo electoral o la autoridad competente en relación al origen, manejo y destino de los recursos financieros de los partidos políticos y las campañas electorales

La fiscalización se encuentra muy ligada a la transparencia y a la rendición de cuentas, para dar a conocer a la sociedad los ingresos y egresos de los partidos

⁶⁰ Carballo Balvanera Luis y Ríos Granados Gabriela. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo IV. Porrúa-UNAM. Primera Edición. México. 2002. p.84

políticos, debido principalmente a que su financiamiento es preponderantemente público.

Hablar de fiscalización es referirse a las funciones de vigilancia y verificación o comprobación que lleva a cabo el organismo electoral respecto del financiamiento de los partidos políticos.

II.- OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN.

La tarea de fiscalización tiene por objetivos: Garantizar la transparencia del financiamiento de los partidos políticos. Limitar el poder de los partidos en las instancias de control, establecidas en la ley. Evitar el surgimiento de problemas que tengan consecuencias negativas en el sistema democrático. Dar acceso a la información pública y rendición de cuentas, para fincar responsabilidades a los partidos y sus candidatos por sus actos u omisiones. Eliminar del sistema democrático la discrecionalidad, la impunidad, la corrupción y el engaño.

III.- ÓRGANO FISCALIZADOR.

Es de vital importancia la existencia de un órgano encargado de llevar a cabo la fiscalización, que haga valer el conjunto de normas relativas al origen y destino de los recursos con que cuentan los partidos políticos, así como los instrumentos de control con que cuenta.

Dentro de las características que dicho órgano debe reunir se encuentran: Independencia política y financiera de los partidos políticos y de otros órganos del Estado. Autonomía. Disponer de los recursos legales, técnico-contables, humanos y materiales para poder desarrollar sus funciones. Idoneidad de los miembros para realizar la función, evitándose así el clientelismo partidista, asegurando un buen desempeño profesional. Tener el poder de emitir directivas, de amonestar a los

infractores y de emprender los trámites necesarios contra ellos, para que sean procesados ante las instancias judiciales competentes.

IV.- INSTRUMENTOS DE FISCALIZACIÓN.

Para el Doctor Alonso Lujambio, “lo que los Órganos Electorales deben hacer no es fiscalizar el origen y destino de los recursos, *sino el cumplimiento de las normas* en relación con el origen y el destino de sus recursos.”⁶¹

Además menciona que los instrumentos son “**instrumentos directos** e **indirectos** de control y, en segundo lugar los **instrumentos de investigación**.”⁶²

Señala también que, “el instrumento **directo** de control por excelencia es la **auditoria** a las finanzas partidarias y por otro lado son 3 instrumentos **indirectos**:

- a) **El monitoreo de gasto**, sólo el que deja huella, como el que se realiza en los medios masivos de comunicación, (prensa, radio y televisión) donde se concentra un gran un gran volumen de recursos estratégicos de campaña.
- b) **La publicidad o disclosure**, es especialmente útil, pues cualquier ciudadano puede identificar en el listado un dato falso o incompleto a la luz de la información con la que cuenta sobre donantes conocidos, personas fallecidas, etc.
- c) **La coadyuvancia de otras autoridades**, que pueden detectar un problema y hacérselo saber a la autoridad electoral.”⁶³

⁶¹ Lujambio, Alonso. La Fiscalización de los gastos de los Partidos Políticos en América Latina. Una propuesta para el análisis. en www.Senado.Gob.mx/assets/docs/relaciones_parlamentarias/america/foros/parla_latino/municipales. p 3

⁶² Ibid. p.4

⁶³ Ibid. p.5-6

Los instrumentos de investigación son: El acceso a la información resguarda por el secreto bancario, pero también por el secreto fiscal; la obligación de las empresas y de cualquier persona física de contestar bajo protesta de decir verdad y de manera documentada a los requerimientos de información que la autoridad electoral le formule en el desahogo de la investigación de presuntas anomalías; la solicitud a la autoridad hacendaría para que realice una auditoría a determinada persona física o moral, de modo que pueda hacerse de mayores elementos para conocer la verdad sobre un hecho oscuro.

Es importante que la norma defina con precisión qué puede activar el inicio de una investigación por parte de la autoridad. Puede ser:

- 1) la presentación de una queja o de una demanda de investigación de un partido político en contra de otro;
- 2) el inicio *de oficio* de la investigación por parte de la autoridad electoral;
- 3) la comunicación de presuntas irregularidades por parte de un tercero.

De esta manera la combinación de todos estos instrumentos, nos deben garantizar que la fiscalización se lleve a cabo de manera que cumpla con sus objetivos.

d) La auditoria, en la auditoria se hace un examen de los libros, registros, recursos, obligaciones, patrimonio y resultados ya sea de personas físicas o morales, basados en principios de contabilidad, normas, técnicas y procedimientos específicos con la finalidad de obtener información financiera.

La fórmula de control de gastos e ingresos de los partidos utilizada en la mayoría de los países, contempla la presentación de los estados financieros o contables de los partidos políticos y la rendición de informes sobre los mismos.

Los partidos políticos deben tener la obligación de informar sobre sus ingresos y gastos de manera periódica, comprobando los mismos.

Los partidos políticos tiene la obligación de recabar y presentar los informes que les pida el órgano fiscalizador, para ello debe contar con un encargado de la gestión de los recursos financieros del partido; él será responsable ante la ley del buen manejo de las finanzas partidarias. Cumpliendo a demás con las funciones de control interno al recabar los informes sobre los ingresos y egresos; y la tendrá la obligación de rendir cuentas alas autoridades electorales competentes.

Los estados financieros deben cumplir con ciertos requisitos como son: Ser aprobados por un comité partidario; estructurados y presentados según los modelos y reglas establecidos por la ley; acompañados a demás de un reporte que detalle las propiedades y beneficios comerciales y financieros obtenidos por el partido y la forma en que gasto el financiamiento público que recibió; debe tener una sección de ingresos que detalle el financiamiento público y el financiamiento privado, los interese bancarios, los préstamos y beneficios empresariales. Todo desglosado de manera accesible; y otra sección de gastos en la que se especifiquen las erogaciones realizadas por concepto de renta de inmuebles, pago de personal y gastos de campaña y propaganda.

Se hace necesaria además la publicación de dichos documentos en algún medio de información nacional, además del medio propio de cada partido.

Por su parte el órgano fiscalizador, debe conocer la procedencia exacta y el monto del financiamiento de los partidos, y cumplir con sus facultades fiscalizadoras deberá:

- Estudiar los informes.
- Revisar que los documentos que presentan los partidos se ajusten a lo que establece la ley.

- Solicitar las aclaraciones documentales que estime convenientes
- Entregar un informe escrito a los partidos.
- Publicar todo en un impreso oficial del órgano electoral.
- Aprobar o desaprobar los informes.
- Sancionar con respecto a la reducción del financiamiento público.

V.- CONCEPTO PERSONAL DE FISCALIZACIÓN.

La fiscalización consiste en supervisar, vigilar y controlar, por parte del organismo electoral o la autoridad competente el origen, manejo y destino del financiamiento de los partidos políticos, a través del establecimiento de normas jurídicas que le permitan contar con los instrumentos y herramientas necesarias para desarrollar tales funciones.

CAPITULO SEGUNDO

1.- FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

A.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL FINANCIAMIENTO.

En México, se reconoce el financiamiento a los partidos políticos mixto, es decir se da tanto de fuentes públicas como privadas, su regulación jurídica ha permitido que los partidos se alleguen de recursos técnicos y humanos para enfrentar los desafíos que se les presenten y cumplan con los fines que la ley les señal.

I.- EL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL.

El fundamento constitucional del financiamiento de los partidos políticos en México lo encontramos en el Título Segundo, Capítulo I de la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno, artículo 41, fracción II de nuestra Carta Magna, que a la letra dice:

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

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

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

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos

inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Lo que destaca de la redacción de este artículo es que en México, el financiamiento a los partidos políticos tiene dos fuentes, de origen público y privado; es decir existe el financiamiento mixto con la característica de que el de origen público prevalecerá sobre el privado.

Otro punto a considerar es que el financiamiento público esta dirigido a tres tareas que son:

1. El sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, necesario por lo que señala el tratadista Francisco Bello Corona, “por la naturaleza de los partidos políticos como entidades de interés público, su función es

permanente, durante los periodos de dos años que transcurren entre procesos electorales federales, desempeñan una serie de eventos que contribuyan al desarrollo de la cultura democrática, por lo cual necesitan los recursos para tal fin.”¹

2. Para las actividades tendientes a la obtención del voto, derivado que durante el transcurso de los periodos de elecciones los partidos políticos, aumentan sus gastos.
3. Y finalmente el financiamiento público por actividades específicas, para la tratadista Jacqueline Peschard, este tipo de financiamiento público tiene como objetivo “contribuir al desarrollo institucional del país y a la promoción de la cultura política democrática. Que se otorga a manera de reembolso, por la realización de las actividades específicas señaladas en este inciso, que ayudan a consolidar un sistema de partidos y a construir una cultura política democrática.”²

Este modelo de financiamiento, es producto de la reforma que en materia electoral se llevo a cabo en noviembre del año pasado, la cual conforme al “Dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Gobernación se sustenta en tres ejes:

- a. Disminuir en forma significativa el gasto de las campañas electorales;
- b. Fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales; y
- c. Diseñar un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y los partidos políticos”.³

El conjunto de las reformas quiere perseguir:

- 1) La reducción del financiamiento público, destinado al gasto en campañas electorales,

¹ Op. cit. p537

² PESCHARD, Jacqueline. Financiamiento por actividades específicas en México. Op. Cit. p.648

³ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados. numero 2341-I, 14/09/07, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

- 2) Una nueva forma de cálculo del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos.
- 3) Límites menores a los hoy vigentes para el financiamiento privado que pueden obtener los partidos políticos.
- 4) Reducción en tiempos de campañas electorales y regulación de precampañas

II.- ANTECEDENTES DEL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.

Durante los primeros cuarenta y cinco años de la era post-revolucionaria, los partidos políticos mexicanos no eran beneficiados con ninguna prerrogativa por parte del Estado.

La financiación en México se encuentra vinculada al concepto de Partidos Políticos, en la Ley Electoral Federal de 1946, se les considera asociaciones de ciudadanos mexicanos, con fines electorales y de orientación política; a los que no se les otorgaba ninguna prestación.

En Ley Electoral Federal en 1963 el Estado, les otorga exceptuar algunos impuestos como: Impuestos al timbre; Sobre la renta; de rifas y sorteos y para venta de impresos relacionados con la difusión de sus principios, programas y estatutos; por contrato de arrendamiento, compraventa y donación.

El 5 de enero de 1973 se les otorgan, además de las exenciones, las siguientes prerrogativas: el subsidio estatal de franquicias postales y telegráficas, así como el acceso gratuito a la radio y televisión durante las campañas electorales; se reconoce la importancia de los medios masivos de comunicación en los procesos electorales.

Dominaba en esa época el financiamiento privado, pero con la reforma de 1977, se inicia formalmente el financiamiento público directo, señalado en el artículo

41 constitucional y en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en su artículo 48, que indicaba que los partidos políticos deberían contar en forma equitativa con un mínimo de elementos dirigidos a las actividades de obtención del voto. En la legislación no se precisaba, el monto del financiamiento, la fórmula de distribución de la financiación, la forma de suministrar los recursos y la rendición y fiscalización de los mismos. También se señalaban además otras prerrogativas de los partidos políticos: el acceso permanente a la radio y televisión; medios adecuados para sus tareas electorales; exención de impuestos y de pago de derechos; además de franquicias postales y telegráficas.

El Código Federal Electoral de 1987 en su artículo 61 señalaba el financiamiento público como derecho de los partidos políticos, para desarrollar las actividades tendientes a la obtención del sufragio popular; estableciendo una fórmula para calcular el monto total del financiamiento a los mismos, un mecanismo de distribución de los recursos y una calendarización de las ministraciones; además de conservar el financiamiento privado, al señalar que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, en complemento de los ingresos que perciban por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones.

El financiamiento público se caracterizaba por: la existencia de límites de participación (1.5% de la votación nacional); sistema de distribución de prerrogativas y mecanismo de rendición de cuentas de los recursos públicos.

No contempló la rendición de cuentas del financiamiento privado y no había transparencia en los mecanismos de financiamiento público y sin procesos de fiscalización ya que no existían mecanismos de certificación de veracidad de los informes que los partidos políticos debían entregar.

En 1990 se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que estableció como fórmula de reparto que consistía en que el 90% de los recursos se distribuirían en proporción a los votos obtenidos por cada

uno de los partidos que superaran el umbral del 1.5%; y el 10%, se distribuiría de manera igualitaria. Buscando que las contiendas electorales fueran más equitativas.

Señaló cuatro modalidades de financiamiento público: Por actividad electoral; Por actividades generales como entidades de interés público; Por subrogación del Estado, a cada partido se le otorgaría el 50% del ingreso anual neto de sus diputados y senadores; y Por actividades específicas como entidades de interés público. Y se establecieron además las reglas para la contratación de espacios en radio y televisión por parte de los partidos políticos.

La reforma constitucional de 1993 adiciona en el artículo 41, el párrafo sexto que precisa la existencia de reglas a que se sujetara el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

Se definen, delimitan y reglamentan por vez primera, las fuentes privadas de las que pueden recibir financiamiento los partidos políticos; por militancia; de simpatizantes; autofinanciamiento y rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Se agrega una modalidad adicional de financiamiento público orientada a promover el desarrollo de los partidos políticos cuyo nivel de votación en la elección precedente hubiese quedado comprendido entre el 1 y el 5% del total emitido o, en su caso, de los que obtuviesen su registro en fecha posterior a la última elección.

Se enumeran por vez primera de manera explícita y exhaustiva las diversas instancias públicas y privadas, tanto nacionales como extranjeras, que están impedidas legalmente para realizar cualquier tipo de aportación o donativo en dinero o en especie a los partidos políticos.

Se prescribe a los partidos políticos contar con un órgano interno, responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, así como

de la presentación de informes anuales y de campaña sobre el origen, manejo y destino de sus recursos ante el organismo electoral.

Adicionalmente se establece la creación anual de una comisión de consejeros del Instituto Federal Electoral encargados de la fiscalización, a través de auditar y dictaminar los informes que los partidos políticos debían de presentar.

La reforma constitucional de 1996, introduce ajustes e innovaciones que, tratan de procurar condiciones de mayor equidad en la contienda ínter partidista y asegurar una mayor fiscalización y transparencia sobre el origen y destino de los recursos financieros manejados por los partidos políticos. Señala tres modalidades de financiamiento: Para el sostenimiento de actividades permanentes; Para el gasto de campaña; y Por actividades específicas como entidades de interés público.

La reforma Constitucional de 2007, incorpora nuevos elementos al régimen que regula el financiamiento de los partidos políticos, como son:

- La prevalencia, por mandato constitucional, del financiamiento público sobre los otros tipos de financiamiento permitidos y regulados por la ley.
- La redefinición de las modalidades de financiamiento público para procurar una mayor equidad en su asignación entre los distintos partidos políticos.
- Un reparto más equitativo de los recursos, el 70% del monto total del financiamiento se distribuiría de manera proporcional a los votos obtenidos en la última elección, y 30% se distribuiría de modo igualitario entre todos los partidos.
- Se ampliaron los tiempos de radio y televisión pagados por el Estado.
- La fijación en 2% del porcentaje de votación requerido para que un partido político conserve, su registro.
- La prohibición de aportaciones de personas no identificadas y el establecimiento de nuevos límites al financiamiento de simpatizantes.

- Una mayor fiscalización del origen, manejo y destino de los recursos de los partidos políticos, a través de la creación de una nueva instancia especializada dentro del organismo electoral (Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral) y la asignación de importantes atribuciones en la materia.
- Se busca contar con una mayor transparencia en los recursos, logrando condiciones de competitividad entre los distintos partidos políticos nacionales.
- Se aspira a evitar que intereses ya sea económicos e ilícitos, influyan en las elecciones, alejando a los partidos políticos de los fines que la ley les señala.
- Se endurecen los requisitos para que un partido político, acceda al financiamiento público, ya deberá obtener el 2% de la votación total emitida en la última elección, para mantener su registro, con el fin de que no estos no se conviertan en negocios familiares, que vivan a costa del erario público.

Lo que más destacable en la reforma electoral es: la reducción de los costos de las campañas; la regulación de las precampañas y la ampliación de las facultades de fiscalización del Instituto Federal Electoral; la diferenciación entre elecciones donde se renueva la presidencia y el Congreso de la Unión, de las “intermedias”; para que se de una disminución de recursos a los partidos políticos en años no electorales; ya que la fórmula anterior estipulaba que en año electoral, se duplicaría el financiamiento ordinario, lo cual dio lugar a que en las elecciones intermedias, algunos partidos recibieran más financiamiento público para campañas del que podían gastar en actividades proselitistas.

Se dará un 3% adicional del monto ordinario a los partidos para que lo destinen a actividades de educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a tareas editoriales, la fórmula de financiamiento anterior era a través de reembolso de hasta el 75% de los gastos en que hubiesen incurrido los

partidos, lo que con frecuencia se tradujo en simulación de actividades por parte de ciertos partidos para obtener mayores recursos. Por todo lo anterior la llamaron reforma de “tercera generación”, en materia electoral.

B) MODALIDADES DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Dentro de las prerrogativas que se contemplan en el Código Federal electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales, se encuentra el financiamiento que público **directo e indirecto**, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, para los tiempos electorales y para la realización de actividades específicas.

Además del financiamiento los partidos políticos cuentan con otras prerrogativas, tal y como se desprende del artículo 48 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como son: acceso a la radio y televisión en los términos que la ley les señale; régimen fiscal especial y el uso de las franquicias postales y telegráficas.

En lo concerniente al acceso al radio y la televisión, la reforma impuso grandes cambios que implican entre otras cosas: el manejo de la contratación de los tiempos en dichos medios por parte de la autoridad electoral.

La distribución del monto destinado al financiamiento público será 70% en función de la fuerza electoral de cada partido y el 30% restante de manera igualitaria entre todos los partidos políticos.

Para el Doctor Andrés Valdez Zepeda y la maestra Delia Amparo Huerta Franco, la reforma electoral que vive México, “es una reforma de época y eminentemente democrática, introduce, además entre otros, el principio de austeridad en el gasto público con el fin de hacer menos gravosos los procesos

democráticos. Las campañas serán más cortas y contarán con menos recursos económicos”.⁴

En el artículo 77 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establecen las modalidades del financiamiento de los partidos políticos, que son:

- a) Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento;
- b) Financiamiento por la militancia;
- c) Financiamiento de simpatizantes;
- d) Autofinanciamiento; y
- e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

A partir de la reforma constitucional, el financiamiento público de los partidos políticos va a depender de dos variables: el tamaño del padrón electoral y el salario mínimo vigente. El inciso a, párrafo segundo, del artículo 41 constitucional establecerá que el financiamiento ordinario “se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal”.

I.- PROHIBICIONES EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO.

Los partidos políticos no pueden recibir financiamiento por parte de: 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, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal; los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; los organismos internacionales de cualquier

⁴ Valdez Zepeda, Andrés et ad. (2008). Estudios e Informes: Nuevas Reglas para la competencia electoral en México. Revista Latina de Comunicación Social. La Laguna. (Tenerife), en [http:// ull.es/publicaciones/latina/2008](http://ull.es/publicaciones/latina/2008).

naturaleza; los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión; las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Tampoco podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo ni recibir aportaciones de personas no identificadas, es decir se prohíben la obtención de recursos por parte de fuentes anónimas.

II.- CONSIDERACIONES FINALES.

Para los profesores José Salvador Carmona Hernández y Carlos Jiménez Solares, las reformas electorales que se han llevado a cabo en México tienen su razón de ser en que, “la reforma electoral se convirtió en la vía del proceso de transición a la democracia, propicia y motiva la participación ciudadana en la elecciones, celebrándose elecciones creíbles, que hacen posible la gobernabilidad.”⁵ Para ellos, “las reformas electorales, deben seguir con la exigencia de que el proceso electoral sea cada vez más limpio, donde el elector decida por él mismo para terminar con las prácticas de cooptación y compra de voluntades y, poco, a poco avanzar hacia reformas verdaderamente democráticas que trasciendan lo meramente electoral”.⁶

⁵ Carmona Hernández, José Salvador et ad. La Reforma Electoral en México 1988-2000, en un Sistema de Partidos Competitivo. Ra Ximhai. Vol. 2 Número 3, septiembre-Diciembre 2006, p 653

⁶ Ibid.

CAPITULO TERCERO

A. EN ESTADOS UNIDOS DE NORTEÁMERICA

I.- SISTEMA POLÍTICO.

1. ANTECEDENTES.

Estados Unidos de América es una república presidencial federal compuesta por 50 estados. Cuenta con una Constitución que data de 1789. De acuerdo con su Constitución del 17 de Septiembre de 1787, los Estados Unidos de América y sus 26 enmiendas posteriores, se trata de un país democrático, representativo y federal.

De acuerdo con el tratadista Eduardo Andrade Sánchez “su sistema político es el de una república Federal Presidencial, compuesta por cincuenta estados, con tres poderes para el ejercicio del poder público: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”¹ Cada uno de sus estados cuenta con una Constitución propia, división de poderes y con un amplio margen de autonomía política y administrativa.

2. PODER EJECUTIVO.

Es representado por el Presidente, quien tiene las atribuciones de Jefe de Estado y de gobierno; comandante en jefe del ejército; es jefe del Poder Ejecutivo que ejerce con el vicepresidente y los miembros del Gabinete y los jefes de los departamentos ejecutivos.

Tiene la atribución de nombrar y remover a los titulares de los distintos departamentos y agencias gubernamentales; cuenta además con la facultad de iniciativa, ya que puede proponer proyectos de Ley, así como también derecho restringido de vetar leyes.

Puede ser removido por el Poder Legislativo por traición a la patria, actos de corrupción y crímenes graves durante su mandato.

¹Andrade Sánchez Eduardo. Deficiencias del Sistema Electoral Norteamericano. IJ. México. Primera edición. 2001. p 1

3. VICEPRESIDENTE.

Es electo junto con el titular del Ejecutivo, actúa como sustituto inmediato de éste en caso de ausencia total. Su función principal es la de ser presidente del Senado, sin voto, salvo en caso de empate.

4. PODER LEGISLATIVO.

Es bicameral, está formado por el Senado y la Cámara de Representantes. El Senado se compone de 100 miembros elegidos cada dos años por los estados, para un mandato de seis años, con reelección ilimitada, renovándose por tercios, o sea, 33 cada dos años. La Cámara de Representantes al Congreso consta de 435 congresistas elegidos para dos años. Gozan de un amplio margen de independencia en el ejercicio de su voto.

Para el cumplimiento de sus atribuciones, ambas cámaras se dividen en distintos comités, que son responsables de estudiar y aprobar las iniciativas, antes de que pasen al pleno.

5. PODER JUDICIAL.

Se encuentra representado por la Suprema Corte, integrada por nueve magistrados vitalicios nombrados por el Presidente, con acuerdo del Senado. Además de doce Cortes de Circuito de Apelación, 94 Cortes Federales de Distrito.

Su función como máximo intérprete de la Constitución le otorga a la Suprema Corte facultades extraordinarias y puede declarar inconstitucionales cualquiera de los actos de los miembros de los poderes federales y locales.

II.- SISTEMA ELECTORAL.

La Constitución de Estados Unidos prescribe que los presidentes no sean elegidos directamente por el pueblo, sino por el Colegio Electoral.

Cada Estado elige una cantidad de miembros del Colegio Electoral igual a la cantidad de sus senadores — dos por cada estado —, más la cantidad de sus delegados a la Cámara de Representantes. El Distrito de Columbia, que no tiene representación con voto en el Congreso, cuenta con tres votos en el Colegio Electoral. Actualmente hay 538 miembros en el Colegio Electoral y se precisan 270 votos para ganar la elección presidencial.

Cada estado recibe un número de votos electorales, en proporción a su representación en el Congreso y su población. Mientras más poblado sea un Estado, más votos electorales tiene.

La Comisión Electoral Federal describe la función del Colegio Electoral así: "Asegurarse de que el Presidente de los Estados Unidos obtenga suficiente apoyo popular para gobernar, y que ese apoyo popular esté distribuido suficientemente a todo lo largo del país para permitirle gobernar efectivamente."

Aunque se ha presentado la situación de que con este sistema se gane la presidencia sin lograr la mayoría del voto popular. El caso más reciente ocurrió en la elección presidencial del 2000, cuando el presidente Bush ganó la votación en el Colegio Electoral — 271 a 266 — después de perder la votación popular frente al entonces vicepresidente Al Gore.

III.- SISTEMA DE PARTIDOS.

La Constitución de los Estados Unidos, no especifica los procedimientos para nombrar candidatos a la presidencia. Es en las convenciones nacionales de los partidos, a las que concurren delegados estatales, donde se escogen a los candidatos a la presidencia y la vicepresidencia.

IV.- FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN.

El sistema de financiamiento político en Estados Unidos es único porque se centra en poscandidatos y no en los partidos políticos, de manera que el dinero se da como una contribución a los candidatos y a sus comités de campaña; lo anterior porque prevalece la idea de que los partidos políticos son entidades de carácter privado, el financiamiento es preferentemente privado y eventualmente público. El financiamiento se encuentra dirigido a sufragar los gastos de las campañas electorales y no al sostenimiento de los partidos políticos, el dinero se entrega a los candidatos.

La participación de particulares en el financiamiento a los partidos políticos, ofrece beneficios a los contribuyentes mediante estímulos fiscales para que éstos realicen contribuciones a los candidatos o a los partidos.

Francisco José de Andrea Sánchez, sostiene “la normativa estadounidense está concentrada sobretodo en la limitación, control y canalización de recursos financieros aplicados bajo la modalidad del financiamiento privado de campañas y actividades políticas, ya que el financiamiento solo adquiere la naturaleza de público con respecto del financiamiento de aquellas campañas presidenciales que de manera voluntaria optan por un *sui géneris* y limitado mecanismo de financiamiento público.”²

El sistema que regula el financiamiento político estadounidense contempla, por un parte, una estructura de campaña presidencial en la que los candidatos, tanto en campañas preelectorales como en elecciones generales, reciben financiamiento público a cambio de aceptar voluntariamente los límites y restricciones al uso de sus recursos personales. Por otra parte, contemplan un régimen en el que los candidatos se encuentran obligados a revelar los ingresos y egresos, además de respetar los límites impuestos a las contribuciones de particulares, los comités de acción política y los partidos políticos. Es decir en las campañas presidenciales

² Op. Cit. Pp 262.

existe financiamiento público y límite de gastos, mientras que en las campañas del Senado y del Congreso no hay financiamiento público ni límite al gasto.

Así se tiene que el gobierno federal proporciona financiación a los candidatos nacionales para financiar las campañas a favor de la candidatura de su partido, pero varios candidatos, han optado por apartarse de este sistema, que impone un límite de gastos a cualquier candidato que reciba fondos públicos, ya que no podría recibir donaciones privadas para su campaña.

El financiamiento público en una elección presidencial significa que los candidatos presidenciales calificados, reciben fondos del gobierno federal para cubrir sus gastos válidos, en sus campañas políticas en las elecciones primarias y generales.

El financiamiento público de las elecciones federales comenzó a cobrar forma en 1971, cuando el Congreso dispuso el aporte de los impuestos sobre la renta destinados a financiar las campañas electorales generales para la presidencia y las convenciones nacionales de los partidos. La tratadista Judith Hoefling menciona que “el Congreso, bajo la Ley de Ingresos de 1971, estableció un fondo para la Campaña Electoral Presidencial, los contribuyentes aportan un dólar y lo indican en el formulario del impuesto federal al ingreso, sin aumentar su responsabilidad tributaria.”³

En el Código de Rentas Internas de 1974, establecía el programa de fondos de contra partida par las campañas primarias de selección de candidatos presidenciales.

Bajo el código de Rentas Internas, los candidatos presidenciales calificados reciben fondos del Fondo para campañas de elecciones presidenciales, el que consta de una cuenta en los folios del Tesoro de E.U. El Fondo se financia

³ Hoefling, Judiht. Elección presidencial. Liga de mujeres votantes. 1ª edición. 1992. pp 41

exclusivamente con dinero que individuos pueden aportar, parte de un impuesto voluntario que se aporta al designarlo en el formulario de Rentas Internas. Estos fondos son distribuidos en base a tres programas:

1.- Pagos paralelos de elecciones primarias. A los candidatos elegibles en las primarias presidenciales se les permite recibir fondos públicos paralelos o equivalentes a las donaciones privadas que recaudan.

2.- Subvenciones para elecciones generales. Los candidatos, republicanos y demócratas, que ganan la nominación de su partido para la contienda presidencial son elegibles para recibir subvenciones que cubran todos los gastos de sus campañas electorales.

Los nominados que aceptan los fondos se comprometen a no recaudar donaciones privadas (de individuos, PACs o comités de partido) y de limitar sus gastos de campaña a los fondos públicos que reciben. Deben además utilizar los fondos exclusivamente para los gastos de campaña. Un candidato presidencial de algún tercer partido también puede calificar para recibir fondos paralelos públicos después de la elección general siempre y cuando el candidato reciba por lo menos el cinco por ciento del voto popular.

3.- Subvenciones para la convención del partido. A cada uno de los principales partidos políticos se le permite recibir fondos públicos para pagar sus convenciones nacionales para la nominación de un candidato presidencial. El estatuto tiene como base una subvención que es ajustada para reflejar la inflación para el año de la elección presidencial.

En materia de fiscalización los mayores cambios que se dieron fueron a razón del escándalo de Watergate, la tratadista Judith Hoefling resalta que “la publicación durante las investigaciones del caso Watergate, de las contribuciones de dinero ilegal y lavado procedente de corporaciones e individuos acaudalados al comité de

campañas para la reelección de Nixón en 1972, conmocionaron a ciudadanos y legisladores por igual.”⁴

A raíz de ello se crea la Comisión de Elecciones Federales (FEC), encargada de hacer cumplir la ley, facilitar la divulgación y Adm. Istrar el programa de financiamiento público.

a) El papel de la Comisión de Elecciones Federales (FEC).

De acuerdo con la página de la FEC, su papel consiste en “La FEC administra el Programa de fondos públicos al determinar cuales candidatos son elegibles para recibir fondos públicos. Es el Secretario del Tesoro quien ejecuta los pagos. Los comités que reciben fondos públicos se verán obligados a mantener informes detallados de sus actividades financieras. Una vez transcurridas las elecciones, la FEC hace una auditoria de cada uno de los comités que utilizó fondos públicos. Si alguna auditoria revela que el comité excedió los límites de gastos permitidos, o utilizó fondos públicos para propósitos no permitidos, el comité se verá obligado a devolver una suma apropiada al Tesoro de Estados Unidos.”⁵

Se encara de la divulgación de la información ya que: Los informes presentados por los comités políticos registrados (los de las campañas de los candidatos, de partido y los PAC) están disponibles para ser leídos y copiados en la Oficina de Réconds Públicos. La Comisión hace públicos dichos informes a las 48 horas de ser recibidos. Los visitantes además también tienen acceso al banco de datos que cuenta con índices útiles sobre varios tipos de actividades de financiamiento de campañas (grandes donaciones, donaciones de PAC, etc.). El banco de datos de la Agencia también está disponible en la Oficina de la Secretaría del Estado en la mayoría de las capitales estatales.

⁴ Op. cit. p 41

⁵ <http://www.fec.gov/pag. ges/epanol.htm>

La Comisión regula el sistema de financiamiento público para elecciones presidenciales. La tratadista Pedicome de Valls María, apunta que la Comisión Federal de Elecciones puede “implementar medidas coercitivas, ya que tiene la jurisdicción exclusiva sobre la aplicación civil de la ley federal de financiamiento de campañas, resolviendo en caso de violación de la ley mediante una cuerdo de conciliación que implique el pago de una multa civil y que se tomen medidas correctivas. Asimismo se puede presentar las quejas o denuncias que sobre violación a la ley.”⁶

Para calificar para el financiamiento público, los candidatos presidenciales y los comités de convención de los partidos deben cumplir primero con varios requisitos de elegibilidad, mismos que son puestos para consideración de la Comisión, certificando la cantidad de fondos públicos a los que el candidato o el comité de convención está autorizado.

Volviendo con la tratadista Pedicome de Valls María, señal que “el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos hace los pagos correspondientes del fondo de Campaña para elecciones Presidenciables; mismo que se compone de dólares donados voluntariamente por los contribuyentes en sus declaraciones de impuestos federales.”⁷

b) La ley de Financiamiento de Campañas Federales.

Esta ley regula los siguientes temas: La divulgación al público sobre los fondos recaudados y utilizados en las elecciones federales. Las restricciones impuestas a contribuciones y gastos que tienen como fin influir en las elecciones federales. El financiamiento público de las campañas presidenciales.

⁶ PEDICOME de Valls, G. María. Derecho Electoral. Primera edición. pp. 175 y 176

⁷ Op, cit. p 174

Las sanciones penales relativas a los delitos en materia electoral son reguladas por la Ley Federal de Elecciones y Campañas Electorales, en el que se dan las mayores sanciones por el manejo indebido del financiamiento público.

B. EN FRANCIA

I.- ANTECEDENTES.

La República Francesa es una democracia organizada en una república unitaria semipresidencial, que ha experimentado todo tipo de regímenes desde monarquía, imperio, y parlamentarismo puro.

Es miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con derecho a veto, además de una de las ocho potencias nucleares reconocidas. La actual Constitución de Francia (Constitución de la Quinta República) fue aprobada por un referéndum público el 28 de septiembre de 1958.

II.- SISTEMA POLÍTICO.

Su sistema político cuenta con un jefe de Estado electo directamente por la ciudadanía y con un primer ministro responsable ante el parlamento.

1) PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y EL PRIMER MINISTRO. El presidente de la República o jefe de Estado es electo en comicios directos por un período de 5 años, siendo posible la reelección, sus facultades son:

- ❖ Encabezar al Consejo de Ministros.
- ❖ Es comandante supremo de las fuerzas armadas.
- ❖ Conducir la política exterior y representar al país ante la comunidad internacional.
- ❖ Vetar las leyes aprobadas en el Parlamento, aunque el veto presidencial puede ser superado con una segunda aprobación del Legislativo.
- ❖ Todas las iniciativas de ley del gobierno deben estar firmadas por el presidente.
- ❖ Designar al primer ministro (con aprobación de la Asamblea Nacional) y tiene la capacidad de removerlo libremente.
- ❖ Puede convocar para referéndum.

El primer ministro es el responsable de dirigir la acción del gobierno, encabeza en la práctica la administración pública.

2) PODER LEGISLATIVO. Tiene un Parlamento bicameral, con un Senado y una Asamblea Nacional, que se compone de 577 diputados que son electos directamente por un término de 5 años, y es el verdadero órgano legislativo.

El Senado se compone de 321 senadores, elegidos por un Colegio Electoral (es un sufragio indirecto) por términos de 9 años y un tercio del Senado es renovado cada 3 años. Los poderes legislativos del senado son limitados, la asamblea nacional es quien posee la palabra final de ocurrir una disputa entre ambas cámaras.

Existe un Consejo Constitucional (9 miembros), que se encarga de la revisión de la constitucionalidad de los actos gubernamentales y de las leyes emanadas del Parlamento.

III.- FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

El financiamiento público a los partidos, existe desde 1965. Y a partir de 1988 el Estado otorga subsidio, ya no sólo para coadyuvar en el reembolso de gastos de campaña de los partidos y candidatos, sino que ahora también existe financiamiento público anual para apoyar el resto de los gastos de los partidos.

Durante mucho tiempo, la financiación de las organizaciones políticas se caracterizó por la ausencia de marco jurídico. La legislación sobre la financiación de las campañas electorales empezó a tomar cuerpo en 1988. Desde 1995, prohíbe las donaciones de personas jurídicas que no sean los partidos políticos y establece un tope para los gastos electorales.

Cuando se publica la lista de los candidatos a la primera vuelta, el Ministerio del Interior les concede una suma como adelanto de devolución pactada. Si la devolución definitiva no supera esa cuantía, el excedente se devolverá al Estado.

La devolución pactada de los candidatos:

- Candidatos que hayan obtenido menos del 5% de los votos: Tienen derecho a una cantidad igual a la vigésima parte de la suma del tope de los gastos de campaña que se les aplica.

- Candidatos que hayan obtenido más del 5% de votos: Esta cantidad asciende a la mitad del tope, para la primera vuelta y la segunda vuelta.

Esta subvención no puede exceder la cuantía de los gastos reales del candidato reflejados en su informe sobre las cuentas de campaña.

Así, solo se podrán conceder a aquellos candidatos que hayan elaborado ese informe y lo hayan entregado al Consejo Constitucional. Tampoco puede exceder la cuantía de su aportación personal que, por lo general, se financia con préstamos.

Los candidatos también tienen la obligación de nombrar un administrador electoral y de establecer un informe sobre las cuentas de la campaña que refleje los ingresos y gastos derivados de la misma.

El administrador electoral es el intermediario obligatorio entre el candidato y las terceras personas que participen en la financiación de la campaña, y desempeña un papel esencial en la organización tanto material como financiera de la campaña. Puede ser: una persona jurídica llamada "asociación de financiación electoral " o bien una persona física llamada "administrador electoral"

El administrador electoral es responsable de recibir los ingresos, realizar los gastos y gestionar las cuentas bancarias o postales por donde transitan los fondos.

IV.- FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO.

Los partidos deben presentar anualmente un informe sobre el uso que han dado al financiamiento público a la Comisión Nacional de Gastos de Campañas Electorales y Financiamiento a los Partidos.

La autoridad electoral fijará un tope a los gastos de campaña de la elección correspondiente, el cual no podrá ser rebasado en ningún caso por ninguno de los candidatos.

Mensualmente, los partidos cuentan que cuentan con representación parlamentaria tienen derecho a 320 minutos gratis en la televisión estatal. Durante las cuatro semanas previas a la primera vuelta de una elección presidencial o parlamentaria el tiempo asignado a los partidos se eleva en tres horas por partido y se incluye a las organizaciones sin representación parlamentaria.

Por último, antes de las segundas vueltas los partidos finalistas tienen derecho a una hora y media nacional. No es posible que los partidos compren tiempo en la televisión para publicidad.

a) Inspecciones de las financiaciones: Se encarga de ella el Consejo Constitucional, y de los informes sobre las cuentas. Una vez en posesión del informe sobre las cuentas de campaña de cada candidato, el Consejo Constitucional puede aprobarlo, rechazarlo o reformarlo.

El Consejo Constitucional verifica que todos los gastos derivados de las elecciones presidenciales se encuentran inscritos en el informe sobre las cuentas de campaña y que el tope legal no se ha rebasado. Asimismo, comprueba la legalidad de todos los ingresos y de todos los gastos. En caso de constatar irregularidades, transmite el informe a la Fiscalía. La ilegalidad de un ingreso o de un gasto puede suponer el rechazo del informe y es susceptible de privar al candidato de la devolución pactada.

La devolución no se puede otorgar en tres supuestos: sobrepasar el tope legal de gastos; presentar informe sobre las cuentas de campaña más de dos meses después de las elecciones y cuando el informe sobre las cuentas de la campaña ha sido rechazado.

No obstante, el Consejo Constitucional puede decidir acordar la devolución pero solo en aquellos casos en los que el desconocimiento de las disposiciones aplicables hubiera sido no intencionado y de reducido alcance.

Los candidatos deberán presentar su informe sobre las cuentas de la campaña antes de la primera y segunda vuelta.

b) Informe sobre las cuentas de la campaña: Cada candidato debe establecer un único informe sobre las cuentas de la campaña en el que queden reflejados los gastos e ingresos ocasionados por las elecciones durante el año que las ha precedido. Las cuentas de la campaña deberán tener superávit o estar equilibradas pero no pueden ser en ningún caso deficitarias.

Este documento se elabora bajo la supervisión de un contable que no sea el administrador electoral, y se entrega en los dos meses siguientes a las elecciones.

Los informes sobre las cuentas de la campaña de los candidatos se publican en el Boletín Oficial en el transcurso del mes siguiente a la fecha límite de entrega.

Una vez examinados, los informes sobre las cuentas de la campaña que, eventualmente, hayan sido reformados por el Consejo Constitucional, también son publicados en el Boletín Oficial.

C. EN COSTA RICA

I.- ANTECEDENTES.

De acuerdo con el texto de la Constitución Política de 1949, Costa Rica es un República democrática, libre e independiente cuyo gobierno es popular representativo y responsable, lo ejercen tres poderes legislativo ejecutivo y judicial.

Poder Ejecutivo: Presidente y Jefe de Gobierno electo por 4 años y un Primer Vicepresidente, el Gabinete de gobierno es elegido por el presidente. El método de elección del presidente de la república es por mayoría de votos, 40% del total de votos válidos

Poder Legislativo: Asamblea Legislativa unicameral con 57 asientos. Los miembros son electos por voto popular directo durante un periodo de 4 años.

Poder Judicial: Corte Suprema de Justicia, con 22 magistrados que son elegidos por un período de 8 años por la Asamblea Legislativa.

Tiene una jurisdicción electoral especializada, independiente de los demás organismos del Estado, que se denomina Tribunal Supremo de Elecciones, que es el órgano constitucional superior en materia electoral y por lo tanto responsable de la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. Goza de independencia en el desempeño de su función y de el dependen el Registro Civil y la Juntas Electorales. Estas últimas son de carácter temporal.

II.- FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS POLITICOS.

En Costa Rica, desde la aparición de los partidos políticos en la vida pública, lo relativo al modo en que estas instituciones obtenían sus recursos y efectuaban sus erogaciones, pasaba desapercibido y la mayoría de la sociedad lo consideraba irrelevante, además de inaccesible a quien quisiese conocer los orígenes y destinos de los fondos partidarios. Surgiendo la necesidad de dotar de un marco jurídico la actividad financiera de los partidos políticos

El politólogo Martín Muda establece que, “El financiamiento público de los partidos políticos busca aliviar la carga financiera de los mismos y fortalecer su independencia ante poderosos grupos económicos, crear condiciones de mayor equidad, y disminuir en la medida de lo posible las causas del financiamiento ilegal y de la corrupción política.”⁸

a) Personalidad jurídica de los partidos políticos.

En Costa Rica, a partir de la reforma de 1996, se reconoció la institucionalidad propia de los partidos políticos y su papel como actores permanentes dentro del sistema político. Anteriormente, solo se reconocía el derecho del ciudadano de formar parte en un partido político.

Al efecto el artículo 98 de la Constitución de Costa Rica establece:

“ARTÍCULO 98.- Los ciudadanos tendrán el derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que los partidos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República.

Los partidos políticos expresaran el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.”⁹

Para el escritor Rubén Hernández Valle, “los partido políticos los concibe el texto constitucional “como instrumentos fundamentales de la participación política, que expresan el pluralismo y concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular.”¹⁰

⁸ MUDA, Martín. En www.cplítica.com. Financiamiento de los partidos políticos en América Latina.

⁹ En www.constitution.org/cons/costa_rica/costa_rica

¹⁰ Hernández Valle, Rubén. Constituciones iberoamericanas, Costa Rica. 1ª edición. UNAM-IIIJ. MÉXICO 2005. TOTAL 119 PP. 64

La materia relativa al financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica se rige conforme a las disposiciones contenidas en el artículo 96 de su Constitución Política y el título X, artículos 176 y siguientes el Código Electoral.

“ARTÍCULO 96.- El Estado no podrá deducir nada de las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de deudas políticas.

El Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos, de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1.- La contribución será del cero coma diecinueve por ciento (0,19%) del producto interno bruto del año trasanterior a la celebración de la elección para Presidente, Vicepresidentes de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa. La ley determinará en qué casos podrá acordarse una reducción de dicho porcentaje.

Este porcentaje se destinará a cubrir los gastos que genere la participación de los partidos políticos en esos procesos electorales, y satisfacer las necesidades de capacitación y organización política. Cada partido político fijará los porcentajes correspondientes a estos rubros.

2.- Tendrán derecho a la contribución estatal, los partidos políticos que participaren en los procesos electorales señalados en este artículo y alcanzaren al menos un cuatro por ciento (4%) de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o los inscritos a escala provincial, que obtuvieren como mínimo ese porcentaje en la provincia o eligieren, por lo menos, un Diputado.

3.- Previo otorgamiento de las cauciones correspondientes, los partidos políticos tendrán derecho a que se les adelante parte de la contribución estatal, según lo determine la ley.

4.- Para recibir el aporte del Estado, los partidos deberán comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

Las contribuciones privadas a los partidos políticos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularan por ley.”¹¹

b) Sistema de financiamiento:

Costa Rica posee un sistema mixto de financiamiento, la contribución pública predomina sobre el aporte privado. Hasta la reforma constitucional de 1996, en

¹¹ En www.constitution.org/cons/costa_rica/costa_rica

Costa Rica, se financiaron solamente las actividades electorales de los partidos políticos como: las actividades de organización, dirección, censo y propaganda.

Esto cambió con la reforma de 1996 que incluyó el financiamiento público de algunas actividades permanentes, tales como capacitación y organización política, quedando en manos de cada partido fijar los porcentajes de la ayuda estatal que dedicará a estos rubros.

El Código Electoral en su artículo 176 establece respecto del financiamiento de los partidos políticos.

“Artículo 176.-En la forma y en la proporción establecidas en el artículo 96 de la Constitución Política, el Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos participantes en las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República y para Diputados a la Asamblea Legislativa.

Para recibir el aporte estatal, los partidos políticos estarán obligados a comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

A fin de registrar las operaciones y los gastos en que incurra, cada partido llevará su contabilidad al día y los comprobantes de gastos ordenados, conforme al Reglamento que dictará la Contraloría General de la República.”¹²

El financiamiento privado, a los partidos políticos está sometido al principio de publicidad y regulado por ley. La legislación en esta materia establece una serie de requisitos que deben cumplir los partidos que permiten el control del financiamiento privado.

Los partidos deben llevar un registro donde se consignen los montos recibidos de las aportaciones y donaciones. Si se trata de contribuciones en dinero o en bienes, se debe especificar el nombre, calidades y número de identificación de los contribuyentes, señalando que tal contribución se dedicará específicamente a labores de capacitación, formación o investigación; asimismo, están obligados a llevar un registro contable y su archivo de comprobantes. Para estas contribuciones, al solicitársele al Tribunal Supremo de Elecciones la autorización correspondiente,

¹² En <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Costa/codigo01.html>

éste determina si el rubro al que se dirige la donación se puede catalogar dentro de los conceptos permitidos, sin perjuicio de poder verificar su destino posteriormente.

En relación con las contribuciones nacionales de personas físicas o jurídicas, los partidos deben llevar un registro individual en forma cronológica de los aportes recibidos, con nombres y números de cédula de los contribuyentes.

Cada trimestre, los tesoreros de los partidos están obligados a informar al Tribunal Supremo de Elecciones sobre las contribuciones recibidas. A partir de la convocatoria a elecciones, los informes se deben presentar mensualmente.

La omisión del envío del informe o su injustificado retraso son penados, una vez cursada la prevención, con dos a doce meses de prisión para el Tesorero del partido.

c) Financiamiento Público:

Para recibir el aporte del Estado, los partidos deberán comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones.

En Costa Rica la contribución estatal directa es el 0,19% del PBI. El requisito para acceder a la contribución es obtener como mínimo el 4% del total votos en las elecciones nacionales previas. El mecanismo que se utiliza para girar los fondos de la contribución estatal es la emisión de bonos estatales que los partidos políticos deben colocar, por dinero en efectivo, a tasas de descuento a veces del 50%. Costa Rica aplica el criterio de la proporcionalidad sobre la base de una cantidad de dinero por voto obtenido.

El Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos, de acuerdo con las siguientes disposiciones:

La contribución será del cero coma diecinueve por ciento (0,19%) del producto interno bruto del año tras anterior a la celebración de la elección para Presidente, Vicepresidentes de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa. La ley determinará en qué casos podrá acordarse una reducción de dicho porcentaje.

Este porcentaje se destinará a cubrir los gastos que genere la participación de los partidos políticos en esos procesos electorales, y satisfacer las necesidades de capacitación y organización política. Cada partido político fijará los porcentajes correspondientes a estos rubros.

Tendrán derecho a la contribución estatal, los partidos políticos que participaren en los procesos electorales y alcanzaren al menos un cuatro por ciento (4%) de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o los inscritos a escala provincial, que obtuvieren como mínimo ese porcentaje en la provincia o eligieren, por lo menos, un Diputado.

Previo otorgamiento de las cauciones correspondientes, los partidos políticos tendrán derecho a que se les adelante parte de la contribución estatal, según lo determine la ley.

De acuerdo con la periodista Marcela Villalobos Ramírez, establece que con la reforma de 2002 tiene el propósito de “regular más efectivamente y establecer sanciones más fuertes al financiamiento ilegal de las campañas electorales, prohibiendo las donaciones de las personas jurídicas o del extranjero, así como mayores condiciones para los topes de financiamiento, los partidos tendrán la obligación a través de sus tesoreros de aperturar una cuenta bancaria que deberán reportar al Tribunal Superior de Elecciones y los movimientos de la misma cada tres meses, en colaboración con los bancos, quienes no aceptarán contribuciones anónimas”¹³

¹³ VILLALOBOS Ramírez, Marcela en www.diarioextra.com.

d) Límites y Prohibiciones:

En Costa Rica se estableció una limitación a los montos de las contribuciones privadas.

Las donaciones, contribuciones o cualquier tipo de aporte, en dinero o bienes, se harán hasta por un monto anual equivalente a 45 veces el salario mínimo vigente al momento de la contribución.

Costa Rica prohíbe expresamente las donaciones anónimas y las donaciones a nombre de otras personas, así como también las donaciones, contribuciones, préstamos o aportes, en dinero o en bienes, de personas físicas o jurídicas extranjeras, para sufragar sus gastos de administración y los de sus campañas electorales. La única excepción a esta prohibición son las donaciones destinadas específicamente a actividades de capacitación, formación e investigación de los partidos políticos.

III.- FISCALIZACIÓN Y CONTROL.

En Costa Rica en el control externo intervienen la Contraloría General de la República y el Tribunal Supremo de Elecciones.

Los partidos políticos con derecho a recibir el pago de sus gastos electorales deben presentar ante el Tribunal Supremo de Elecciones, sus respectivas cuentas expresadas en sus libros de contabilidad tanto como la liquidación de sus gastos certificada por un Contador Público Autorizado.

Deben acompañar además, sus libros, justificantes, comprobantes y otros documentos pertinentes.

La Contraloría General de la República puede suspender el pago de la contribución estatal a los partidos que incumplan estas disposiciones.

El Tribunal Supremo de Elecciones remite toda la documentación a la Contraloría General de la República, quien realiza la labor de fiscal a posteriori, revisando la liquidación de los gastos de los partidos para determinar cuales montos se reconocerán.

Para tal fin realiza:

- a) la aprobación o desaprobación de los comprobantes y justificantes,
- b) revisa los gastos de caja chica,
- c) lleva el control de los bienes fungibles que adquieran los partidos políticos,
- d) revisa la relación de gastos. Una vez cumplido este trámite, se emite un informe al Tribunal Supremo de Elecciones, quien comunica a la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda el detalle de los montos que corresponden a cada partido, como contribución del Estado.

Los documentos de informes de los partidos, son públicos y de obligatoria exhibición a las personas que deseen consultarlos. No se estipula la obligación de publicación especial de los mismos por parte del Tribunal Supremo de Elecciones o de la Contraloría General de la República. La publicidad de los informes está abierta, aunque no se contempla su publicación.

CAPITULO CUARTO

C. LA FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. (ÓRGANO FISCALIZADOR, PROCEDIMIENTOS Y SANCIONES).

I.- ANTECEDENTES.

Vista la importancia que desempeña el dinero en las contiendas electorales y de cuyo resultado impacta en el desarrollo democrático de un país, la fiscalización a los recursos de los partidos políticos es de suma importancia, y en el caso de el financiamiento público lo es más, porque se toman grandes cantidades de dinero del erario público, que bien podrían ser destinadas a atender algunas otras prioridades de la vida pública, tales como: salud, seguridad, etcétera.

En este capitulo se abordará el tema sobre como se realiza la fiscalización en México, partiendo de la idea establecida en el Capitulo Primero del presente trabajo, de que la fiscalización consiste en supervisar, vigilar y controlar, por parte del organismo electoral competente el origen, manejo y destino de los recursos que como financiamiento público directo reciben los partidos políticos,; haciendo un recuento de la evolución del marco jurídico, que nos permita establecer las características del sistema fiscalizador, con el que México cuenta.

En el Capitulo Segundo de este trabajo, quedo dicho que en México, existe el financiamiento público directo que prevalece sobre el de origen privado, para que los partidos políticos, puedan cumplir con los fines y funciones que la ley les señala, a través de la entrega de una cantidad de dinero, que usa en sus actividades ordinarias, cubre sus gastos de campaña en años de elecciones y para sus actividades específicas.

La fiscalización es una herramienta necesaria porque ayuda a dar certeza jurídica en cuanto a que uso le dan los partidos políticos a los dineros públicos que

reciben. Como veremos mas adelante la fiscalización implica, además nuevos mecanismos como son la rendición de cuentas, la transparencia y la publicidad.

Lo anterior en atención a los diversos escándalos que se han suscitado en torno a este tema, protagonizados por los tres partidos grandes de México, el Partido Revolucionario Institucional que recibió grandes cantidades de dinero de Petróleos Mexicanos; el Partido Acción Nacional el caso de los Amigos de Fox; y el Partido de la Revolución Democrática, los video escándalos de sus dirigentes; esto a originado desconfianza por parte de los ciudadanos respecto de los informes que los partidos políticos presentan ante el Instituto Federal Electoral, y de los que se desprende que de las cantidades que reportan, no se refleja realmente las que erogan, y que van más allá de los límites permitidos por la ley.

Al tener la fiscalización como fines: fortalecer el sistema de control de los recursos de lo partidos políticos; transparentar el manejo de los dineros de los partidos políticos, esto significa que la sociedad tenga acceso a la información financiera de los partidos; establecer límites a las aportaciones privadas que reciben lo partidos, con la finalidad de evitar que una sola persona física o moral entregue cantidades millonarias a un determinado partido político buscando condicionar las líneas de acción de dicha organización política; la publicidad de las aportaciones recibidas por lo partidos, para que la sociedad sepa qué personas, y sobre todo que intereses, son los que están financiando a cada una de las fuerzas políticas en el país; el establecimiento de topes máximos a los gastos de los partidos políticos con la finalidad de disminuir la desigualdad que se ve relegada en el resultado de la elección; la rendición de informes financieros como una obligación a cargo de los partidos para dar a conocer a las autoridades el estado de sus finanzas y el cumplimiento por parte de los partidos políticos de los ordenamientos legales; ampliar las facultades de fiscalización para que las autoridades electorales verifiquen el cumplimiento por parte de los partidos políticos de los ordenamientos legales; el establecimiento de sanciones ejemplares para los infractores; la optimización del uso del dinero público; el acceso gratuito y equitativo a los medios de comunicación

masiva; establecer restricciones especifica para cada actividad, conducta o situación.

Se pretende que la implementación de estas medidas garantice una competencia electoral equitativa y que los resultados sean legítimos. De ahí la instrumentación en los marcos legales de las mismas.

II.- LA FISCALIZACIÓN EN MEXICO.

La fiscalización en México sea venido desarrollando y perfeccionando, a través de las diversas reformas que en materia electoral se han realizado, instrumentando mecanismos y herramientas que permiten una mejor fiscalización. Esta tema es importante fundamentalmente porque en la legislación electoral mexicana, existe un sistema mixto de financiamiento, en el que prevalece el financiamiento público sobre el de origen privado; trayendo como consecuencia el cumulo de vicios y defectos que éste sistema implica.

a) LA REFORMA ELECTORAL DE 1993.

Es hasta la reforma en materia electoral ocurrida en 1993, que se inicia la fiscalización y el control a los recursos de los partidos políticos, al establecer las obligaciones siguientes:

1. los obliga a contar con un órgano interno de finanzas encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña,
2. a la presentación de informes sobre el origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que recibieran por cualquier modalidad de financiamiento,
3. a la entrega de informes anuales de sus ingresos y de sus gastos totales;
4. entrega de informes de campaña.

Se sancionaba la no presentación de los informes en tiempo y forma.

Como órgano fiscalizador se constituyó una Comisión de Consejeros designada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral; que tenía como funciones:

1. la revisión de los informes, sobre el origen y destinos de los recursos anuales y de campaña,
2. la publicación en el Diario Oficial del dictamen que estableciera, y
3. publicar en la gaceta del Instituto Federal Electoral los informes anuales de los partidos políticos.
4. pedir informes aclaratorios e información complementaria a los partidos políticos.

El procedimiento de fiscalización consistía en que el Instituto Federal Electoral convocaba, a la Comisión que procedía, a la revisión y dictamen de los informes 60 días y 20 días según correspondiera, podía solicitar información complementaria para tener más certeza, notificando a los partidos políticos para que rectifiquen o aclaren su información; y dar a conocer al Consejo General un dictamen que contenía el resultado y las conclusiones, mencionando los errores o irregularidades, para que éste los hiciera del conocimiento del Tribunal Federal Electoral para que resolviera, siendo su resolución definitiva e inatacable, y en su caso aplicaba las sanciones que podían ser:

- Multas; consistentes en la reducción hasta por el 50% de las ministraciones del financiamiento público;
- supresión total del financiamiento público;
- suspensión o cancelación del registro de los partidos políticos.

El Consejo propuso, los lineamientos, formatos e instructivos que utilizaban los partidos políticos, en la presentación de sus informes anuales y de campaña, que disponían como realizar el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos

en su actividad ordinaria y en campaña, así como la presentación y procedimiento de revisión de los informes anuales y de campaña.

Estos lineamientos dispusieron obligaciones contables elementales, como:

- ✓ la documentación que soportara los ingresos de los partidos políticos,
- ✓ en los informes anuales debía ser reportada la totalidad de los ingresos y gastos ordinarios,
- ✓ en los informes de campaña debían referirse al origen de los recursos empleados para financiar los gastos de campañas,
- ✓ conservar durante un año su documentación comprobatoria, contado a partir de la fecha de la publicación en el Diario Oficial.

En 1994 se hizo evidente que faltaban elementos que permitieran una aplicación correcta de la ley, ya que los mecanismos que la ley establecía eran insuficientes para obtener de los partidos políticos la información completa sobre sus finanzas, por ejemplo no existían criterios de verificación de la información que los partidos políticos presentaban.

En 1995 el Consejo General del Instituto Federal Electoral, crea una Comisión de Consejeros, encargada de realizar análisis, informes y propuestas referentes al control de los ingresos y gastos de los partidos políticos, con la intención de contar con elementos técnicos suficientes para realizar una fiscalización de mayor calidad.

El Consejo aprobó un acuerdo que modificaron los lineamientos, principalmente en lo referente a los registros contables de los partidos políticos, como:

- La separación de los ingresos en efectivo y en especie;
- se estableció la obligación de que los ingresos en efectivo se manejaran a través de cuentas de cheques;

- en el caso de campañas electorales, se señaló que debía abrirse una cuenta única para cada campaña;
- el registro de las aportaciones en especie;
- establecer un manual de operación;
- sujeción a un catálogo de cuentas y a una guía contabilizadora;
- llevar un inventario de su activo fijo; y
- el levantamiento de un inventario físico de sus bienes.

En cuanto a la presentación y revisión de los informes el aspecto más destacado fue el de detallar los ingresos provenientes de sus comités estatales y distritales.

b) LA REFORMA DE 1996.

En 1996 se decreta una nueva reforma electoral, producto de negociaciones y acuerdo establecidos por los partidos políticos, el tema del financiamiento y la equidad en el acceso al los medios de comunicación electrónicos, fueron los ejes fundamentales de esta reforma.

Como resultado de la reforma a los partidos políticos, se le decreto que establecieran un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos ordinarios y de campaña sobre el origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que recibieran por cualquier modalidad de financiamiento, cuyas atribuciones y obligaciones fueron superiores a los establecidos en la legislación anterior.

Dicho órgano tiene como principales obligaciones:

Presentación de informes anuales. Los partidos políticos, estaban obligados a presentar u informe anual, a más tardar dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, en el que deben

informar de sus ingresos totales y gastos ordinarios realizados durante el ejercicio correspondiente.

Presentación de informes de campaña. Los partidos políticos debían presentar, por cada una de las campañas que hayan realizado con motivo de las elecciones, un informe de campaña que describa detalladamente los gastos que el partido político y el candidato hubiesen realizado. Estos informes debían ser presentados a más tardar dentro de los 62 días siguientes contados a partir de aquel en que concluyan las campañas electorales, y en cada uno de ellos debía ser reportado el origen de los recursos que hubiesen utilizado para financiar los gastos a los que les resulta aplicable el tope acordado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, para cada elección, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

Una modificación al Reglamento de fiscalización en 2002, impuso nuevas obligaciones a los partidos políticos entre ellas las siguientes:

- Permitir que el Instituto Federal Electoral obtenga información sobre sus movimientos bancarios.
- Reportar las tarifas unitarias de sus spots promocionales de radio y televisión en periodos electorales.
- Acreditar el origen de los recursos en efectivo provenientes del sector privado.
- Dar al Instituto Federal Electoral la clave de elector de sus donantes, simpatizantes y militantes.
- Aceptar la fiscalización de sus procesos internos de selección de candidatos y dirigentes partidistas.

Además de lo anterior se estableció una mayor fiscalización del origen, manejo y destino de los recursos de los partidos políticos, a través de la creación de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Esta Comisión tenía carácter permanente y se integraba exclusivamente por Consejeros Electorales del Consejo General, esta fue una de las modificaciones más importantes de la reforma, por que se fortalece al órgano encargado de la supervisión y el control, a diferencia de la anterior legislación en la cual es órgano fiscalizador no era permanente.

La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Política tenía las atribuciones siguientes:

- Elaborar lineamientos con bases técnicas, para la presentación de los informes de origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban los partidos y las agrupaciones políticas, por cualquier modalidad de financiamiento.
- Vigilar que los recursos que ejerzan los partidos y las agrupaciones políticas sobre el financiamiento, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley.
- Revisar los informes que los partidos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino y sus recursos anuales y de campaña, según corresponda.
- Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorias directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas.
- Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.

- Presentar al Consejo General los exámenes que formulen respecto de las auditorias y verificaciones practicadas.
- Informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos y agrupaciones políticas, derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan.

Lo anterior da como resultado el que las facultades de revisión e investigación de la Comisión se ampliaron.

El procedimiento que realiza consistía en que la Comisión contaba con un plazo de 60 días para revisar los informes anuales y con uno de 120 días, para revisar los informes de campaña, disponiendo en todo momento de la facultad de solicitar a los órganos responsables de cada partido, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado. Adicionalmente, dispone de un plazo de 120 días para elaborar un dictamen consolidado que debe presentar ante el Consejo General, quien está facultado para imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

Los partidos pueden impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el dictamen y resolución que en su caso emita el Consejo General.

La legislación electoral tipifica con toda precisión el tipo de faltas administrativas en que puede incurrir un partido político y ante cuya eventual comisión el Consejo General del Instituto Federal Electoral está facultado para fijar las sanciones correspondientes.

Entre las faltas administrativas se encontraban: Contravenir su obligación de permitir la práctica de las auditorias y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, así como la

de entregar la documentación que la propia Comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos. Aceptar donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no están expresamente facultadas para ello o solicitar crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Aceptar donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados por concepto de financiamiento de simpatizantes. No presentar los informes anuales o de campaña en los términos y plazos establecidos. Sobrepasar durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

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

Las sanciones impuestas por el Consejo General comprendían las siguientes:

- Multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.
- Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda y por el periodo que, en su caso, señale la resolución.
- Supresión total de la entrega de ministraciones del financiamiento que les corresponda y también por el periodo que, en su caso, señale la resolución.
- Suspensión del registro como partido o agrupación política.
- Cancelación del registro como partido o agrupación política.

La ley disponía que las tres últimas sanciones sólo pudieran imponerse cuando el incumplimiento o infracción fuera grave o sistemático, y que en caso de reincidencia el Consejo General aplicara una sanción más severa.

Respecto de las sanciones se endurecen, pero existía un margen de discrecionalidad en la aplicación de éstas, además de que no se consideraba ninguna acción preventiva como una amonestación, antes del desarrollo del proceso

electoral, y las sanciones afectan directamente al partido político de que se trate y no a los candidatos apuestos de elección popular que incurrieran en alguna falta.

Esta reforma buscaba mayor transparencia, equidad y confianza en los procesos electorales, pero enfrentaba problemas tales como: el papel que desempeñaba el presidente de la República durante las campañas electorales a favor de su partido; el uso de recursos públicos con fines electorales y las campañas de propaganda de parte del gobierno previo a la celebración de las elecciones; como consecuencia no se dio la transformación del sistema político mexicano; subsistiendo la desconfianza de algunos sectores de la población, así como de los partidos políticos de oposición.

En su momento este sistema normativo fue considerado como positivo, completo y muy ventajoso para los partidos.

C) REFORMA ELECTORAL DE 2007.

1.- PUNTOS CENTRALES DE LA REFORMA.

Como en materia electoral no existen verdades absolutas o soluciones ideales, en noviembre del 2007 a nivel constitucional y en enero de 2008 en la ley reglamentaria, se realizó una nueva reforma en materia electoral, llamada de tercera generación; la cual tiene como finalidad superar las limitaciones y problemas que se han venido presentando y que incluso no habían sido considerados en la legislación anterior; se avocó a trabajar sobre los siguientes puntos:

- I. Prevalece el financiamiento público sobre el de origen privado.
- II. Reducir el alto costo generado por la mediatización y la spotización de las campañas electorales, tratando de evitar el despilfarro en la promoción de

candidatos y partidos políticos; estableciéndose una nueva la relación entre los medios masivos de comunicación y los partidos políticos, candidatos y elecciones.

- III. Consolidar un sistema pluripartidista, ya que en la actualidad la presencia de tres partidos dominantes deja poco campo de acción a los partidos pequeños.
- IV. Consolidar al Instituto Federal Electoral como un ente autónomo dotándolo con mayores facultades; sobre todo en materia de fiscalización y regularización a los partidos políticos; para ello se crea un órgano del Instituto Federal Electoral par la fiscalización y rendición de cuentas en el uso de los recursos que hacen los partidos políticos, denominado Unidad de Fiscalización; y se cancela el secreto bancario, fiduciario y fiscal de los partidos políticos, para que dicha Unidad pueda realizar sus funciones.
- V. Restablecer los principios de equidad, proporcionalidad y representación en los procesos electorales.
- VI. Evitar procesos electorales onerosos que no corresponden con las condiciones sociales y económicas del país.
- VII. Limitar la influencia del dinero en las campañas políticas y en las elecciones, prohíbe que los gobernantes utilicen dinero del pueblo para promocionar su imagen o sus intereses electorales a través de los medios estatales de comunicación social; regulándose por primera vez la duración de las precampañas, que serán de sesenta días para presidente y de 45 para legisladores. Los gobernantes ya no podrán utilizar los programas sociales y la realización de obra pública, en espots, que tengan como objetivo ganar popularidad o influir en preferencias electorales. Esta prohibición no se limita a campañas únicamente y abarca a cualquier funcionario público en el país,

se termina así con las campañas adelantadas pagadas con cargo al presupuesto público.

VIII. Se establecen renovaciones escalonadas del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2.- DEFICIENCIAS DEL SISTEMA ELECTORAL ANTES DE LA REFORMA.

Las deficiencias o limitaciones del sistema electoral anterior, que se pretenden corregir son:

- ◆ Precampañas no reguladas.
- ◆ Encarecimiento del costo de las campañas.
- ◆ Injerencia presidencial indebida.
- ◆ Manipulación gubernamental de la pobreza y la marginación mediante la compra del voto.
- ◆ Espotización de la comunicación política.
- ◆ Propaganda negativa.
- ◆ Predominio del dinero y de poderes fácticos que llevaron al país a una severa crisis de legitimidad.
- ◆ Incrementos desmesurados en el monto total de financiamiento público a los partidos.
- ◆ Recursos desmedidos para gastos de campaña.

III. LA FISCALIZACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL VIGENTE.

a. Órgano fiscalizador.

El órgano fiscalizador, es un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, denominado Unidad de Fiscalización de los Recursos de los

Partidos Políticos, dotado de autonomía de gestión, encargado de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales a través de la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.

Este es el primer quehacer de dicha Unidad, el demostrar si cuenta con la capacidad humana y financiera suficiente para llevar a cabo sus nuevas funciones; es decir si cuenta con los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios. Ya que representa un problema la carencia de infraestructura y presupuesto para desarrollar eficazmente la funciones que la ley le determina.

Puede requerir la información que le sea necesaria para el cumplimiento de sus funciones, de las autoridades competentes, quienes están obligadas a atender y resolver, en un plazo máximo de treinta días hábiles, los requerimientos de información que la Unidad; quedando así superados los límites que imponían los secretos bancarios, fiscales o fiduciarios.

La encabeza el Director General, designado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, quien deberá comprobar experiencia en tareas de dirección de fiscalización, con al menos cinco años de antigüedad.

La Unidad se integrara con cuatro direcciones que son:

1. La Dirección General de la Unidad de Fiscalización;
2. la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros;
3. la Dirección de Quejas y Procedimientos Oficiosos; y
4. la Dirección de Resoluciones, Normatividad y Consultas.

Es aquí donde encontramos el primer problema en cuanto al órgano de control, ya que este no debe ser designado por representantes de los partidos políticos, ya que esto genera que no tengan un criterio independiente que les permita llevar a cabo su tarea de control.

Lo mejor es que dicho órgano tenga independencia política y financiera de los partidos políticos y de otros órganos del Estado.

Sus miembros deben ser idóneos para la función, es decir independientes, evitando el clientelismo partidista y asegurando un buen desempeño profesional que genere confianza entre los ciudadanos y entre los actores que participen en la contienda electoral.

b. Facultades de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Las facultades que en materia de fiscalización tiene la Unidad de Fiscalización derivadas de lo establecido en la Constitución y en el Código Federal de Procedimientos Electorales como en el Reglamento de la materia, son:

a) Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento de la materia; sobre este particular en dicho Reglamento encuentra sus antecedentes en el publicado en dos mil cinco y reformado dos mil seis, mismo que estuvo vigente durante el año dos mil ocho, y el nuevo entrará en vigor a partir del dos mil nueve.

b) Presentar los acuerdos, que regulen el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales y las características que deberá reunir la documentación comprobatoria del manejo de los recursos y los requisitos que deberán cumplir los informes de ingresos y egresos que le presenten.

c) Emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos.

d) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen como la ley lo determina.

e) Recibir y revisar los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, y los extraordinarios de los partidos políticos y sus candidatos.

f) Requerir información complementaria respecto de los informes de ingresos y egresos, y la documentación comprobatoria.

g) Ordenar la práctica de auditorías, directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos.

h) Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.

i) Presentar al Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos, en los que se especificarán las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en el manejo de sus recursos; el incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable.

j) Proporcionar a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones en esta materia.

k) Ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro.

l) Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento para el desahogo de los procedimientos administrativos respecto de las quejas que se presenten en materia de fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos, e instruir dichos procedimientos y proponer al Consejo General la imposición de las sanciones que procedan.

m) Requerir de las personas, físicas o morales, públicas o privadas, en relación con las operaciones que realicen con partidos políticos, la información

necesaria para el cumplimiento de sus tareas, respetando en todo momento las garantías del requerido.

Se amplían sus facultades, en busca de una especialización más determinada, se pretende que con ellas se superen las limitaciones a que estaba sujeto el órgano anterior.

Es importante que puedan iniciar investigaciones y auditar los informes que presenten los partidos políticos, concentre la información para obtener mejores resultados.

La elaboración de formatos para que todos los partidos políticos presenten los mismos, regulando a detalle los datos que deben figurar en los balances contables, facilita su tarea de auditoría, estos deben estar acompañados de instructivos claros para guiar la tarea de los encargados de elaborar el informe contable, y no caer en errores, que hagan que no presenten toda la información requerida. Y que al revisarlos, pueda detectarse si se han hecho aportaciones más allá de lo que la ley establece, para detectar mal versaciones de fondos.

Es muy grave que todo quede reducido a la presentación de informes contables, como un mecanismo meramente formal de presentación de documentos que solo se amontonen, se archiven y se conserven sin revisar, de ahí que es necesario que la Unidad cuente con la Infraestructura para verificar y analizar en su conjunto todos los datos que los partidos presenten.

c. Obligaciones de los partidos políticos.

Los partidos políticos tienen nuevas obligaciones referidas en cuanto al manejo que hacen de sus ingresos y gastos, como son:

- i. Contar con un Órgano Interno de Finanzas, encargado de la administración financiera en sus diferentes fases de obtención, registro, control y aplicación de recursos, así como de la presentación de los informes ante la autoridad electoral, constituido con las características que cada partido determine, en su manual de operaciones en el que claramente se definirán sus funciones.
- ii. Sujetarse a los catálogos de cuentas y la guía contabilizadora que la ley prevea.
- iii. Apegarse, en el control y registro de sus operaciones financieras, a las normas de información financiera.
- iv. Presentar diversos informes: Informes trimestrales de avance del ejercicio; Informes anuales, dentro de los que se debe incluir un informe de los anuncios espectaculares colocados durante el periodo objeto del informe; Informes de precampaña, Informes de campaña que incluye un informe preliminar y un final, así como un informe que consigne Todos los gastos que los partidos realicen en diarios, revistas y otros medios impresos, gastos de producción de mensajes para radio y televisión, anuncios espectaculares, salas de cine y páginas de internet deberán tenerse claramente registrados e identificados.

Los informes trimestrales, anuales, de precampaña y de campaña que presenten los partidos deberán estar respaldados por las correspondientes balanzas de comprobación y demás documentos contables. Dichos informes deberán basarse en todos los instrumentos de la contabilidad que realice el partido a lo largo del ejercicio y del periodo correspondiente

Los informes de ingresos y egresos de los partidos serán presentados en medios impresos y magnéticos.

Deben de presentar:

Informes trimestrales de avance del ejercicio: que son solo de carácter informativo; se presentará a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda; en el será reportado el resultado de sus

ingresos y gastos ordinarios, mismos que deberán estar debidamente registrados en la contabilidad nacional del partido. Si se encuentran anomalías errores u omisiones, se notificará al partido a fin de que las subsane o realice las aclaraciones conducentes.

Durante el año del proceso electoral federal se suspenderá la obligación de presentar informes.

Informes anuales: serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte; reportando los ingresos totales y gastos ordinarios que hayan realizado durante el ejercicio del informe. Así mismo se presentará el estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido que corresponda. Estos deberán estar autorizados y firmados por el auditor externo que cada partido designe.

El partido deberá remitir junto con su informe anual el documento con el que acredite que el auditor externo se encuentra debidamente certificado por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

En este informe también se incluirán los gastos de organización de los procesos internos y precampañas para la selección de candidatos a cargos de elección popular.

Informes de precampaña: deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargos de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados; a más tardar dentro de los 30 días siguientes al de la conclusión de la precampaña; para el titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección, las cuales no podrán durar más de sesenta días; en los casos que sólo se renueve la Cámara de

Diputados, las precampañas darán inicio en la cuarta semana de enero del año de la elección, las cuales no podrán durar más de cuarenta días; y

Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos.

En los informes de precampaña deberán relacionarse, la totalidad de los ingresos recibidos y de los gastos efectuados por cada uno de los precandidatos, desde que éstos son registrados como tales hasta la postulación del candidato ganador correspondiente y en los casos de candidato único, desde el reconocimiento del partido hasta la postulación.

Informes de campaña: Deberán ser presentados por los partidos políticos, para 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; deberán ser presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes contados a partir del día en que concluyan las campañas electorales.

Los partidos políticos entregaran un informe preliminar, con datos al 30 de mayo del año de la elección, a más tardar dentro de los primeros quince días de junio del mismo año; al que se adjuntará:

- ❖ Un informe por la campaña de su candidato para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- ❖ Un informe por cada fórmula de candidatos a Senadores de la República por el principio de mayoría relativa que hayan registrado ante las autoridades electorales; y
- ❖ Un informe por cada fórmula de candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa que hayan registrado ante las autoridades electorales.

Los gastos que deberán ser reportados en los informes de campaña serán los ejercidos dentro del período comprendido entre la fecha de registro de los candidatos en la elección de que se trate y hasta el fin de las campañas electorales:

- Gastos de propaganda
- Gastos operativos de campaña
- Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos:
- Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión:

Los titulares de los órganos de finanzas notificarán a los candidatos postulados por el partido la obligación de proporcionar relaciones de ingresos obtenidos y gastos ejercidos en sus campañas, así como de recabar los soportes documentales correspondientes y remitirlos a dicho órgano, señalándoles los plazos para el cumplimiento de estas obligaciones, de manera que el partido esté en posibilidad de cumplir en tiempo y forma con la entrega de sus informes de campaña.

d. Actividades específicas y Desarrollo del liderazgo político de las mujeres

Los partidos políticos registrarán los gastos efectuados en actividades específicas entidades de interés público, separándolos en sus distintos conceptos: gastos en educación y capacitación política, gastos en investigación socioeconómica y política, y gastos en tareas editoriales. Lo anterior derivado de que dichas actividades son realizadas con financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias permanentes.

Adicionalmente, cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de

las actividades específicas tendientes a promover la participación del pueblo en la vida democrática y la difusión de la cultura política.

Los partidos políticos deberán destinar el 2% del financiamiento público ordinario que reciban para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Por este concepto se podrán realizar actividades similares a las específicas, debiendo registrarse en una cuenta específica para este tipo de gastos.

e. Procedimiento de fiscalización

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

a) la Unidad contará con sesenta días para revisar los informes anuales y de precampaña y con ciento veinte días para revisar los informes de campaña. Podrá solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes;

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

c) la Unidad está obligada a informar al partido político si las aclaraciones o rectificaciones hechas por éste subsanan los errores u omisiones encontrados, otorgándole, en su caso, un plazo improrrogable de cinco días para que los subsane.

d) Al vencimiento de los plazos señalados, la Unidad 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;

e) 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;
- II. la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos;
- III. señalar las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos, después de haberles notificado con ese fin.

f) el dictamen y proyecto de resolución que haya formulado la Unidad, se presentara ante el Consejo General del Instituto quien procederá a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes;

g) Los partidos políticos podrán impugnar ante el Tribunal Electoral el dictamen y resolución que en su caso emita el Consejo General,

h) el Consejo General del Instituto deberá:

- I. Remitir al Tribunal Electoral, cuando se hubiere interpuesto el recurso, junto con éste, el dictamen de la Unidad 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. Publicar en la página de Internet del Instituto el dictamen y, en su caso, las resoluciones emitidas por el Tribunal.

f. Procedimiento extraordinario.

En casos de excepción, y previo acuerdo del Consejo General, la Unidad podrá abrir procesos extraordinarios de fiscalización mismos que deberán quedar concluidos en un plazo máximo de seis meses, salvo que el Consejo General

autorice, por causa justificada, la ampliación del plazo. Estos acuerdos del Consejo a podrán ser impugnados ante el Tribunal Electoral.

g. Infracciones

Constituyen infracciones de los partidos políticos en materia de financiamiento y fiscalización las siguientes: el incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones y topes que en materia de financiamiento y fiscalización les impone el presente la ley electoral; no presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en los términos y plazos previstos en la ley y sus reglamentos; la realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos; exceder los topes de gastos de campaña; el incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos; la omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral.

Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular: No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en la ley; exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecido por el Consejo General.

h. Sanciones

En el Consejo se presentará el Dictamen y proyecto de resolución que haya formulado la Unidad de Fiscalización, procediendo a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes. Para fijar la sanción se tomarán en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, entendiéndose por circunstancias el tiempo,

modo y lugar en el que se produjo la falta, y para determinar la gravedad de la falta se deberá analizar, en su caso, la comisión reiterada o sistemática de la conducta, la trascendencia de la norma transgredida, los efectos que produce la transgresión respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho, así como la capacidad económica del partido y en su caso, las circunstancias especiales. En caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa. Serán aplicables los siguientes criterios:

- a) Hay comisión reiterada o sistemática cuando la falta cometida por el partido sea constante y repetitiva en el mismo sentido a partir de las revisiones efectuadas en distintos ejercicios;
- b) Las circunstancias especiales serán entendidas como el especial deber de cuidado de los partidos derivado de las funciones, actividades y obligaciones que les han sido impuestas por la legislación electoral o que desarrollan en materia político-electoral; así como la mayor o menor factibilidad de prever y evitar el daño que se hubiere causado; y
- c) Por reincidencia se entenderá la repetición de la falta que ya ha sido cometida con anterioridad y por la cual el partido ha sido sancionado en ejercicios previos.

➤ Respecto de los partidos políticos:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

III. Según la gravedad de la falta, **con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;**

- Respecto de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; y

III. Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato, o en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato.

Las multas que fije el Consejo que no hubieren sido recurridas, o bien que fuesen confirmadas por la Sala Superior, deberán ser pagadas en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto en un plazo improrrogable de quince días contados a partir de la notificación. Transcurrido el plazo sin que el pago se hubiere efectuado, el Instituto podrá deducir el monto de la multa de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda.

Las sanciones que fije el Consejo se harán efectivas a partir del mes siguiente al en que haya finalizado el plazo para interponer el recurso en su contra o, si son

recurridas por el partido sancionado, del mes siguiente al en que la Sala Superior haya resuelto el recurso correspondiente.

i) Transparencia y Rendición de Cuentas

Se hará pública la información relacionada con los procedimientos de fiscalización como son: Los informes anuales, de precampaña, de campaña y de procesos extraordinarios que presenten los partidos políticos, serán públicos una vez que el Consejo General apruebe el Dictamen Consolidado y la Resolución que ponga a su consideración la Unidad de Fiscalización; las auditorías y verificaciones que ordene la Unidad de Fiscalización serán públicas en el momento que el Consejo General emita la resolución correspondiente.

Cuando medie petición de parte, la siguiente información podrá hacerse del conocimiento público, independientemente de que la Unidad de Fiscalización no hubiese emitido el Dictamen Consolidado o que el Consejo General no hubiese aprobado la Resolución correspondiente: Los nombres de los responsables de los órganos internos de finanzas de cada partido político; la integración y funcionamiento de la estructura organizacional; el padrón de militantes del partido; el listado de las organizaciones sociales que cada partido político declare como adherentes o similares; el listado de las Fundaciones que reciban financiamiento de los partidos y de sus centros de formación política; los límites que hubieran fijado los partidos políticos a las cuotas voluntarias y personales que los candidatos podrán aportar exclusivamente a sus campañas; y nombre del frente al que pertenezca.

La Unidad de Fiscalización hará pública, en el portal de internet del Instituto y a través de los mecanismos que considere convenientes, la siguiente información, independientemente de que no se haya emitido el Dictamen Consolidado ni la Resolución correspondiente por el Consejo General: Los informes preliminares de campaña; y los resultados de los monitoreos muestrales en diarios, revistas y otros medios impresos y anuncios espectaculares.

Deberá hacerse del conocimiento público a través de la página de Internet del Instituto la siguiente información: Los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, aprobados por sus órganos de dirección de los partidos, que regulen el manejo de sus recursos; el tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos nacionales a que se refiere el inciso anterior, y de los demás funcionarios partidistas, incluyendo sueldos, salarios, prestaciones y bonos; los nombres de los responsables de los órganos internos de finanzas a nivel nacional, estatal y municipal, tanto en periodo ordinario como en precampaña y campaña electoral; los recursos destinados para el funcionamiento de los frentes y coaliciones; los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal; el estado consolidado de situación patrimonial, entendido como los resultados totales de los estados financieros; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios; el listado de proveedores con los que hayan celebrado operaciones que superen los mil días de salario mínimo, el cual deberá incluir gastos por proveedor con nombre, y producto o servicio adquirido; los montos máximos que pueden aportar los simpatizantes, militantes y los límites a las cuotas voluntarias y personales que los candidatos podrán aportar exclusivamente a sus campañas; los listados que incluyan monto, nombre y fecha de las aportaciones que reporten los partidos políticos provenientes de sus simpatizantes y militantes; los montos totales de los pasivos, de las cuentas por cobrar, del financiamiento obtenido mediante colectas en la vía pública, de autofinanciamiento, de los procesos internos de selección de candidatos y dirigentes, lo que se destine a la realización de actividades específicas, entre otros.

La Unidad de Fiscalización dentro de los 30 días posteriores a la aprobación de los Dictámenes y Resoluciones correspondientes deberá difundir la información ya detallada.

El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo tendrán la facultad, en todo momento, de solicitar a la Unidad de Fiscalización información y documentación relacionada con las auditorías y verificaciones que se realicen respecto de los informes de ingresos y gastos presentados por los partidos políticos.

México tiene un gran avance en lo que se refiere a este tema, sin embargo es importante destacar que el establecimiento de una regulación más detallada que cree mecanismos de transparencia, dará como resultado la emisión de un voto informado por parte del ciudadano, con la consecuencia de que los partidos políticos controlen y ajusten su conducta de conformidad con la ley, ya que la diferencia entre la norma y la realidad puede ser absoluta y el facilitar el acceso efectivo al ciudadano de esta información es más efectivo que adoptar complicados y costosos mecanismos de control.

La transparencia y rendición de cuentas por parte de los partidos o de los candidatos frente al órgano de control sirve para verificar el cumplimiento de las reglas y la aplicación de las sanciones en caso de incumplimiento. Pero además la transparencia no solo exige la posibilidad de acceder a la información, sino además exige la divulgación de la información, misma que deberá ser puesta a disposición del público en general.

Para que sea efectiva se necesita que lo informado sea relevante, oportuno en su presentación.

Deben estar sujetas a ella todas las etapas e instancias del proceso de financiamiento de los partidos políticos, es decir la obligación de rendir cuentas debe abarcar, a los partidos, candidatos y a el Instituto Federal Electoral.

Se debe difundir la información más exhaustiva posible, que incluya todos los rubros.

La publicidad debe hacerse a través de medios idóneos y de fácil acceso para la población; ya que algunos son de acceso restringido.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Con el sistema anterior producto de la reforma de 1996, se busco atender con mayor profundidad este tema; la nueva legislación, busca solucionar los puntos mencionados anteriormente; una de las soluciones es la de recortar la duración de las campañas electorales, con el fin de disminuir el monto de financiamiento público que pueda recibir un partido en tiempos de elección.

El avance más importante lo representa el que no es oponible el secreto bancario a la autoridad electoral federal, en el ejercicio de sus atribuciones fiscalizadoras; ahora bien habrá que ver como funciona en la práctica; esta disposición tendrá mayor impacto en el caso del financiamiento privado.

Al quedar establecidos en el Reglamento de la materia, los formatos conforme a los cuales los partidos políticos informaran del manejo de sus ingresos y egresos se pretende lograr una mayor veracidad de los datos contenidos en dichos informes, estableciéndose la ventaja de una estandarización de la forma, por lo que todos los partidos deberán cumplir con los mismos requisitos, ninguna podrá presentar menos de lo que se exige o en otro formato, porque en ocasiones los partidos políticos usando su creatividad, buscan formas para evadir sus obligaciones.

La participación de un contador certificado, que autentique los informes, tiene la intención de que la información que los partidos presenten se garantice y precise con mayor exactitud, debido principalmente a que dicho auditor tendrá acceso a la información y documentos relevantes, que manejen los partidos políticos.

Ahora bien esta reforma aún no ha tenido ocasión de probarse, para ver en realidad si realmente remediara los problemas que pretende solucionar, además de ver que nuevos retos en su aplicación tendrá esta legislación, ya que toda reforma electoral acarrea nuevos problemas.

En esta reforma se tocan nuevos puntos que son: la transparencia, la rendición de cuentas, la publicidad y divulgación de la información.

La transparencia como principio básico de la democracia, es fundamental que trastoque a los partidos políticos, ya que su carácter de entidades de interés público es lo que los constriñe a que se deba conocer el origen de sus fondos y el ejercicio de los mismos; lo anterior como base para la legitimidad de los funcionarios electos.

El gran problema que se presenta en cuanto a la transparencia es que en ocasiones sucede que aunque exista la legislación sobre transparencia, no se aplica debidamente porque, no se sabe como aplicarla, no se conocen sus alcances y sobre todo por la corrupción; ya que las leyes son poco valiosas a menos que sean aplicadas.

La importancia de la transparencia de acuerdo con lo que el politólogo Luís Carlos Ugalde se debe a que, “La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno, es la práctica de colocar la información en la vitrina pública.”¹ De lo anterior se desprende que la transparencia es un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas.

La tratadista Jacqueline Peschard lo significativo de la transparencia es que, “la transparencia es uno de los requisitos de un gobierno que no solamente aspira a

¹ Ugalde, Luis Carlos. Rendición de cuentas y democracia. El caso de México. 21. IFE. Primera edición. México 2002. pp 21.

ser democrático en cuanto a su origen, es decir, porque surgió de un proceso electoral libre, justo y competido, sino en cuanto a su operación, asea, por la manera en que se desarrolla las distintas actividades que tiene encargadas.”²

Para el experto en el tema de la transparencia Andreas Shedler “la transparencia como requisito para alcanzar el calificativo de institución democrática se ha movido más allá de las dependencias gubernamentales y estatales par alcanzar a organizaciones como los partidos políticos”³

La tratadista Jacqueline Peschard establece “Los partidos políticos son espacios para que la población despliegue sus derechos políticos fundamentales. Por eso son los grandes formadores de las élites gobernantes, pues reclutan, forman y entrenan a los políticos ya los futuros funcionarios públicos y representantes populares, la transparencia como parte de las responsabilidad pública que deben asumir los partidos políticos, no solamente derivadas de las tareas políticas e institucionales que realizan, sino del hecho mismo de ser organizaciones complejas, lo cual hace que de entrada tengan un efecto relevante en el espacio público.”⁴

En esta última reforma la transparencia en el manejo de la información sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos, dada la importancia de sus funciones persigue el objetivo de que los ciudadanos cuenten con la información necesaria para razonar su voto y por lo que hace necesarios es necesario que los datos sobre de los partidos se publiquen.

En una democracia representativa como la nuestra, el rendir cuentas es uno de sus elementos centrales, y aunque en un principio obliga a los gobiernos a rendir cuentas de sus actos, Para el politólogo Luís Carlos Ugalde, “La rendición de cuentas, se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes

² Peschard, Jacqueline. Transparencia y Partidos Políticos. IFAI. 2ª edición. México. 2007. p. 13

³ Shedler, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas?. IFAI. 4ª edición. México. 2007. p.18

⁴ Op. cit. p. 20

para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.”⁵

La rendición de cuentas en cuanto al uso del dinero público, se refiere a sujetarlo a las disposiciones legales vigentes, y a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia; reduciendo las incertidumbres que se puedan presentar al limitar las arbitrariedades y remediar los abusos, sancionándolos. Si realmente se logra llevar a cabo lo anterior cuando se fiscalice el ejercicio del financiamiento público por parte de los partidos políticos, este no será ya sujeto de tantas críticas.

La rendición de cuentas tiene que ser pública, la falta de publicidad lo convierte en farsa, de ahí que se regule la revelación de las fuentes de financiamiento como medida clave de la reforma; una revelación detallada y oportuna. Los ciudadanos tienen el derecho a conocer las fuentes de las cuales los candidatos obtuvieron su dinero, y esa información se obtiene de los informes tanto de campaña como de precampaña.

La divulgación pública es el método básico para controlar el dinero en la política. Se exige que los candidatos y los partidos declaren en detalle los ingresos y los gastos y que los informes de financiamientos de las campañas y los partidos sean oportunamente presentados para el escrutinio público. Basada en la transparencia, la divulgación pública permite que la ciudadanía decida que hacer con la información divulgada. Además de que la revelación de las fuentes de financiamiento, produce certeza en la contienda electoral.

⁵ Op. cit. p.14

El acceso a la información revelada a la autoridad electoral por parte de los partidos políticos, representa otro avance en la materia. Si los partidos políticos no divulgan los gastos, los límites al gasto no pueden ser controlados ni aplicados.

Otra gran ventaja es que la información está disponible al público en la forma de reportes oficiales, y en Internet, lo que las hace fáciles de localizar a través de una búsqueda electrónica. Pero aún falta que en los periódicos de mayor circulación nacional, se publiquen los detalles de los reportes oficiales sobre gastos de campaña de los partidos políticos.

El establecimiento de sanciones para casos específicos a tipos de violación, es otro avance importante pero la ley electoral no puede contener todas las hipótesis que se pueden presentar.

Si la información de los partidos políticos es accesible, no tiene restricciones en cuanto a lo que es necesario conocer y con la obligación de proporcionarla, será más fácil para que la sociedad detectar posibles actos de corrupción. La divulgación se convierte en una alarma anticorrupción, la vigilancia de la sociedad, pretende asegurar la responsabilidad y la legalidad los actos de los partidos políticos.

Ahora bien ejercer facultades de vigilancia implica costos de tiempo y dinero. Se debe establecer un sistema que sea eficaz para que los costos de información no sean muy elevados. La rendición de cuentas será ineficiente cuando el sistema sea demasiado oneroso.

El establecimiento de controles administrativos que prevén las leyes electorales, puede dar origen a actos de corrupción, de ahí la importancia de que se establezcan las sanciones en caso de incumplimiento, que no sea de difícil aplicación, porque de ser así el sistema de rendición de cuentas será ineficaz.

Sino se logra una mayor divulgación y transparencia de los vínculos entre el dinero y la política; los electores podrán conocer, la influencia del dinero en los funcionarios que eligen.

Si los partidos políticos pierdan su registro deben devolver al Estado los bienes adquiridos con fondos públicos y que se finquen responsabilidades. No finiquitar a un partido político hasta que sean fiscalizados sus recursos utilizados.

Finalmente podemos establecer que en materia de fiscalización la existencia de un marco jurídico no es suficiente para garantizar un control efectivo de los ingresos y gastos de los partidos políticos, es necesaria además la aplicación efectiva de las sanciones legales y la existencia de un organismo de control autónomo y efectivo. La creación de incentivos es importante para que los partidos políticos cumplan con la legislación electoral.

V. PUNTOS NEGATIVOS DE LA REFORMA.

Los graves problemas que enfrenta la democracia la impunidad, la simulación y la falta de legitimidad, no son atacados con la nueva legislación electoral, por ejemplo no se ocupa de la democracia interna de los partidos políticos; se limita a reducir el financiamiento en los años electorales.

La nueva legislación electoral no es garantía de que se vayan a solucionar de fondo los enormes huecos de la legislación electoral anterior. Y es de suma importancia que funciones y cumpla con sus objetivos, debido a que el dinero sea apoderado de la política mexicana. La influencia del dinero en los procesos electorales destruye la democracia y somete a las instituciones políticas obligadas.

Otro ejemplo lo constituye el que el acceso a la justicia electoral permanece intocado, los ciudadanos no cuentan con una vía reconocida para impugnar ellos mismos el resultado de una contienda electoral.

En cuanto a los avances que se tuvieron en 1996 al ciudadanizar y fortalecer al Instituto Federal Electoral, éste pierde por que se delimitan las facultades del Consejo General, y el nombramiento de los nuevos consejeros electorales a partir de las propuestas de grupos parlamentarios hace que se pierda lo que ya se había logrado; la creación de la contraloría dentro del Instituto Federal Electoral dotada de autonomía y cuyo titular es nombrado por la Cámara de Diputados, es otro punto negativo.

Además: Prohíbe las candidaturas independientes; limita la posibilidad de que los órganos electorales conozcan de asuntos relacionados con la vida interna de los partidos políticos

VI. SOLUCIONES.

Es muy importante considerar ante los posibles efectos adversos que la nueva legislación electoral pueda presentar las siguientes soluciones:

1. Examen y mejoramiento constante del marco jurídico, aceptando las recomendaciones de los expertos, de los ciudadanos y de organismos internacionales especializados para mejorarlo.
2. Fortalecer la aplicación de las leyes electorales vigentes por parte de la autoridad electoral, a través un de régimen que sea más efectivo de control y vigilancia; dotándola con los recursos necesarios; y estableciendo procedimientos más sencillos y claros en el cumplimiento de sus funciones
3. Vincular con iniciativas contra la corrupción, ya que los partidos y demás actores políticos pueden buscar la forma de evadir el cumplimiento de la ley.

CONCLUSIONES

De lo expuesto en el presente trabajo se pueden sacar las siguientes conclusiones:

- 1) Es evidente la relación entre el dinero y la política, el uso indebido de los recursos del Estado, la falta de transparencia y publicidad de las finanzas de los partidos políticos, encarecen los procesos políticos, y generan una desconfianza hacia los partidos. Precisamente uno de los problemas para la consolidación de la democracia, lo representa la influencia que el dinero tiene en la política.
- 2) El financiamiento público a los partidos políticos es un tema que se discute por que se tiene que ver que el beneficio producen y si el trabajo que realizan justifica ese gasto; ya que implica la utilización de recursos públicos, se debe de tener cuidado con a quién se beneficia y la legitimidad de tal beneficio, lo que hace necesaria la existencia de restricciones en cuanto el financiamiento electoral, a través del control estatal y una regulación efectiva para prevenir la corrupción, y preservar la credibilidad y la integridad del sistema político.
- 3) Se necesita desarrollar una cultura democrática, que permita a cada uno de nosotros, contar con una formación política, para exigir el respeto a nuestros derechos, y los de los demás, de manera que cualquier ciudadano, tenga verdaderamente la posibilidad de acceder al ejercicio del poder público si es el caso o para que en conjunto o individualmente se puedan denunciar actos de corrupción, o cualquier otra ilegalidad.
- 4) Al ser considerados por la ley como entidades de interés público, los partidos políticos requieren para su desarrollo y consolidación el contar con elementos necesarios para cumplir con los fines que la ley les señala. Dichos elementos deben estar regulados por un marco jurídico que produzca certeza en los

ciudadanos. La fiscalización es una herramienta de vigilancia sobre los procesos públicos y políticos, y el cumplimiento en tiempo y forma de las obligaciones que en materia de fiscalización tengan los partidos políticos, se debe considerar como factor para el otorgamiento del financiamiento público.

- 5) La fiscalización por si sola no garantiza el cumplimiento de la ley, por lo que además; se debe contemplar dentro de la misma, los candados suficientes que permitan eliminar las influencias que ejerce el partido en el poder, al hacer uso de los programas de gobierno en beneficio del partido al que pertenece, en el caso de los periodos de elección.
- 6) El órgano fiscalizador debe divulgar en un lenguaje sencillo y claro los resultados de las auditorias realizadas a los partidos políticos, a través de los medios de comunicación masiva, lo que permitirá al electorado y a la población en general conocer de la situación financiera de cada partido político.
- 7) Asimismo los mecanismos de fiscalización deberán ser cada vez menos complejos y costosos, previendo que las dificultades que presenten deberán ser enfrentadas, tanto por los partidos políticos, como por las autoridades responsables de asegurar su cumplimiento. Las regulaciones complejas representan dificultades para los partidos pequeños, que tienen presupuestos reducidos, que les limitan el poder emplear un equipo profesional que le asegure el cumplimiento de la ley. De ahí que los legisladores deben ser conscientes, de las consecuencias administrativas de cualquiera de las nuevas leyes que emitan, evitando siempre disposiciones que sean difíciles de cumplir, y que por esta razón no se aplique o se haga valer.
- 8) La problemática del incumplimiento de la norma electoral, se puede resolver por la coercibilidad de la misma, es decir que deberá cumplirse al margen de la voluntad de los individuos. Así las sanciones, deben ser aplicadas en el momento exacto y no ser pasadas por alto por cuestiones políticas.

- 9) Es necesario crear incentivos para el cumplimiento de la leyes electorales, a través de estrategias que reduzcan las necesidades de los partidos políticos de grandes cantidades de dinero, de modo que la actuación de los órganos fiscalizadores, en el desempeño de sus funciones garanticen que el financiamiento de la política deje de ser una fuente de sospechas y escándalos de corrupción.
- 10) Además de la fiscalización se debe considerar la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos involucrados directamente en los procesos electorales. Con el fin de evitar fraudes, corrupción y prácticas injustas.
- 11) México requiere avanzar en materia de transparencia y acceso a la información, que son más efectivas para crear condiciones de certeza jurídica, que otras medidas que pueden ser más costosas, por que el acceso a la información no solo será con respecto a la información de los partidos políticos, sino también de las autoridades electorales. La transparencia produce grandes beneficios democráticos, por que mejorara la calidad de la información del ciudadano, permite la identificación de vinculaciones políticas y económicas o con otros sectores de interés, lo anterior genera incentivos para evitar conductas corruptas, por el cumplimiento que se haría de las normas en esta materia, evitando la desviación de fondos públicos a favor del partido de gobierno.
- 12) Por lo que corresponde a la legislación electoral vigente, uno de los problemas que enfrenta es que aunque se busco la disminución de los costos de campaña, al acortar las mismas, esto no se ha realizado, ya que los costos de las campañas han aumentado, en cuanto a los gastos que deberá realizar el Instituto Federal Electoral, para el cumplimiento de sus nuevas obligaciones.

BIBLIOGRAFÍA

I. LIBROS

AGUIRRE RAMÍREZ, Pedro. "Elecciones y Política en Francia". Primera edición. Nuevo Horizonte/Trazos. México 1996. pp. 345

----- "Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones".
Primera edición. México 1993. pp. 484

ÁLVAREZ VÉLEZ, María Isabel. "Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea". Primera edición. Jacarian, S.A. Madrid 1999. pp. 470.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. "Deficiencias del Sistema Electoral Norteamericano". Primera edición. IJ. México 2001. pp. 345

BELLO CORONA, Francisco. "Apuntes de Derecho Electoral". Primera edición. IFE. México. 2000. p. 525

BERLÍN VALENZUELA, Francisco. "Derecho Electoral". Primera edición. Porrúa. México. 1980. p. 467

----- "Teoría y Praxis político-electoral".
Primera edición. Porrúa. México. 1983. pp. 452

BOBBIO, Norberto. "Igualdad y Libertad". Primera edición en castellano. España. Paídos Ibérica. 1993. pp. 98

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Décima cuarta edición. Porrúa. México. 2001. pp.514

CONCHA CANTÚ, Hugo A. (Coordinador). "Sistema Representativo y Democracia Semidirecta". Primera edición. IJ. México. 2002. pp. 936

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. "Derecho Constitucional Electoral". Primera edición. Porrúa. México. 2000 pp. 280

DE ANDREA Sánchez, Francisco José. "Los partidos políticos, su marco teórico jurídico y las finanzas de la política". Primera Edición. UNAM-IIJ. México 2002. pp. 589

DUVERGER, Maurice. "Los Partidos Políticos". Décima quinta reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México. 1996. pp. 455

"Elección Presidencial. Estados Unidos de América". Liga de las mujeres votantes. Primera Edición. Estados Unidos. 1994. pp. 263

GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl. "Programa de Derecho Constitucional". Primera edición. Editorial Limusa-UI. México. 2003. pp. 356

HÉRNANDEZ, María del Pilar. (Coordinadora). "Partidos Políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas". Primera edición. UNAM-IIJ. México. 2002. pp. 373

HIERRO, Liborio. "Estado de Derecho". Segunda edición. Ediciones Coyoacán. México 2001. pp. 138.

OROZCO GÓMEZ, Javier. "Estudios Electorales". Primera edición. Porrúa. México. 1999. pp. 294

OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús. (Compilador). "Administración y Financiamiento de las Elecciones en el umbral del s. XXI". Memoria del III congreso Internacional de Derecho Electoral. Primera edición. TRIFE-IFE. 1999. México. pp. 725.

PEDICOME DE VALLS, G. María. "Derecho Electoral". Primera Edición. Ediciones la Roca. Buenos Aires 2001. pp. 368.

PÉREZ GANDARA, Raymundo. "Apuntes de Derecho Electoral". Primera edición. TEPJF. México. 2000. pp. 475

SARTORI, Giovanni. "Partidos y Sistemas de Partidos". Volumen I. Primera edición en español. Alianza Editorial. Madrid. 1980. pp. 153

----- "Teoría de la Democracia". T II. Segunda edición. Alianza Editorial. México. 1994. pp. 374

SERRANO MIGALLÓN, Fernando. Coordinador. "Estudios en homenaje a Ignacio Burgoa Orihuela". Primera Edición. Porrúa-Facultad de Derecho. México 2004. pp. 795.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Las garantías de libertad". Primera edición. SCJN. México. 2003. pp. 113

TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Trigésima segunda edición. México. Porrúa. 1998. p. 762

VALADÉS, Diego. (Coordinador). "Estudios en homenaje a Don Manuel Gutiérrez de Velasco". Primera Edición. IJ-UNAM. México 2000. pp. 744

SARTORI, Giovanni. "Partidos y Sistemas de Partidos". Volumen I. Primera edición en español. Alianza Editorial. Madrid. 1980. pp. 153

ZOVATTO, Daniel. "De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina". Primera edición. OEA-IDEA. San José Costa Rica. 1ª edición. 2004. pp. 785

II. DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio, y OROZCO HENRÍQUEZ José de Jesús. “Enciclopedia Jurídica Mexicana”. Tomo IX. Primera edición. Porrúa-UNAM. México. 2002.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco. “Diccionario Electoral”. IIDH. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). San José de Costa Rica. 1988.

BOBBIO, Norberto y PASQUINO, Gianfranco. “Diccionario de Política”. Tomo II M-Z. Octava edición en español. Siglo Veintiuno Editores. México. 1994.

BORGA, Rodrigo. “Enciclopedia de la Política”. Tomo I. Segunda edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1998.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo”. Sexta edición. México. Porrúa. 2000.

CARBALLO BALVANERA, Luís y RÍOS GRANADOS Gabriela. “Enciclopedia Jurídica Mexicana”. Tomo IV. Porrúa-UNAM. Primera Edición. México. 2002.

Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo V M-P. Primera edición. Porrúa-UNAM. México 2002.

SERRA ROJAS, Andrés. “Diccionario de Ciencia Política”. Tomo I A-LL. Segunda edición. Facultad de Derecho-UNAM-FCE. México. 1998.

III. LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

CÓDIGO PENAL FEDERAL.

REGLAMENTO PARA LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES.

V. HEMEROGRAFÍA

AGUIRRE, Pedro. (Coordinador). "Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos. Francia 4". IFE. México 2001. Segunda Edición. pp. 63

AGUIRRE, Pedro. (Coordinador). "Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos. Estados Unidos 7". IFE. México 2001. Segunda Edición. pp. 46

AGUIRRE, Pedro. (Coordinador). "Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos. Estados Unidos 14". IFE. México 2001. Segunda Edición. pp. 54

CABO DE LA VEGA, Antonio. El Derecho Electoral, en el Marco Teórico Jurídico de la Representación. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G. Estudios Doctrinales. Número 152. UNAM. México. Primera edición. 1998. p 124

CARDENAS Gracia, Jaime. "Partidos Políticos y Democracia. 8". IFE. México 2001. Tercera edición. pp. 55

CARMONA Hernández, José Salvador et ad. La Reforma Electoral en México 1988-2000, en un Sistema de Partidos Competitivo. Ra Ximhai. Vol. 2 Número 3, septiembre-Diciembre 2006, p 653

COSSÍO, José Ramón. "Concepciones de la Democracia y Justicia Electoral. 22". IFE. México 2002. Primera edición. pp. 67

CRESPO, José Antonio. "Elecciones y Democracia. 5". IFE. México 2001. Cuarta edición. pp. 62

FERNANDEZ Santillán, José F. "La Democracia como Forma de Gobierno. 3". IFE. México 2001. Cuarta edición. pp. 61

Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados. Numero 2341-I, 14/09/07, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

PESCHARD, Jacqueline. La Cultura Política Democrática. 2. IFE. México 2003. Quinta edición. pp. 52

PESCHARD, Jacqueline. Transparencia y Partidos Políticos. Segunda edición. México. 2007. pp. 56

SALAZAR, Luis y WOLDENBERG José. "Principios y Valores de la Democracia. 1". IFE. México 2001. Quinta edición. pp. 51

SILVA-HERZOG Márquez, Jesús J. "Esferas de la Democracia". Cuarta edición. México. IFE. 2003. pp.45

SHEDLER, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas? 03 IFAI. Cuarta edición. México. 2007. pp. 46

UGALDE, Luís Carlos. "Rendición de cuentas y democracia. El caso de México". 21. IFE. Primera edición. México 2002. pp. 61

VALDES, Leonardo. "Sistemas electorales y de Partidos. 7". IFE. México 2001. Cuarta edición. pp. 49

VALDEZ Zepeda, Andrés et ad. (2008). Estudios e Informes: Nuevas Reglas para la competencia electoral en México. Revista Latina de Comunicación Social. La Laguna. (Tenerife), en [http:// ull.es/ publicaciones/latina/2008](http://ull.es/publicaciones/latina/2008).

VI. INTERNET

Información básica sobre Estados Unidos de América.
bogota.usembassy.gov/wwwsfaqs.shtml -

Klesner L., Joseph. Institucionalizar la nueva Democracia en México. 34. En
www2.kenion.edu

Lujambio, Alonso. La Fiscalización de los gastos de los Partidos Políticos en América Latina. Una propuesta para el análisis. En www.Senado.Gob.mx/assets/docs/relaciones_parlamentarias/america/foros/parla_latino/municipales.

MUDA, Martín. En Financiamiento de los partidos políticos en América Latina.
www.cplítica.com.

VILLALOBOS Ramírez, Marcela en www.diar
<http://www.fec.gov/pag.ges/epanol.htm>

www.jurídicas.unam.mx

www.senado.gob.mx