



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

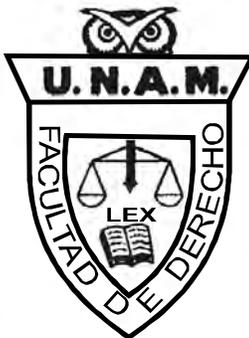
REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN  
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

## T E S I S

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

PRESENTA:  
**MAYRA VERÓNICA BRINDIS TREJO**

ASESORA DE TESIS:  
**LIC. MARÍA BEATRIZ GUERRERO MORALES**



CIUDAD UNIVERSITARIA

2010



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D. F. 09 de Abril de 2010.

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ.**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN**  
**ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**  
**P R E S E N T E.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante, **BRINDIS TREJO MAYRA VERÓNICA** con número de cuenta 30005770-4 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO**", realizada con la asesoría de la profesora Lic. **María Beatriz Guerrero Morales**.

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

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

**ATENTAMENTE**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
**EL DIRECTOR DEL SEMINARIO**



  
**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUS**  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



\*mpm.

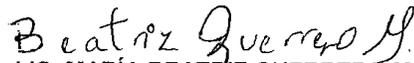
Ciudad de México a 9 de Abril de 2010

**LICENCIADO EDMUNDO ELÍAS MUSI  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM  
P R E S E N T E**

La que suscribe, Lic. María Beatriz Guerrero Morales, profesora de la materia de Derecho Electoral en la Facultad, por medio de la presente me permito informar a Usted que he concluido la revisión de la tesis profesional que tiene por título Regulación del Financiamiento y Fiscalización de los Partidos Políticos en México de la alumna Mayra Verónica Brindis Trejo con número de cuenta 30057704. Por lo anterior, es mi intención dejar patente mi compromiso académico que he tenido en la revisión de ese trabajo.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

**ATENTAMENTE**

  
**LIC. MARÍA BEATRIZ GUERRERO MORALES**

## *DEDICATORIAS*

### *DIOS*

*Gracias por todas las bendiciones que me das y de permitirme vivir mis días y noches de fe y voluntad, cuidame y guíame siempre.*

### *MI FAMILIA:*

*Mami, papi, mi hermano Eduardo, por su apoyo, su amor y estar ahí incondicionalmente. A mi cuñada por apoyarme y brindarme su amistad, a mis sobrinas Camila y Naomi por ser un recordatorio de la maravillosa oportunidad de estar viva.*

### *UNAM:*

*Por ser uno de mis pilares en mis estudios y darme la oportunidad de ser una mejor persona y profesionalista a través de mi estadía en esta hermosa Universidad.*

## *AGRADECIMIENTOS*

*Lic. María Beatriz Guerrero Morales:  
Mi asesora, que es una excelente  
maestra que transmite sus  
conocimientos pero que sobre todo  
es una mejor persona, que aportó su  
valioso tiempo, energía y que me  
guió en este trabajo, muchas gracias.*

# REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

## ÍNDICE

No. Pág.

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	3
---------------------------	---

### **CAPÍTULO I**

#### **Antecedentes de los Partidos Políticos**

1 Concepto de Partido Político.....	7
2 Origen de los partidos políticos en México.....	12
2.2.2 Partidos políticos en el porfiriato.....	16
3 Marco jurídico y antecedentes de las Leyes Electorales de los partidos políticos....	25
3.3.3 Constitucionalización de los partidos políticos.....	35
3.1 Derechos y obligaciones de los partidos políticos.....	59

### **CAPÍTULO II**

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

1 Nociones básicas sobre el patrimonio.....	66
1.2 El patrimonio de los partidos políticos.....	67
1.3 Conceptos de la actividad financiera pública y privada.....	71
1.4 Criterios sobre el financiamiento de los partidos políticos.....	75
1.4.1 Antecedentes del financiamiento de los partidos políticos.....	76
1.4.2 Antecedentes históricos en México.....	79
2 Formas de financiamiento de los partidos políticos.....	82
2.1 Financiamiento público, argumentos en contra y a favor.....	88
2.2 Financiamiento por militancia.....	91
2.3 Financiamiento de simpatizantes.....	92
2.4 Autofinanciamiento.....	93
2.5 Rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.....	94
3 El Financiamiento de los partidos políticos en diversos países.....	96
3.1 España.....	96
3.2 Francia.....	97
3.3 Gran Bretaña.....	98
3.4 Canadá.....	100
3.5 Estados Unidos de Norte América.....	102
3.6 Argentina.....	105

### **CAPÍTULO III**

#### **Procedimiento de Liquidación de los Partidos Políticos**

1 Regulación jurídica a la pérdida del registro de los partidos políticos.....	108
1.2 Requisitos previos al procedimiento de liquidación.....	111

1.2.1 Procedimiento de liquidación:.....	112
➤ Etapa de prevención	
➤ Etapa de liquidación	
➤ Etapa de incorporación del patrimonio remante del partido a la Federación	
1.2.2 Autoridades encargadas del procedimiento de liquidación de los partidos políticos.....	117
2 El control y la fiscalización de las finanzas partidistas.....	118
2.1 Presentación de informes al Instituto Federal Electoral.....	121
2.2 Los medios de impugnación.....	123
2.3 Lineamientos específicos sobre fiscalización.....	126
2.4 Tesis de jurisprudencia sobre financiamiento y fiscalización de los partidos políticos.....	128
3 La obligación tributaria.....	131
3.1 Nacimiento de la obligación tributaria.....	134
3.2 El pago de la obligación tributaria.....	136
3.3 Exenciones y estímulos fiscales.....	139
3.4 La evasión fiscal.....	141
4 Medios de Comunicación: topes y gastos de campaña, asimetrías electorales.....	144
4.4.4 Prerrogativas en materia de radio y televisión: acceso al tiempo oficial.....	146

## **CAPITULO IV**

### **Regulación Jurídica Actual del Financiamiento de los Partidos Políticos**

1 Situación fiscal de los partidos políticos.....	151
1.2 Ley del Impuesto Empresarial de Tasa Única y al Valor Agregado.....	154
1.3 Otros impuestos federales.....	157
1.4 Otras contribuciones y aprovechamientos federales.....	159
2 Financiamiento y fiscalización del Instituto Federal Electoral.....	160
2.1 Marco Constitucional.....	161
2.2 Reglamento interior del IFE.....	163
2.3 Reglamento interno del Tribunal Electoral.....	165
2.4 Presupuesto de Egresos del IFE y TRIFE de 2000 a 2007.....	167
3 Unidad de Fiscalización de los Recursos de los partidos políticos.....	169
3.1 Regulación del Financiamiento en Precampaña y Campañas Electorales.....	171
3.2 Sanciones de las faltas de los partidos en la presentación de sus informes de financiamiento.....	174
4 Propuesta para un mejor financiamiento que permita un equilibrio entre los partidos políticos para el acceso al poder.....	179
4.1 Presupuestos otorgados a los partidos políticos.....	184

<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>195</b>
--------------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>198</b>
--------------------------	------------

## INTRODUCCIÓN

La transición política electoral mexicana ha resultado en elecciones cada vez más competitivas y en un sistema de partidos políticos cada vez más plural y consolidado. Dos factores propiciaron este proceso, siendo el primero de ellos, el Instituto Federal Electoral, como un organismo autónomo, y el segundo, el financiamiento a los partidos políticos.

En México, un tema recurrente en el debate nacional ha sido el relativo a la rendición de cuentas del financiamiento de los partidos políticos. El interés demostrado por la sociedad, en la fiscalización y transparencia en el financiamiento y sobre todo de sus campañas electorales, ha llevado a afirmar que la democracia cuesta.

La democracia cuesta. Contar con partidos y candidatos que puedan divulgar eficazmente sus propuestas y mensajes, que puedan competir en condiciones de equidad básica, tiene un precio en pesos y centavos. A los mexicanos que pagan impuestos no les ha salido barata la tarea de erigir una agencia pública autónoma, el Instituto Federal Electoral que organice y vigile elecciones, que expide aproximadamente 80 millones de credenciales de elector, que custodie la actuación de candidatos y fiscalice el dinero que entra y sale de partidos y campañas. Tampoco ha sido módico el costo de financiar tribunales electorales que gocen de autonomía y credibilidad, que tengan la capacidad de enjuiciar imparcialmente y, cuando sea el caso, de imponer sanciones.

La democracia es cara, pero siempre tendrá un precio más alto para una sociedad, para un país, padecer regímenes totalitarios, despóticos o autoritarios. Quienes habitan naciones con regímenes no democráticos deben prepararse tanto para renunciar resignadamente a preciados derechos y libertades, como para resistir los embates de crisis económicas crónicas. La democracia es cara, pero nuestra democracia vale cada peso que pagamos en su mantenimiento y mejora. Al aprobar la reforma electoral de 1996, los

legisladores mexicanos decidieron invertir mucho dinero de los contribuyentes en las instituciones electorales y en los partidos políticos, lo que ha favorecido la creación paulatina del sistema competitivo de partidos con el que se cuenta hoy en día.

La evolución de la normatividad electoral mexicana revela que en el último cuarto de siglo los legisladores se propusieron atender tres objetivos básicos: 1) la construcción de un sistema de partidos competitivo, al introducir parcialmente el criterio de equidad en la asignación de los recursos públicos a los partidos; 2) la autonomía de los partidos políticos, al impedir, mediante un alto financiamiento público, que los partidos dependan económicamente de las fortunas de algunos individuos, corporaciones o grupos de interés privado; y 3) la disminución de la corrupción política, al evitar la transferencia ilegal de dinero público o privado a los partidos con el propósito de obtener favores o privilegios posteriores tanto de autoridades ejecutivas como legislativas.

La reforma electoral de 1996 representó un gran paso en la consecución de los dos primeros objetivos y estableció lo que hoy conocemos como el “modelo mexicano” de financiamiento. Se trata de un modelo que contempla grandes montos de financiamiento público a los partidos que debería de tener como objetivo asegurar condiciones equitativas en la competencia entre los diversos partidos políticos, lo cual por desgracia no se ha cumplido, así como para otorgar a los partidos y candidatos un grado relativo de autonomía financiera. La fórmula ha sido audaz y generosa en términos de proveer un basamento financiero a la democracia mexicana. Aunque los tres objetivos que acabo de mencionar están relacionados entre sí, en el tercero los avances han sido menores sin que por ello dejen también de ser significativos. Las instituciones enfrentan el gran reto de fiscalizar efectivamente el dinero privado que ingresa a los partidos y las campañas, además de monitorear adecuadamente cómo se gastan los dineros públicos y privados.

De aquí que el debate actual en torno a las reformas que requiere nuestro sistema electoral gire fundamentalmente en torno a la necesidad de promover una reforma que fortalezca los mecanismos de fiscalización y transparencia en los ingresos y gastos de los partidos. Este asunto está relacionado con la

demanda de disminuir gradualmente el monto de financiamiento público a partidos y campañas, pues además de que el financiamiento público de que gozan es muy alto a escala internacional, la deficiente fiscalización no permite garantizar que los recursos que provee tal financiamiento se asignen a las actividades contempladas originalmente. Por otra parte, si los ingresos y gastos de los partidos no están regulados apropiadamente, el financiamiento público puede volverse, por más alto que sea, insuficiente. Mientras no haya respuestas satisfactorias a la demanda ciudadana de fiscalizar más enérgicamente a los partidos y las campañas, y los escándalos pos-electorales continúen vinculándose con los gastos excesivos de los partidos y con su recurrencia sistemática a fuentes de financiamiento ilícitas, la solidez y viabilidad de nuestras instituciones electorales seguirán poniéndose en entredicho y el desprestigio de los partidos continuará exacerbándose.

En México, la desconfianza en los partidos camina de la mano con el desconocimiento que los ciudadanos tienen acerca de ellos. Un sondeo reciente de la consultoría de opinión Parametría, S.A. de C.V., mostró que tan sólo 42 por ciento de los ciudadanos mexicanos está enterado de que los partidos gozan de financiamiento público. Entre quienes están enterados del financiamiento público, cinco de cada ocho ciudadanos (64 por ciento) se manifiestan en contra de que tal financiamiento tenga lugar. No debe de olvidarse que la institucionalización democrática sólo puede lograrse cuando una sociedad civil vigorosa y un Estado capaz logran coexistir con un sistema de partidos estable y efectivo.

Con esta inquietud, este trabajo de investigación está dividido en cuatro capítulos, el primero es de carácter histórico al mencionar la evolución de los partidos políticos, así como la evolución en la normatividad de los mismos.

El segundo capítulo atiende al financiamiento a partidos, y describe las ventajas y desventajas tanto de financiamiento público como del privado, además de ofrecer un comparativo del financiamiento de los partidos políticos en diversos países de Europa, América del Norte y Sudamérica.

El tercer capítulo se refiere a la liquidación de los partidos políticos; las autoridades encargadas de este procedimiento, y al control de los informes que deben presentar ante el Instituto Federal Electoral.

Para finalizar, el cuarto capítulo señala la regulación jurídica actual del financiamiento de los partidos políticos, y propuestas para un mejor financiamiento que permita un equilibrio de fuerzas entre los partidos políticos para el acceso al poder.

# CAPÍTULO I

## ANTECEDENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

### 1. CONCEPTO DE PARTIDO POLÍTICO

Durante los últimos años, en nuestro país es muy común escuchar a la gente hablar de los partidos políticos: en la televisión, la radio o hasta en nuestras propias casas. Es un tema que ha surgido con mayor fuerza desde las pasadas elecciones, en las cuáles se comprobó que en México sí puede existir una democracia. Mucho se dice sobre estos "Partidos Políticos", pero en realidad casi todos desconocemos a fondo su función.

Más aún, no sabemos de dónde provienen y por qué se crearon en primer lugar. Es cierto que desde el principio los partidos políticos surgen como una forma en que el ser humano ejerce sus derechos y externa sus ideas dentro del gobierno de una sociedad que no siempre ha sido este su resultado, y en su lugar se han utilizado para manipular a la sociedad y lograr objetivos personales.

Algunos mencionan que el concepto de partidos políticos se creó en los Parlamentos, ya que en ese entonces las personas sintieron la necesidad de agruparse con los demás, considerando sus ideas comunes, para así poder aumentar su poder de decisión.

Después, surgieron las facciones francesas, que eran grupos de personas que se agrupaban para poder alcanzar sus objetivos comunes dentro del poder.

Conforme con esta afirmación, su existencia de los partidos políticos proviene de la libertad de asociación. No tienen naturaleza de poder público ni son órganos del Estado, y por lo tanto sólo puede ejercerse sobre quienes los asumen al integrarse voluntariamente en tales organizaciones.

En un Estado de derecho, los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y expresión de la voluntad del pueblo y son instrumento fundamental para la participación política.

Guillermo Cabanellas, asienta que "*Partido político*, es una agrupación que aspira al gobierno o dominación del Estado, o que ejerce el uno o la otra, con ideas o programas más o menos definidos y leal para cada empresa."

La aparición de los partidos políticos es una consecuencia de los regímenes de libertad ciudadana de fines del siglo XVIII y comienzos del XIX.

La diversidad de criterios humanos por una parte, y de otro lado la conveniencia de la crítica para encauzamiento de los gobernantes ha llevado inevitablemente, allí donde no se han establecido prohibiciones o exclusivismo, cual el del partido único o la pluralidad de los partidos políticos, si bien para evitar los males derivados del fraccionamiento de la opinión pública de lo cual las Cámaras francesas constituyeron antes de 1940 el más pésimo de los ejemplos, por la inestabilidad gubernamental que crearon y los compromisos parlamentarios a que obligaba se han limitado en algunas circunstancias las agrupaciones políticas o se ha exigido un mínimo de afiliados para su constitución, o determinada cantidad de inscritos en los censos para autorizar sus candidaturas en las elecciones.<sup>1</sup>

Berlin Valenzuela, expresa que "*Los partidos políticos* en la sociedad, se desarrollaron en un tiempo relativamente corto, hasta convertirse en los canales más importantes a través de los cuales sus miembros luchan por conquistar el poder del Estado. Surgen a la vida como resultado de la combinación y pugna de los distintos intereses propios de toda comunidad humana..."<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso "*El Financiamiento de los Partidos Políticos*" Ed. Porrúa, México 2007 Pág. 35.

<sup>2</sup> BERLIN VALENZUELA, Francisco. "*Financiamiento de Partidos Políticos*". Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) Costa Rica 1995 Pág. 303.

Duverger nos define que un *partido político* es una comunidad con una estructura particular, cuyo objetivo es, conquistar el poder y ejercerlo. Aunque luego ajusta dicha definición para decir que: Un partido no es una comunidad, sino un conjunto de comunidades, una reunión de pequeños grupos diseminados a través del país (secciones, comités, asociaciones locales, etc.), ligados por instituciones coordinadoras. La dinámica organizativa formal, aunque importante, es insuficiente para revelar el comportamiento y el manejo real de dichas estructuras. Duverger asume que los partidos se desenvuelven informalmente, haciendo muchas veces a un lado su propio sistema de reglas interno, pero están siempre atentos a sus cometidos de actuar dentro de los espacios electoral y parlamentario (en su doble connotación de ser medio de representación y gobierno).<sup>3</sup>

Pudiendo destacar las siguientes definiciones: Para Hans Kelsen, *los partidos políticos* son factores en la formación de la voluntad estatal que agrupan a los hombres que coinciden en la misma opinión, asegurándoles su participación en la marcha de los asuntos públicos...

Luis Sánchez Agesta dice que los *partidos políticos* son formas de organización de la clase de política...cuyo fin inmediato es la posesión y el ejercicio del poder político organizado para establecer, reformar o defender un orden como articulación de los fines que responden a las convicciones comunes de sus miembros.

En palabras de Alfredo Poviña, un partido político es una agrupación permanente y organizada de ciudadanos que mediante la conquista legal del poder público, se propone realizar en la dirección del Estado y determinado programa político social.

Del precipitado concepto encontramos los elementos fundamentales que explican su naturaleza y función, como:

---

<sup>3</sup> DUVERGER, Maurice. “*Los Partidos Políticos*” 15ava .Reimpresión. Fondo de Cultura Económica, México 1996. Págs. 93 a 96.

- La agrupación política de los ciudadanos organizados en forma permanente.
- La conquista legal del poder público como medio.
- La realización de un Programa Político Social como una finalidad.

López Portillo y Pacheco, anota que: “Los *partidos políticos*, en su significación específica y no genérica de parcialidades políticas comunes a todos los tiempos y organizaciones, son agrupaciones legalmente reconocidas por los regímenes constitucionales democráticos, que tienden a organizar la opinión pública para procurar, dentro de los marcos legales, el control de gobierno, tanto en lo que se refiere a la elección de gobernantes, como ideas, medidas legales, políticas y administrativas circunstancialmente deseadas.”

Por su parte, Luis Carlos Jakez Gamallo, anota que el artículo 41 constitucional considera a los *partidos políticos* como entidades de interés público, con lo cual los equipara a los sindicatos y a los ejidos.

Los partidos políticos no son simples asociaciones privadas, por que aun cuando se constituyen originalmente como asociaciones de derecho privado. Trascienden esta categoría cuando obtienen su registro como partido político, por lo cual, su ubicación posterior se encuadraría dentro del Derecho Público, por que están regulados por la legislación electoral que es de orden público. En todo caso, los partidos políticos gozan de una doble personalidad, de derecho privado y de derecho público o político, personalidad privada y personalidad política.

Por lo dicho puedo definir al partido político, como una organización política-doctrinaria duradera, que planea acceder al poder público, mediante un programa político-social y una acción unificadora orientada a cautivar la voluntad del electorado, y adjudicando puestos a sus miembros activos, otorgados por la comunidad política, a través del voto libre, secreto y directo.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso “*El Financiamiento de los Partidos Políticos*” Ed. Porrúa, México 2007  
Pág. 38.

Los partidos políticos, son organizaciones que se caracterizan por su singularidad, de base personal y relevancia constitucional, creadas con el fin de contribuir de una forma democrática a la determinación de la política nacional y a la formación y orientación de la voluntad de los ciudadanos, así como a promover su participación en las instituciones representativas mediante la formulación de programas, la presentación y apoyo de candidatos en las correspondientes elecciones, y la realización de cualquier otra actividad necesaria para el cumplimiento de sus fines.

Su principal tendencia es durar y consolidarse, y su finalidad última y legítima es obtener el poder mediante el apoyo popular manifestado en las urnas. En nuestro país, los partidos políticos están aún lejos de esta definición perfecta. A pesar de que saben y reconocen claramente que tienen una impresionante crisis de credibilidad ciudadana, en la práctica no hacen otra cosa más que intentar salir de esa desconfianza.

El artículo 41 de la Constitución Federal establece la naturaleza jurídica de los partidos políticos al indicar que son entidades de interés público; además que 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.

## 2. ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

La aparición de los partidos políticos como una figura regulada jurídicamente ocurre hasta la Ley Electoral de 1911, promulgada por el presidente Francisco I. Madero, en tanto que su normatividad a nivel constitucional sucede hasta 1977, junto con otras importantes reformas que se abordaran en su momento oportuno.

Se ha pasado de una organización partidista informal en torno a personajes notables y caudillos militares, a un sistema de partidos plural y competitivo. En el inicio de la nación que asomaba a su independencia, la lucha por el poder político estuvo señalado por el conflicto entre los partidos con tendencias de la monarquía y de la república, de centralismo y del federalismo. Más tarde fue la división entre los ritos masónicos escocés y yorquino, así como entre conservadores y liberales. Al interior de los propios liberales hubo moderados y puros.

Sin embargo, por paradójico que pudiera parecer las alianzas políticas entre ellos distinguieron, así fuese fugazmente, una etapa de la vida política del país. Por ejemplo, la presidencia y vicepresidencia de Antonio López de Santa Anna y de Valentín Gómez Farías. Pero los reiterados regresos al cargo presidencial de Santa Anna suponen igualmente un consenso mínimo de las fuerzas políticas, tal vez en la búsqueda de una especie de árbitro o conciliador de sus diferencias.<sup>5</sup>

La vía armada y la invitación a la intervención extranjera fueron otros tantos recursos buscados para resolver las diferencias políticas, cuando no fue suficiente otorgarle poderes omnímodos a Santa Anna. La revolución de Ayutla resolvió el equilibrio de fuerzas políticas pero no supo contener las diferencias entre los revolucionarios triunfantes.

---

<sup>5</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo “*Derecho Electoral en México Introducción General*” Ed. Trillas México 1999 Pág. 58.

El golpe de Estado del presidente Comonfort que enfrenta una insurrección entre sus propias huestes, facilita el triunfo del gobierno de Juárez inspirado en la legalidad y apoyado por las armas.

La Guerra de Reforma y el Segundo Imperio son dos paréntesis prolongados que ponen a prueba ese gobierno legal y armado, cuya victoria militar abre para México en definitiva el camino de la República. Pero no queda a salvo de nuevas asonadas militares como el Plan de la Noria y el triunfante Plan de Tuxtepec, encabezado por el general Porfirio Díaz.

El gobierno autoritario de un caudillo militar se prolonga por mas de 30 años, teniendo como telón de fondo una Constitución, la de 1857, definida inicialmente como un gobierno prácticamente de asamblea y equilibrada a partir de 1874, con las reformas intentadas por Juárez y culminadas por Lerdo de Tejada, con un equilibrio permitido por el bicamarismo y mayores facultades presidenciales.<sup>6</sup>

Cada partido posee una ideología que le da claridad conceptual y lo guía en su acción política, esta se compone en:

*Doctrinas:* Conjunto de creencias que se toman como validas.

*Teorías:* Sistematización explicativa, comprensiva e interpretativa de la realidad.

*Plataforma:* Agrupación de los principales problemas sociales, políticos y económicos.

*Programas:* Aquellos remedios para paliar los problemas.

*Consignas:* Slogans o lemas característicos del partido.

## **Funciones de los Partidos políticos**

Socialización política y creación de opinión

Armonización de intereses

Formación de elites políticas

---

<sup>6</sup> FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Iñigo “*Historia de México*” Ed. Trillas México 2006 Pág. 300.

Canalización de peticiones de la población hacia los poderes  
Reforzamiento y estabilización del sistema político

*Ascendentes* (cuando fluyen desde la sociedad al Estado):

Estructuración del voto: ordenan la multiplicidad de opciones electorales.

Movilización e integración social: alientan la participación política, la concurrencia a los comicios y la asistencia a actos públicos.

Agregación de demandas: las sistematizan y priorizan. Armonizan intereses sectoriales integrándolos en un programa común.

Fomentan la socialización política: transmiten principios, proyectos e ideas que propician el aprendizaje cívico.

Creación y orientación de la opinión política.

*Descendentes* (derivan de la interacción con el gobierno):

Reclutamiento, formación y selección de potenciales líderes políticos.

Garantizan la renovación de las autoridades mediante el consenso y la aceptación de las reglas de la competencia.

Diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

Control de los representantes.

Reforzamiento y estabilización del sistema político.

Organización partidaria. Robert Michels, desde un enfoque monocausal, plantea que la dimensión del partido político es la variable fundamental que define su organización, dado que incide en:

La Cohesión interna: en formaciones políticas pequeñas es más fácil un acuerdo en torno a valores y objetivos. Pero si aumentan sus proporciones habrá una mayor heterogeneidad. El estilo político: las grandes agrupaciones son más pragmáticas. La movilización de los afiliados: el tamaño varía en sentido inverso a la participación. La burocratización: a medida que crece la organización es más notable la división del trabajo. Se fomentan las desigualdades internas en pos de la eficiencia del partido.

## **Composición de los partidos políticos**

*Dirigencia:* Concentra los recursos de poder y representa el centro de la organización. Distribuyen incentivos e interactúan con otros actores claves dentro del sistema. Toman las decisiones principales

*Candidatos:* Potenciales ocupantes de los cargos públicos electivos, ya sean de carácter ejecutivo o legislativo. Son seleccionados por los demás miembros del partido.

*Burocracia:* Cuerpo administrativo.

*Técnicos e intelectuales:* Asesoran permanentemente a los dirigentes, colaboran en la redacción de proyectos y asisten a los candidatos en épocas de campaña electoral.

*Militantes:* Miembros que participan activamente y de modo constante.

*Afiliados:* Están inscriptos en el padrón del partido y aportan a su financiación a través de cuotas periódicas, limitan su participación a la elección interna de los candidatos y autoridades.

Además en el exterior del partido pueden encontrarse *simpatizantes:* se muestran favorables a sus principios pero se mantienen apartados de la organización colaborando con sus votos y opiniones.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> *Ibídem* Pág. 165.

## 2.2.2 PARTIDOS POLÍTICOS EN EL PORFIRIATO

En 1900 los hermanos Flores Magón empiezan a publicar su periódico *Regeneración*, en agosto de ese mismo año Camilo Arriaga lanza su invitación a formar el Partido Liberal, cuyo primer congreso se celebró en San Luis Potosí, el 5 de febrero de 1901. Asistieron al Congreso 300 delegados encabezados por los hermanos Flores Magón, Juan Sarabia, Santiago de la Hoz, Librado Rivera, Diódoro Batalla y Antonio Díaz Soto y Gama.<sup>8</sup>

El segundo Congreso convocado para realizarse en 1902 ya no fue permitido por el gobierno y los dirigentes de esta oposición política emigraron a Estados Unidos de América. El 1 de julio de 1906, en San Louis Missouri, fueron dados a conocer el *programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano*, cuyo Contenido habría de fijar las reivindicaciones económicas y sociales de la Revolución Mexicana.

*El Partido Democrático* se constituyó el 22 de enero de 1909 con personalidades de filiación porfirista pero adversarios de los científicos, rechazaban la violencia revolucionaria, convocaban a la ciudadanía al ejercicio de sus derechos políticos, postulaban la libertad de los municipios, pedían el cumplimiento de las Leyes de Reforma y la moralización de la justicia, anticipando algunas ideas sobre derechos agrarios y laborales. La dirigencia estuvo integrada por Benito Juárez (presidente), Manuel Clavero y José Peón del Valle (vicepresidentes), Jesús Urueta, Diódoro Batalla, Rafael Zubarán y Carlos Trejo de Tejada (secretarios), Abraham Castellanos, Manuel Catelazo y Fuentes y José G. Ortiz (posecretarios), Carlos Basave y del Castillo Negrete (tesorero) y Mauricio Gómez (protesorero). Para difundir sus principios publicaron el periódico *México Nuevo*.<sup>9</sup>

*El Partido Reeleccionista* fue en 1909 por los más connotados porfiristas del grupo llamado de los científicos: Rosendo Pineda, Pedro Rincón Gallardo,

---

<sup>8</sup> ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino “*Partidos Políticos en México*” Ed. Porrúa, México 1999 Pág. 125.

<sup>9</sup> FUENTES DÍAZ, Vicente “*Los Partidos Políticos en México*” Ed. Porrúa, México 2001 Pág. 66.

Diego Redo, Joaquín D. Casasús, José Castillot, Pablo Macedo, Sebastián Camacho, Fernando Pimentel Francisco M. de Olaguibel, Miguel Lanz Duret y Emilio Rabasa. La Convención Nacional Reelectionista efectuada el 25 de marzo al 2 de abril, lanzó las candidaturas de Porfirio Díaz y Ramón Corral a la presidencia y vicepresidencia, respectivamente. Para difundir sus propuestas publicaron los periódicos La Reección y El Debate.<sup>10</sup>

Ese mismo año el Partido Nacional Democrático y el Gran Partido Nacional Obrero apoyaron ambos la candidatura de Porfirio Díaz a la presidencia, pero la del general Bernardo Reyes a la vicepresidencia. Sin embargo, finalmente el general Reyes manifestó su decisión de apoyar la fórmula Díaz-Corral.

El *Partido Antirreelectionista* fue organizado en mayo en 1909 por Francisco I. Madero, y en cuyas filas se hallaban personas que poco más tarde iban a tener una importante actuación política, tales como, Emilio Vázquez Gómez, Toribio Esquibel, José Vasconcelos y Luis Cabrera. El primero de ellos, Madero, ya se había hecho célebre para entonces, debido a la publicación su libro titulado “La Sucesión Presidencial en 1910”, en el que hizo un estudio de la situación política mexicana, con cierto criterio revolucionario.

El *Partido Reyista*, sin tener propiamente un programa doctrinal completo, comenzó a trabajar para presentarse a las elecciones con dos candidatos: el General Porfirio Díaz para la presidencia y el General Bernardo Reyes para la Vicepresidencia, sin embargo Porfirio Díaz lo comisionó con un pretexto de tipo militar para ir a Europa, dejándolo fuera de la escena política. El Partido Reyista se disolvió y sus miembros formaron el Partido Nacionalista Democrático, que participó junto con el Partido Antirreelectionista, en la Convención Nacional Independiente, que tuvo lugar en la Ciudad de México en abril de 1910.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup>TORCUATO DI TELLA S. “*Historia de los Partidos Políticos en América Latina*” Ed. FCE Argentina 1995 Pág. 222.

<sup>11</sup> LAJOUS, Alejandra. “*Los Partidos Políticos en México*” Ed. Porrúa, México 2001 Pág. 195.

Para dar impulso y vigor al partido y a la Convención, Francisco I. Madero realizó una gira por algunos Estados de la Nación, lo que logró despertar entusiasmo en algunos y aumentó el número de integrantes de la Convención. Una vez instalada plenamente, se puso a discusión el tema de las elecciones y se resolvió presentar como candidato a la Presidencia de la República a Francisco I. Madero, y como candidato a la Vicepresidencia a Francisco Vázquez Gómez, antiguo médico de Porfirio Díaz, de quién se había distanciado políticamente para entonces. Al mismo tiempo que se lanzaba esa fórmula de Madero-Vázquez Gómez, los convencionistas elaboraron un programa que iba a servir como bandera de lucha, y en la cual los principios de “no reelección” del Presidente y de los Gobernadores, y de “Sufragio efectivo”, eran esenciales.

En virtud de las pugnas entre sus miembros, el Partido Antirreeleccionista fue liquidado y la mayoría de sus miembros fundó en su lugar, en septiembre de 1911, el *Partido Constitucionalista Progresista*. La comisión encargada de la fundación del nuevo partido estuvo integrada por: Juan Sánchez Ascona, José Vasconcelos, Luis Cabrera, Heriberto Frías, Roque Estrada, Jesús Ureta, y otros.

*El Partido Católico Nacional* se fundó el 3 de mayo de 1911 bajo el lema Dios, Patria y Libertad, en la ciudad de México. Su presidente fue Gabriel Fernández Somellera, y sus colaboradores destacados fueron Luis García Pimentel, Manuel F. de la Hoz, Carlos Díez de Sollano, Rafael Martínez del Campo y los licenciados José González Rubio y Miguel Palomar y Vizcarra. La finalidad era agrupar a los católicos con el fin de que ejercitaran sus derechos políticos como ciudadanos. En su programa aceptaba la separación de la Iglesia y el Estado, y en un horizonte democrático buscaba la libertad de enseñanza, de asociación, la efectividad del sufragio, la no reelección, la inmovilidad del Poder Judicial, la adopción de leyes basadas en la Doctrina Social Católica para la defensa de las clases rurales y trabajadoras, el fomento de las instituciones de

crédito en beneficio de la agricultura y las industrias pequeñas, más la libertad de conciencia, etcétera.<sup>12</sup>

El Partido Católico Nacional recibió el beneplácito de Francisco Ignacio Madero González; escribió lo siguiente: “Considero la organización del Partido Católico en México como el primer fruto de las libertades que hemos conquistado. Su programa revela ideas avanzadas y el deseo de colaborar para el progreso de la patria de un modo serio y dentro de la Constitución...” La buena organización, disciplina y simpatías del partido quedaron patentes en las elecciones de 1912; obtuvieron entonces muchos triunfos, particularmente en el centro y occidente del país, y sobre todo en Jalisco y Zacatecas, lo que le permitió plasmar en la legislación muchas de sus ideas progresistas, en forma destacada en el Congreso de Jalisco. Sostuvo la candidatura de Madero para la Presidencia y posteriormente en las nuevas elecciones convocadas por Victoriano Huerta en 1913, la candidatura del escritor Federico Gamboa para presidente y del general Eugenio Rascón para vicepresidente.

*El Partido Liberal Constitucionalista* fue fundado en 1916 por varios jefes militares encabezados por los generales Benjamín Hill, Álvaro Obregón y Pablo González. Venustiano Carranza fue su candidato presidencial en 1917. Sin embargo toda vez que desde el congreso constituyente del partido estuvieron enfrentados los partidarios de Carranza con los de Obregón y González cuando el Primer Jefe llega a la presidencia no llama a formar parte de su gabinete a ninguno de los miembros sobresalientes del partido. En agosto de 1919, el Partido Liberal Constitucionalista lanza la candidatura de Obregón y, en 1920, apoya con las armas a su candidato.

*El Partido Nacional Cooperativista* fue una fuerza política de importancia, fundado en 1917 por Jorge Prieto Laurens con grupos sociales, medios de la población, particularmente estudiantes y profesionistas; tuvo el apoyo del Secretario de Gobernación de Carranza, Manuel Aguirre Berlanga y del general Álvaro Obregón. Este mismo año Luis N. Morones fundo, junto con otros

---

<sup>12</sup> *Ibíd.* Págs. 225-226

dirigentes de tendencia reformista, el Partido Socialista Obrero, cuya derrota electoral condujo a algunos de sus dirigentes a participar en la fundación de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM).

Este proyecto se cristalizó en 1918 cuando se celebró en Saltillo el Congreso Obrero Nacional y los obreros ahí reunidos decidieron formar la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) con la finalidad de unificar a los obreros de México para que tuvieran una mayor incidencia en la política nacional y que mejoraran sus condiciones de trabajo y vida. Su líder era Luis Napoleón Morones un hombre que estaba dispuesto a hacer de la CROM un instrumento de control estatal siempre que él pudiera obtener algún beneficio de ello. Fue de esta forma como nació el sindicalismo gubernamental en México.

El Congreso Socialista Nacional celebrado del 15 de agosto al 4 de septiembre de 1919, tuvo como consecuencia el surgimiento de varios partidos políticos. La corriente mayoritaria del Congreso resolvió constituir el *Partido Comunista Mexicano*, cuyo punto básico de su programa fue la revolución socialista. En 1924 apareció el periódico *El Machete*, para defender los principios del marxismo-leninismo.

Las décadas de 1950 y 1960 fueron particularmente duras para esta organización, pues los gobiernos mexicanos de la época lo combatieron denodadamente en muchas ocasiones al margen de la ley. El PCM evolucionó hacia posturas más moderadas identificadas con el eurocomunismo lo que lo llevaría en gran parte hacia su disolución en la década de los 80's, misma que para varios de sus ex-secretarios generales fue considerada como "un triunfo".

En 1976 el PCM postuló como candidato presidencial al líder ferrocarrilero Valentín Campa. Recibió alrededor de un millón de votos, los cuales, debido a la falta de registro legal del candidato, no fueron válidos oficialmente. En consecuencia y como un paso necesario ante los conflictos políticos del país, el nuevo presidente José López Portillo y su Secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles emprendieron negociaciones con las organizaciones de izquierda que desembocaron en la amplia reforma política de 1977 que le

otorgó registro al PCM y a otros partidos políticos de izquierda, lo que les permitió participar en las elecciones legislativas de 1979 y obtener por primera vez en la historia, 18 diputados por representación proporcional en la LII Legislatura.

Finalmente en 1981 con un esfuerzo para lograr la unificación de todas las fuerzas de izquierda, el PCM decidió fusionarse con el *Movimiento de Acción y Unidad Socialista*, el *Partido del Pueblo Mexicano* y el *Movimiento de Acción Popular* constituyendo un nuevo partido político que denominado Partido Socialista Unificado de México.<sup>13</sup>

*El partido Nacional Revolucionario* fue fundado en 1929 por el general Plutarco Elías Calles, con su aparición, el PNR logró conglutinar a prácticamente todas las fuerzas políticas del país. Con ello, la etapa de los caudillos revolucionarios llegó a su fin, inaugurándose a partir de allí el partido de Estado por excelencia. Su lema: Instituciones y Reforma Social y pronto postuló la candidatura a la presidencia del general, Pascual Ortiz Rubio.<sup>14</sup>

Sus cometidos principales fueron los de actuar en las elecciones y ser un instrumento de dirección política que coordinara las acciones de los obreros, los campesinos y burócratas. Asimismo, integrar a los diversos partidos y líderes del país, para unificar a los distintos grupos surgidos de la Revolución Mexicana.

El primer comité directivo estuvo integrado por Plutarco Elías Calles como presidente, Luis L. León como secretario y Manuel Pérez Treviño como tesorero. Calles convenció a los caudillos regionales que aún quedaban, para que se afiliaran al nuevo partido, con el argumento de que sólo así, a través de la organización de un partido que representara sus intereses, podrían impedirse nuevas rebeliones. Al naciente partido se incorporaron muchos liberales, socialistas e intelectuales.

---

<sup>13</sup> CARRILO, Manuel “*Dinero y Contenda Político Electoral*” Fondo de Cultura Económica, México 2002 Págs. 194-195.

<sup>14</sup> PATINO CAMARENA, Javier “*Partidos Políticos en México*” Ed. Porrúa México 1995 Pág. 75.

Se disolvió el 30 de marzo de 1938 para ser transformado en Partido de la Revolución Mexicana, siendo presidente de la República el general Lázaro Cárdenas. El 18 de enero de 1946 se transformó en Partido Revolucionario Institucional.

El Partido Acción Nacional tuvo su origen en la asamblea celebrada del 14 al 17 de septiembre de 1939 en la Ciudad de México, y fue impulsado por Manuel Gómez Morín, Miguel Estrada Iturbide, Jesús Guiza y Acevedo, Carlos Ramírez Zetina e Isaac Guzmán Valdivia. En 1940 apoyó la candidatura presidencial de Juan Andrew Almazán. Le fue otorgado el registro legal el 2 de julio de 1948.<sup>15</sup>

En 1974 fue fundado el Partido Mexicano de los Trabajadores por Heberto Castillo, Demetrio Vallejo y César del Ángel, con el objetivo de instaurar una sociedad en la que los medios de producción fueran de propiedad social y no de una mayoría privilegiada. El 29 de marzo de 1987 se fusionó con otras organizaciones políticas para formar el partido Mexicano Socialista.

En 1974 fue fundado el Partido Socialista Unificado de México, de pensamiento Marxista Democrático, su directiva estuvo en manos de Arnoldo Martínez Verdugo, quien fue su candidato presidencial en 1982. El PSUM existió de 1981 a 1987.

La directiva de este partido siguió colegiada, por personajes como José Woldenberg, Amalia García, Pablo Gómez, el mismo Arnoldo Martínez Verdugo, entre otros.

El PSUM surgió en 1981, de la fusión del Partido Comunista Mexicano que contaba registro legal desde 1978 gracias a la reforma política impulsada ese año por el Secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles, y de otras organizaciones de izquierda, que fueron el Partido Socialista Revolucionario, el Movimiento de Acción Política, el Movimiento de Acción y Unidad Socialista, el Partido del Pueblo Mexicano y el Movimiento de Acción Popular, esta fusión fue

---

<sup>15</sup> TORCUATO DI TELLA S. *“Historia de los Partidos Políticos en América Latina”*\_Ed. FCE Argentina 1995 Pág. 225.

impulsada por el Secretario General del PCM Arnoldo Martínez Verdugo, que se convirtió en candidato a la Presidencia por el PSUM en las Elecciones de 1982. Obtuvo su registro el 5 de septiembre de 1979.

Fueron las únicas elecciones en que participó como tal, ya que en 1987 promoviendo nuevamente la unidad de la izquierda mexicana, el PSUM resolvió fusionarse con el Partido Mexicano de los Trabajadores y constituir el Partido Mexicano Socialista.

Su candidato presidencial en 1988 era Heberto Castillo, quien declinó la candidatura a favor de Cuauhtémoc Cárdenas, al fusionarse el Partido con otras organizaciones para formar el Frente Democrático Nacional y, más tarde, en 1989, el Partido de la Revolución Democrática.

En 1948 fue fundado el Partido Popular, más tarde el Partido Popular Socialista, por Vicente Lombardo Toledano. El Partido del Trabajo fue fundado en 1990 y el Partido Verde Ecologista de México en 1991.

El órgano rector de los partidos políticos y de todo el sistema electoral en México es el Instituto Federal Electoral, un órgano descentralizado e independiente manejado por un consejo ciudadano en el que el gobierno no tiene intervención. El IFE organiza las elecciones federales, otorga registro a candidatos y partidos políticos y define toda la política electoral del país.

Los partidos con presencia en el Congreso de la Unión y en los Congresos Locales de los Estados a nivel nacional en las elecciones presidenciales, estatales y municipales, han cobrado gran importancia por sus mayorías ó minorías legislativas. Los partidos políticos hoy en día en México son los siguientes:

*Representantes:*

<b>Fundación</b>	<b>Fundador</b>	<b>Partido Político</b>	<b><u>Diputados</u></b> 2006 - 2009	<b><u>Diputados</u></b> 2009 - 2012	<b>Presidente</b> <b>Actual</b>
1939	Manuel Gómez Morín.	 <b>Partido Acción Nacional</b>	206	▼143	César Nava Vázquez.
1929	Plutarco Elías Calles.	 <b>Partido Revolucionario Institucional</b>	106	▲237	Beatriz Paredes Rangel.
1989	Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.	 <b>Partido de la Revolución Democrática</b>	127	▼71	Jesús Ortega Martínez.
1986	Jorge González Torres.	 <b>Partido Verde Ecologista</b>	17	▲22	Jorge Emilio González Martínez.
1990	Alberto Anaya.	 <b>Partido del Trabajo</b>	11	▲13	Alberto Anaya.
2005	Miguel Ángel Jiménez Godínez.	 <b>Partido Nueva Alianza</b>	9	▼8	Jorge Kahwagi Macari.
2005	Dante Delgado Rannauro.	 <b>Partido Convergencia</b>	18	▼6	Luis Maldonado Venegas.

### **3. MARCO JURÍDICO Y ANTECEDENTES DE LAS LEYES ELECTORALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Francisco I. Madero, en 1909 funda el primer partido político de corte moderno en nuestro país, el Partido Antirreeleccionista, el cual hizo en México la primera campaña electoral de importancia a la Presidencia de la República, llevando como candidatos a Madero para la Presidencia y a Vázquez Gómez como Vicepresidente.

Todo esto trajo como consecuencia la ley electoral expedida por el presidente Francisco I. Madero, en la cual por primera vez son reconocidos legalmente los partidos políticos, estableciendo en su contenido normativo, la naturaleza jurídica de los partidos políticos, lo de su asamblea constitutiva, órganos de representación, plataforma ideológica y política, representación del partido ante los órganos electorales, registro de candidatos, y se les otorga personalidad a esas asociaciones políticas para ser sujetos de derechos y obligaciones.

#### **Ley Electoral del 19 de Diciembre de 1911**

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 y sus reformas, por primera vez en la legislación electoral mexicana, se otorgo a los partidos políticos el derecho de presentar candidatos a los cargos de elección, así como de nombrar representantes en las casillas y en los colegios municipales sufragáneos, así como en los distritos electorales en aquellas elecciones en las que participaban con candidatos.

Los requisitos para fundar un partido político, establecidos por primera vez en nuestra legislación nacional eran los siguientes:

- 1.- Una Asamblea Constitutiva de cien ciudadanos por lo menos, con junta que la dirija y represente.
- 2.- Un programa político y de gobierno aprobado por la asamblea.
- 3.- La autenticidad de la asamblea constitutiva debía constar en acta protocolizada por notario público.

4.- Publicación de por lo menos dieciséis números de un periódico de propaganda, durante los dos meses anteriores a las elecciones primarias y hasta la celebración de las elecciones definitivas.

En 1916 el gobierno de facto de Venustiano Carranza expidió una Ley Electoral para regular las elecciones de diputados al Congreso Constituyente que se instaló en la ciudad de Querétaro, y al año siguiente, el gobierno constitucional emitió otra Ley que rigió las elecciones para los integrantes de los Poderes constituidos (Legislativo y Ejecutivo), asentándose que los partidos políticos no deben de llevar nombre o denominación religiosa, ni formarse exclusivamente a favor de individuos de determinada raza o creencia religiosa.<sup>16</sup>

En la Constitución Política Federal desde su texto original de 1917, en su artículo 9 estatuye: *“No se podrá coartar de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente lo ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país...”* Lo cual constitucionalmente subsiste íntegramente hasta nuestros días; tal disposición, no deja de enlazarse con el derecho de petición, que debe de hacerse de manera pacífica y respetuosa en materia política, ante las autoridades respectivas, siguiendo las prescripciones del artículo 8 de la Constitución Federal.

### **Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de Julio de 1918**

La ley de 1918 no estableció modalidades que impidiesen la formación de partidos políticos, sin embargo los requisitos para la constitución de un partido político aumentaron en comparación con los establecidos por la ley electoral de 1911, de este modo los requisitos para constituirse como partido político bajo la ley de 1918 eran los siguientes<sup>17</sup>:

1.- Haber sido fundados por una asamblea constitutiva de cien ciudadanos, por lo menos.

---

<sup>16</sup> RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio *“La Reforma Política y los Partidos Políticos”* Ed. Siglo XXI, México 2002 Pág. 96.

<sup>17</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. *“Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México”*, Ed. Centro de Investigación Científica “ING. JORGE L. TAMAYO”, A. C., México 1996, Pág. 125.

- 2.- Que la asamblea hubiese elegido una junta para dirigir los trabajos del partido y que tuviese la representación política de éste.
- 3.- Que la misma asamblea hubiese aprobado un programa político y de gobierno.
- 4.- Que la autenticidad de la asamblea constara en acta formal.
- 5.- Que el partido político no tuviese denominación o nombre religioso, ni se hubiera formado exclusivamente a favor de individuos de una misma raza o creencia.
- 6.- Que publique por lo menos ocho números de un periódico de propaganda, durante los dos meses anteriores a las elecciones.
- 7.- Que registre sus candidaturas durante los plazos fijados por la ley.
- 8.- Que nombre sus representantes en las diversas municipalidades

La asamblea constitutiva de cien miembros era una sola para todo el país, sin especificar membresía por entidad federativa o distrito electoral. El registro se hacía en la cabecera del distrito electoral, tratándose de diputados, o en la capital del estado en caso de senadores o Presidente de la República, asimismo los candidatos independientes tendrían los mismos derechos conferidos a los candidatos de partido político.

### **Ley Electoral Federal de 1946**

El 7 de Enero de 1946 entró en vigor la Ley Electoral Federal, con la que dio comienzo una nueva época en la reglamentación jurídica de los partidos políticos en México. Esta ley consigna en su capítulo III compuesto por 18 artículos un verdadero régimen de partidos políticos nacionales.

Entre las principales novedades de esta ley en materia de partidos cabe destacar la inserción de un concepto jurídico de lo que es un partido político así como sus funciones primordiales; igualmente por vez primera en una ley electoral mexicana se estableció la figura de la coalición, y se enumeraron las causas de la cancelación temporal y definitiva del registro de los partidos políticos.

Los partidos políticos son considerados como asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno uso de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política<sup>18</sup>.

#### A) Definición jurídica de los Partidos Políticos

El artículo 22 estableció por vez primera en México un concepto jurídico de lo que es un partido. Dicho artículo sentaba que los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación jurídica, así pues los partidos políticos son asociaciones que tienen como función no sólo participar en el proceso electoral, sino también llevar a cabo una labor social de orientación política del pueblo mexicano. De esta manera, bajo la nueva ley se dejaba atrás la concepción puramente electoral de los partidos políticos, para considerarlos como entes de vital importancia en la creación de una tradición política mexicana.

#### B) Ámbito espacial de los Partidos Políticos

El artículo 23 de la citada ley establecía que para los efectos de la misma solamente serán conocidos como partidos políticos los partidos *Nacionales*. Mediante esta disposición el legislador buscaba terminar con la nociva proliferación de partidos localistas y regionales que habían venido surgiendo alrededor de hombres, y no de ideas.

#### C) Los requisitos para la constitución de los Partidos Políticos

Para constituir un partido político nacional, la ley de 1946, en su artículo 24 requería una serie de condiciones de tipo cuantitativo y cualitativo.

Cuantitativo:

1.- Deberían contar con un número de asociados no menor de treinta mil en la República, siempre que, por lo menos, en las dos terceras partes de las

---

<sup>18</sup> *Ibidem*. Pág. 135.

entidades federales se organicen legalmente con no menos de mil ciudadanos en cada una.

Cualitativo:

1.- Debían obligarse a normar su actuación pública en los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el respeto de las instituciones nacionales que ella establece.

2.- Debían consignar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar pacto o acuerdo que lo obligue a actuar subordinadamente a una organización internacional, o a depender o afiliarse de partidos políticos extranjeros.

3.- Debían de adoptar una denominación propia y distinta, acorde con sus fines y programa político, la que no podrá contener alusiones o asuntos de carácter religioso o racial, así como organizarse conforme a las bases que establecía la ley.

4.- Debían encauzar su acción en medios pacíficos y formular un programa político que contenga las finalidades y los medios de actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales.

5.- Constar con estatutos que determinan necesariamente un sistema de elección interna para la designación de sus candidatos; un programa y método de educación política de sus miembros, un sistema de sanciones para los miembros que falten a los principios morales o políticos y facultades entre los diferentes órganos del partido.

6.- Sostener una publicación periódica propia, por lo menos mensual, y oficinas permanentes.

7.- Celebrar en cada entidad federativa una asamblea en presencia de un notario o funcionario que haga sus veces, quien comprobará la identidad de las personas que se afilien para formarlos y su residencia, certificando de que hubiese por lo menos el número mínimo que exige la ley.

8.- Que los estatutos y programas, después de aprobados, sean protocolizados ante notario.

En general las disposiciones del artículo 24 buscaban propiciar el surgimiento de organizaciones más estructurales y menos espontáneas que las que aparecieron en etapas anteriores, de esta forma se evitaba la improvisación y

la pulverización de las corrientes políticas, asimismo a través del artículo 24 se buscaba controlar desde su nacimiento cualquier organización política de carácter nacional, para no tener que aceptar organizaciones cuyas características y potencial se desconociera.

#### D) La Organización de los Partidos Políticos

La ley de 1946 incorporó modificaciones sustanciales en la vida íntima de los partidos políticos al establecer en su artículo 25 que los estatutos de los partidos políticos determinarían necesariamente un sistema de elección interna para designar a los candidatos que el partido sostendría en las elecciones, un programa y método de educación política de sus miembros, un sistema de sanciones para sus miembros que falten a los principios morales o políticos del partido y la distribución de funciones, obligaciones y facultades entre los diferentes órganos del partido. Por otro lado la fracción II de dicho artículo establecía la necesidad de un programa y un método de educación política de sus miembros. Esta fracción fijaba la consecución de la educación política como meta primordial de los partidos en su aspecto interno, en cuanto a la fracción III se dejaba en manos del partido el establecimiento de un sistema de disciplina partidaria; y para finalizar la fracción IV buscaba evitar la oligarquización del poder dentro del partido, al establecer que los estatutos deben fijar la distribución de funciones y facultades entre los órganos de partido.

#### E) Órganos Fundamentales de los Partidos Políticos

El artículo 26 de la Ley de 1946 establecía que los partidos políticos nacionales deberían funcionar por medio de sus órganos fundamentales, que serían por lo menos:

- 1.- Una Asamblea Nacional.
- 2.- Un Comité Ejecutivo Nacional que tendría la representación del partido en todo el país.
- 3.- Comités Directivos en cada entidad federativa.

#### F) El Registro de los Partidos Políticos

Una de las principales innovaciones de la Ley de 1946 fue el establecimiento de un registro partidario que otorgó personalidad jurídica a los partidos.

El procedimiento de registro principiaba con la solicitud de registro del partido ante la Secretaría de Gobernación, que le otorgaba un certificado de registro siempre y cuando en cada entidad de la República hubiera celebrado una Asamblea en presencia de un notario o funcionario que haga sus veces, quien comprobaba la identidad de las personas que se afiliaban para formarlo y su residencia, dando fe de que hay por lo menos el número mínimo que exige la ley. En dichas asambleas se designaban representantes para la reunión general que debería celebrarse para formalizar la constitución de la agrupación política ante notario público. Finalmente los estatutos y programas, después de aprobados, eran protocolizados ante notario.

Una vez obtenido el registro y publicado en el Diario Oficial de la Federación, los partidos políticos adquirían su personalidad jurídica y automáticamente gozaban de todos los derechos inherentes a la misma, pudiendo adquirir los bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Entre los principales derechos de los partidos políticos estaba el ser representados ante cada uno de los organismos electorales y las casillas electorales del país. Otro de los derechos de los partidos era el de formar confederaciones y coaligarse para una sola elección, igualmente los partidos registrados quedaban obligados a sostener una publicación periódica propia, por lo menos mensual, y oficinas permanentes.

Los partidos políticos, con intención de formar confederaciones o bien coaligarse para una elección, debían de celebrar dicha coalición por lo menos noventa días antes de dicha elección; debiendo hacer públicas las bases de la coalición y sus finalidades<sup>19</sup>.

- El Registro de los partidos se podía cancelar temporal o definitivamente:

1.- La cancelación temporal procedía cuando el partido no funcionaba con sus órganos fundamentales, o bien cuando no tuviera oficinas permanentes o no editara su publicación mensual.

---

<sup>19</sup> *Ibíd.* Pág. 137.

2.- La cancelación definitiva procedía cuando se infringían las obligaciones contenidas en las fracciones II, III, IV, y VI del artículo 24. Esta cancelación implicaba la disolución legal de la agrupación política.<sup>20</sup>

Los partidos sujetos a cancelación temporal o definitiva gozaban de la garantía de audiencia. Por último, toda cancelación debía publicarse en la misma forma que el registro.

La ley de 1946 es la primera Ley Electoral que estructura un verdadero régimen de partidos a través de una regulación innovadora y lo más importante permite consolidar la estabilidad política lograda por el partido mayoritario, por ende se reducen los conflictos electorales nacionales.

### **Decreto que Reforma diversos Artículos de la Ley Electoral Federal de 1946, del 21 de Febrero de 1949**

En cuanto a partidos políticos se hace la precisión de que el número de las asambleas constitutivas a desarrollarse en las entidades federativas, sólo corresponderá a las dos terceras partes de dichas entidades, asimismo se mantiene el número de treinta mil afiliados para constituir un partido político y que los mismos estén distribuidos en por lo menos las dos terceras partes de las entidades federativas, siendo por lo menos mil en cada entidad.

Se estableció la obligación de los partidos políticos de acreditar cada seis meses, el cumplimiento de los requisitos relativos a la publicación periódica propia y de las oficinas permanentes.

---

<sup>20</sup> El artículo 24 de la Ley Electoral de 1946 establecía:

Artículo 24. Para la constitución de un partido político nacional, serán necesarios los siguientes requisitos

- I. Contar con un número de asociados no menor de treinta mil en el República, siempre que, por lo menos, en las dos terceras partes de las entidades federales se organice legalmente con no menos de mil ciudadanos en cada una.
- II. Obligarse a normar su actuación pública en los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el respeto a las instituciones nacionales que ella establece.
- III. Consignar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar pacto o acuerdo que lo obligue a actuar subordinadamente a una organización internacional, o a depender o afiliarse a partidos políticos extranjeros.
- IV. Adoptar una denominación propia y distinta, acorde con sus fines y programa político, la que no podrá contener alusiones o asuntos de carácter religioso o racial.
- V. Organizarse conforme a las bases que establece la ley.
- VI. Obligarse a encauzar su acción en medios pacíficos.
- VII. Formular un programa político que contenga las finalidades y los medios de actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales.

## **Ley Electoral Federal De 1951**

La Ley Electoral de 1951 se publicó el 4 de diciembre de ese mismo año. Esta ley conserva básicamente la misma estructura que la de 1946, pero con algunas reformas importantes. En materia de partidos, las modificaciones se refieren a la definición jurídica de los partidos, a los requisitos para la obtención del registro; al establecimiento de la prohibición de que el sistema de elección de los partidos consista en actos públicos que se asemejen a las elecciones constitucionales; al requerimiento de que la publicación del periódico del partido tenga determinado tiraje, que sería certificado por la Comisión Federal Electoral; a la obligación que tienen los partidos de sostener centros de cultura cívica para sus miembros y a las causas de cancelación del registro.

Cabe destacar que esta ley señalaba de manera expresa que para efectos de dicha ley sólo serían reconocidos como partidos políticos los partidos políticos nacionales registrados.

### **A) Definición jurídica de los Partidos Políticos**

La ley de 1951 establecía en su artículo 27 que añade a la definición de la ley de 1946 que los partidos políticos registrados son auxiliares de los organismos electorales y comparten con ellos la responsabilidad en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en materia electoral.<sup>21</sup>

La adición del anterior párrafo constituye un avance en la regulación jurídica de los partidos en México pues el Estado les reconoció una naturaleza jurídica mixta, puesto que realizarían actividades propiamente públicas.

### **B) El Registro de los Partidos Políticos**

---

<sup>21</sup> CAPÍTULO III

De los partidos políticos

Artículo 27. Los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos para fines electorales y de orientación política. Los partidos políticos registrados son auxiliares de los organismos electorales y comparten con ellos la responsabilidad en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en materia electoral.

La ley de 1951 estableció que para obtener el registro de la Secretaría de Gobernación, los partidos políticos deberían acreditar que cumplían con los requisitos de constitución, estatutos y órganos fundamentales, señalados en los artículos 29, 30 y 31; que contaban en el país con más de treinta mil asociados, debiendo acompañar las listas de nombres, domicilios y demás generales de todos y cada uno de los miembros que tenían inscritos; que habían celebrado, cuando menos en las dos terceras partes de las entidades de la República, una asamblea en presencia de un notario o funcionario que haga sus veces<sup>22</sup>.

Por medio de testigos de calidad ajenos a la agrupación que trataba de formarse comprobarían la identidad de las personas afiliadas y su residencia, en proporción no inferior al cinco por ciento; dando fe de que asistían a cada una de ellas, por lo menos el número mínimo que exigía esta Ley; que en dichas asambleas se designaban delegados para la reunión general constitutiva del partido y que esto fue verificado, asimismo que la declaración

---

<sup>22</sup> Artículo 29. Para la constitución de un apartado político nacional, serán necesarios los siguientes requisitos:

- I. Organizarse, conforme a esta ley, con más de mil asociados en cada una de cuando menos, de las dos terceras partes de las entidades federales y siempre que el número total de sus miembros en la República, no sea menor de treinta mil.
- II. Obligarse a normar su actuación pública por los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a respetar las instituciones que ella establece.
- III. Consignar en su acta constitutiva, la prohibición de aceptar pacto o acuerdo que lo obligue a actuar subordinadamente a una organización internacional, o a depender de partidos políticos extranjeros.
- IV. Adoptar una denominación propia y distinta, acorde con sus fines y programa político, la que no podrá contener alusiones de carácter religioso o racial.
- V. Encauzar su acción por medios pacíficos, y
- VI. Hacer una declaración de los principios que sustente y en consonancia con éstos, formular su programa político precisando los medios que pretenda adoptar para la resolución de los problemas nacionales.

Artículo 30. Los estatutos de los partidos políticos determinarán necesariamente:

- I. Un sistema de elección interna para designar a los candidatos que el partido sostenga en las elecciones constitucionales.  
Este sistema de elección no podrá consistir en actos públicos que se asemejen a las elecciones constitucionales.
- II. Los métodos de educación política de sus miembros.
- III. Las sanciones aplicables a sus miembros que falte a los principios morales u políticos del partido, y
- IV. Las funciones, obligaciones y facultades de sus diferentes órganos.

Artículo 31. Los partidos políticos nacionales deberán funcionar por medio de sus órganos fundamentales, que serán por lo menos los siguientes:

- I. Una asamblea nacional.
- II. Un Comité Ejecutivo Nacional que tendrá representación del partido en todo el país, y
- III. Un Comité Directivo en cada una de las entidades federativas, donde cuente con más de mil asociados.

de principios, programa y estatutos, después de aprobados en las asambleas parciales y generales, fueron protocolizadas ante notario.

En comparación con la ley de 1946 los requisitos para el registro se vuelven más difíciles de acreditar.

Por otro lado, la nueva Ley aumentaba las causas de cancelación del registro al establecer que cuando resultase que un partido no llenara los requisitos legales o que su actuación no se ceñía a la Ley, podría decretarse la cancelación temporal o definitiva de su registro.

1.- Cancelación Temporal: Procedía por no verificar las elecciones internas para designar candidatos; por no funcionar por medio de sus órganos fundamentales; por no sostener una publicación mensual en oficinas permanentes, y por no sostener centros permanentes de cultura cívica para sus miembros.

2.- Cancelación Definitiva: Procedía cuando el partido no normaba su actuación pública por los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no respetaba las instituciones que ella establecía, y cuando no encausara su acción por medios pacíficos.

### **3.3.3 CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Si bien es cierto que la constitucionalización de los partidos políticos se da en el año de 1977 de lo cual abundare en páginas siguientes, empezare a mencionar que la reforma constitucional de 1963 fue de gran importancia ya que establece el sistema de los *diputados de partido*.

Al comenzar la década de los sesenta el panorama político mexicano dejaba ver un sistema de partidos en donde el Partido Revolucionario Institucional seguía adelante con un poder hegemónico indisputado, por otro lado, la raquílica oposición era esporádica. En 1962 el PAN y el PPS confrontaban el divisionismo interno de estos partidos lo cual debilitaba más a la incipiente oposición.

De esta forma el 22 de julio de 1963 en el Diario Oficial de la Federación se publicaron reformas y adiciones a los artículos 54 y 63 constitucionales. La principal innovación aportada por estas reformas fue la creación de los diputados de partido, el régimen de diputados de partido quedó asentado en el artículo 54 el objetivo de dicha reforma fue que continuara la estabilidad política que el país había obtenido asimismo alentar a la oposición facilitándole su ingreso a la discusión en la Cámara de Diputados dando cauce legítimo a los partidos minoritarios y preservando el sistema de gobierno mexicano.

### **Las Reformas de 1963 a la Ley Federal Electoral de 1951**

La Ley Electoral de 1951 fue reformada y adicionada mediante decreto de 28 de diciembre de 1963, para adecuarla a las reformas constitucionales<sup>23</sup> de los artículos 54 y 63. Este decreto también introdujo la figura de las exenciones fiscales para los partidos políticos legalmente registrados y estableció algunos ajustes para el caso de las confederaciones y coaliciones de partidos tratándose de los diputados de partido<sup>24</sup>.

- Exenciones Fiscales: Mediante decreto de 28 de diciembre de 1963 se creó el artículo 44 bis, que estableció la exención a favor de los partidos de impuestos del timbre, los relacionados con rifas o sorteos y festivales, sobre renta y los que se acusen por la venta de impresos de los partidos. La importancia de este artículo radica en que constituye la primera disposición electoral mexicana que establece un cierto tipo de ayuda económica a los partidos políticos.

---

<sup>23</sup> Artículo 54. Su texto original solamente decía: “La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral. Su primer reforma fue en 1963 siendo presidente Adolfo López Mateos, a efecto de garantizar la representación de las minorías mediante la creación de diputados de partido, cuyo procedimiento para acreditarlos fue establecido.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. Op. cit. Pág. 111

<sup>24</sup> El término Confederación da nombre a la unión de Estados o Entes, que siendo independientes crean una sola unidad política.

## **Las Reformas Electorales de 1970**

Con esta reforma se estableció el registro mediante fórmula para los candidatos a diputados y senadores, quedando integrada cada fórmula por un candidato propietario y uno suplente. De esta manera se colmó la laguna legal que había sido fuente de muchas polémicas. De igual forma se estableció que dentro del plazo de registro de candidatos, los partidos podrían sustituir libremente a los que ya hubieran registrado, pero pasado el plazo, los partidos sólo podrían solicitar ante la Comisión Federal Electoral la cancelación del registro de uno o varios candidatos si la causa era fallecimiento, la inhabilitación o la incapacidad del candidato.

## **La Ley Federal Electoral de 1973**

El 5 de Enero de 1973 fue expedida una nueva Ley Federal Electoral que siguió la tendencia de las anteriores Leyes Electorales Mexicanas, es decir aumentar de manera progresiva la regulación electoral.

### **A) Los Partidos Políticos**

La ley de 1973 fue nutrida con todos los adelantos y aciertos de sus antecesoras, fue elaborada con superior técnica jurídica, en cuanto a partidos políticos les dedicó 24 artículos, en donde reguló minuciosamente lo relativo a su concepto y fundamentos, constitución y registro, derechos y obligaciones, prerrogativas y propaganda electoral.

### **B) Concepto Jurídico de partido**

El artículo 17 de la ley de 1973 estableció que los partidos políticos nacionales debían ser considerados como asociaciones instituidas en los términos de la propia ley es decir debían ser integrados por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales, de educación cívica y orientación política.

Los partidos políticos concurrían como hoy en día en la formación de la voluntad política del pueblo, compartiendo con los organismos electorales la responsabilidad del proceso electoral y de vigilar que este se desarrollara conforma a los preceptos constitucionales y las disposiciones de esta ley.

La presente ley agrega al concepto de partido político la obligación de todo partido a la educación cívica y orientación política con la finalidad de formar una tradición político electoral en el pueblo mexicano. Asimismo los partidos no son considerados como meros auxiliares de los organismos electorales, sino que se les reconoce concurrencia en la formación de la voluntad política del pueblo, compartiendo con los organismos electorales la gran responsabilidad de velar por la limpieza del proceso electoral.<sup>25</sup>

### C) Los Estatutos

El artículo 22 en sus fracciones II y III estableció que los estatutos de los partidos especificarían los procedimientos de afiliación y los derechos y obligaciones de sus miembros, así como también los sistemas de elección interna para la renovación de sus cuadros dirigentes que no podrían consistir en actos públicos semejantes a los comicios constitucionales, estas disposiciones exigían además la publicidad de sus medios de afiliación y elecciones internas.

### D) Requisitos de Constitución y Registro de los Partidos

La ley de 1973 fijó en su artículo 23, los requisitos necesarios para que un partido pudiese constituirse como tal y solicitar posteriormente su registro. Así un partido debía:

I.- Contar con un mínimo de dos mil afiliados en cada una cuando menos, de las dos terceras partes de las entidades federativas siempre que el número total de afiliados en todo el país no sea inferior a sesenta y cinco mil.

---

<sup>25</sup> RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio *“La Reforma Política y los Partidos Políticos”* Ed. Siglo XXI, México 2002 Pág. 198.

II.- Haber celebrado cuando menos en cada una de las dos terceras partes de las entidades de la República, una asamblea en presencia de un juez, notario público o funcionario que haga sus veces, quien certificaría:

- a) Que fueron exhibidas listas nominales de afiliados de la entidad respectiva, clasificadas por municipios o delegaciones.
- b) Que concurrieron al acto cuando menos los dos mil afiliados a que se refiere la fracción I y que comprobó con base en las listas nominales, la identidad y residencia de un cinco por ciento, cuando menos del mínimo de afiliados requerido.
- c) Que entre los presentes se encontraban afiliados avecindados en, cuando menos, la mitad de los municipios o delegaciones de la entidad, en un mínimo de veinticinco personas por municipio o delegación.
- d) Que fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos y;
- e) Que se eligieron delegados propietarios y suplentes para la asamblea nacional constitutiva del partido, en la forma prevista por sus estatutos.

III.- Haber celebrado una asamblea nacional constitutiva ante presencia de un notario público quien certificaría:

- a) Que asistieron los delegados propietarios o suplentes elegidos en las asambleas locales y que acreditaron, por medio de los certificados correspondientes, que éstas se celebraron de conformidad con lo prescrito en la fracción II.
- b) Que comprobó la identidad y residencia de los delegados, por medio de la credencial permanente de elector y otro documento fehaciente y;
- c) Que fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos.

Cabe destacar que el plazo para la resolución de la Secretaría de Gobernación relativa a la solicitud de registro de un partido se extendió a 120 días naturales.

E) Derechos, Obligaciones y Prerrogativas de los Partidos

Bajo la ley de 1973 se estableció que los partidos políticos nacionales tienen el derecho y la obligación de integrarse a la Comisión Federal Electoral, a las comisiones locales y a los comités distritales electorales mediante un comisionado con voz y voto. Asimismo como hoy en día los partidos tenían el derecho a nombrar un representante de casilla en las mesas directivas de casilla de los distritos en los que postularan candidatos.<sup>26</sup>

Las principales obligaciones de los partidos eran:

- I. Observar las prescripciones consignadas en su declaración de principios y programa de acción.
- II. Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas y en todo el país, requerido para su constitución y registro.
- III. Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados.
- IV. Observar los procedimientos de afiliación, practicar los sistemas de elección interna de sus cuadros dirigentes y candidatos, así como a funcionar a través de sus órganos fundamentales, en los términos que determinaba ésta ley.
- V. Mantener oficinas, editar una publicación propia por lo menos mensual y sostener centros de cultura cívica para sus miembros.

Una de las principales innovaciones de la Ley de 1973 fue establecer por primera vez un capítulo de prerrogativas de los partidos políticos, a las exenciones fiscales ya conocidas añadió franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Asimismo el artículo 39 de la nueva Ley permitió el acceso a la radio y televisión a los partidos, aunque solo durante los periodos de campaña electoral.

### **Reformas Constitucionales de 1977**

En el año de 1976, los partidos políticos de oposición se encontraban en franca decadencia, sufriendo divisiones internas y desestabilidad estructural, asimismo grupos no registrados como partidos políticos, actuaban políticamente representando a diversos sectores de la sociedad mexicana.

---

<sup>26</sup> RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio. Op cit., Pág. 206.

Derivado de la falta de una verdadera oposición, sumándole a esto la crisis económica de 1976 a la cual se enfrentaba el país, motivaron que el 6 de diciembre de 1977 se publicara en el Diario Oficial de la Federación el decreto que modificó substancialmente el contenido de 17 artículos de la Constitución de 1917, estas modificaciones en su conjunto representaban la reforma política que el gobierno de la República había ofrecido<sup>27</sup>.

Las principales finalidades en cuanto a partidos políticos, de la reforma política de 1977, en palabras del Dr. Carpizo fueron las siguientes:<sup>28</sup>

- a) Que el sistema político mexicano no se fuera a desestabilizar, y para ello se abrieron causas que atendieron las inquietudes políticas y sociales.
- b) Reforzar el sistema político ante la crisis económica;
- c) Ampliar la representación nacional, permitiendo que las fuerzas minoritarias estuvieran debidamente representadas en la Cámara de Diputados, los congresos locales y los municipales de más de 300,00 habitantes, y así garantizar la manifestación plural de ideas.
- d) Promover una mayor participación de los ciudadanos en la actividad política.
- e) Fortalecer al Poder Legislativo y tratar de lograr que ejerza algunas de sus funciones de control respecto al Ejecutivo.

Respecto a la regulación de los partidos políticos, el artículo 41 sufrió adiciones contenidas en cinco párrafos, cuya finalidad fue constitucionalizar integralmente a los partidos políticos en México, asimismo las reformas de 1977 establecieron bases generales de regulación de los partidos políticos, respecto a su concepto, naturaleza, prerrogativas, finalización y funciones de los partidos.

Las reformas a este artículo consistieron en modificaciones a los párrafos del dos al seis, que establecieron lo siguiente:

---

<sup>27</sup> Los Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que fueron reformados en el año de 1977 son los siguientes: Art. 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 63, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115.

<sup>28</sup> CARPIZO, Jorge. “*La reforma política mexicana de 1977*”, en Anuario Jurídico, VI, México, 1979, Pág. 53.

- a) Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.
- b) Los partidos políticos tiene como fin promover la participación en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de los ciudadanos, hacer accesible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.
- c) Los partidos políticos tendrán derecho al uso de forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y los procedimientos que establezca la ley.
- d) En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.
- e) Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

#### A) Naturaleza Jurídica de los Partidos Políticos

El artículo 41, párrafo II, establecía que los partidos políticos eran entidades de interés público, por ésta razón el Estado tenía la obligación de asegurar a los partidos las condiciones necesarias para que pudieran desarrollar diversas actividades que tenían encomendadas, dentro de estas condiciones se encontraban la posibilidad de que los partidos políticos pudieran acceder a los medios de comunicación, para que pudieran difundir sus declaraciones de principios, programas de acción, tesis, opiniones y razonamientos en torno a los problemas de la Nación.

#### B) Funciones de los partidos

El tercer párrafo del artículo 41 establecía las principales funciones de los partidos políticos respecto a la sociedad mexicana, ya que los partidos políticos en México no debían restringir sus actividades a épocas de campaña electoral,

sino que debían de promover la participación de la sociedad en la vida democrática, por esta razón los partidos políticos se convirtieron en auténticos institutos de educación política.

El cuarto párrafo del artículo 41, perfeccionó el contenido de la Ley Electoral Federal de 1973, que establecía como prerrogativa de los partidos el acceso a la radio y a la televisión, durante los períodos de campaña electoral, así con dicha reforma el uso de estos medios no solo era en época de proceso electoral, ya que los partidos políticos podían acceder a estos medios de manera permanente, con la finalidad de consolidar y concretizar la educación política de los mexicanos.

El quinto párrafo del artículo 41 estableció, por primera vez en nuestro país, **la financiación**, o ayuda económica, de los partidos políticos nacionales para sus actividades electorales, materia primordial de estudio de este trabajo de investigación.

Se estableció que los partidos contarían con un mínimo de elementos para su desenvolvimiento, pero este proyecto careció de un sistema que pudiera realizar la equitativa distribución de los fondos, de la misma forma nunca se establecieron topes para gastos electorales.

Muchas fueron las opiniones que se vertieron respecto a este tema, del cual se recabaron los tres criterios más importantes derivados de las audiencias llevadas a cabo en la Secretaría de Gobernación, previas a la publicación de las reformas<sup>29</sup>:

1.- Tanto en el presupuesto de egresos de la Federación como en las partidas que ejercía la Secretaría de Gobernación debían incluirse, apoyos económicos a los partidos políticos nacionales registrados, cuyo monto variaría cada año según los procesos electorales federales que se celebraran. El criterio utilizado para la distribución de los fondos sería tomando en cuenta la proporcionalidad de los votos obtenidos.

---

<sup>29</sup> ANDREA DE SÁNCHEZ, Francisco José *Los Partidos Políticos. Su Marco Teórico- Jurídico y las Finanzas de la Política* UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002 Pág. 225.

2.- Los miembros de los partidos políticos debían sostener a sus partidarios, de igual forma el Estado debería apoyar económica a los partidos, por la vía de servicios cuantificables en razón del potencial económico por desempeñar un servicio público.

3.- Los partidos políticos debían sostenerse con recursos públicos, no existiendo subvención económica de ninguna índole.

El último párrafo del artículo 41 constitucional establecía de manera expresa el derecho que poseen los partidos políticos de contender en elecciones estatales y municipales, de esta manera todo partido que obtuviera su registro a nivel nacional a través de la Secretaría de Gobernación, podría participar en las elecciones de cualquier índole, con la sola presentación de la copia certificada o constancia de registro ante las autoridades locales.

### **Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977**

Partidos Políticos: Como resultado de las reformas constitucionales de 1977, se creó una nueva ley reglamentaria publicada el 30 de diciembre de ese mismo año, denominada *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) de 1977*, esta nueva ley contenía 55 artículos dedicados a la regulación de los Partidos Políticos.

Se habla por primera vez de un sistema de partidos políticos formado por los partidos políticos nacionales y las asociaciones políticas nacionales, considerando a los partidos políticos como entidades de interés público que coadyuvaban a constituir la representación nacional, reconociendo explícitamente la función social de su acción política.<sup>30</sup>

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales es de vital importancia ya que por iniciativa presidencial, *se eleva a rango constitucional los principios fundamentales de los partidos políticos*. La iniciativa reglamenta la naturaleza, objetivos y finalidades de los partidos políticos; su posición frente

---

<sup>30</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. Op. cit. Pág. 157.

a la sociedad y su responsabilidad frente al Estado y los ciudadanos. Este reconocimiento de los partidos políticos en el texto constitucional fue en cierta medida tarde a diferencia de la mayoría de las constituciones europeas, ya que después de la Segunda Guerra Mundial, en sus artículos los incorporan y reconocen la importancia que manifiestan frente al Estado para el funcionamiento del régimen democrático. Las Constituciones implicadas son: la Constitución de Italia de 1947, en su artículo 49, la Ley Fundamental de Bonn de 1949, en su artículo 21; la Constitución de Francia de 1958, en su artículo cuarto; la Constitución de Portugal de 1976 (reformada en 1982), en sus artículos 10, 40, 117 y 117.1. Asimismo, otras constituciones de reciente apertura democrática y de tarde reconocimiento fue la Constitución de Grecia de 1975, en su artículo 29.1 y la Constitución de España, en su artículo seis.<sup>31</sup>

Con la constitucionalización de los partidos políticos, señala Pablo Lucas Verdú, se acaba con el poder e hipocresía constitucionales ante los partidos políticos, y por lo tanto, significa varios contenidos, entre ellos estimamos el pluripartidismo y régimen de concurrencia. Además, el reconocimiento trajo consigo, la exigencia de que se ajusten al método democrático en su organización interna.

La doctrina menciona las etapas de la progresiva constitucionalización, por ejemplo Heinrich Triepel, se refiere a la oposición debido a que se consideraban ilícitas las agrupaciones; indeferencia por que su aspecto sociológico no esta en la Constitución, legalización por la disciplina legal de los partidos en algunas actividades en leyes ordinarias, incorporación dada por la constitucionalización de los partidos bajo los principios democráticos.

Pues bien, con el reconocimiento constitucional de los partidos políticos, se asegura su participación como elementos indispensables del quehacer político nacional, apropiado con el sistema de gobierno de libre democracia, lo cual significó que figuraran los partidos políticos como entidades de interés público.<sup>32</sup> Esto permitió la proliferación de los partidos políticos, otorgándoles el

---

<sup>31</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto. “*Los Partidos Políticos*”. Ed. Tecnos. Madrid, 1993 Pág. 75.

<sup>32</sup> Vid. RUIZ MASSIEU, José Francisco. Op. Cit. Supra, nota 10, pp 34 y sgts. Respecto al origen de la constitucionalidad de los partidos políticos en América Latina, RUIZ MASSIEU señala que, “... en América Latina la constitucionalización partidaria arranca con el texto uruguayo de 1919, inspirado en el pensamiento doctrinario de Batle y se intensifica en la Segunda guerra Mundial”. Dentro de este mismo orden de ideas, cita a Miranda quien dice que, “la tendencia a la formación de los partidos políticos es bastante manifiesta en las constituciones latinoamericanas de la última década, se aferra la libertad para

registro provisional, algunos fueron reconocidos con el nombre de: Partido Socialista de los trabajadores (PST), Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), Partido Socialista Revolucionario (PSR) y Partido Demócrata Mexicano (PDM).

Con la constitucionalización de los partidos en 1977 se da paso a la abrogación de la Ley Federal Electoral de 1973, por lo cual se creó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) de 1977.

#### A) Definición Jurídica de los Partidos Políticos

Esta ley contemplaba a los partidos políticos como organizaciones políticas cuya finalidad era formar la voluntad y decisión política del pueblo, constituyendo la representación nacional, asimismo coadyuvar con el Estado mexicano en la creación de los órganos de gobierno.

#### B) Funciones primordiales de los Partidos Políticos

El artículo 20 de la LFOPPE estableció de una manera genérica las principales funciones de un partido político:

- I. Propiciar la articulación Social y la participación democrática de los ciudadanos.
- II. Promover la formación ideológica de sus militantes.
- III. Coordinar acciones políticas, conforme a principios y programas, y
- IV. Estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales, a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos.

Cabe destacar la importancia de este texto normativo, ya que los partidos políticos son considerados como foros permanentes para el debate político, creando así la formación de una tradición política nacional, así pues el partido político es considerado un elemento social permanente e imprescindible, para el funcionamiento de la sociedad.

---

formarlos y pertenecer a ellos, se dan determinaciones sobre su naturaleza y constitución, se prohíbe a los que se salgan de ciertos cauces...”.

### C) Constitución de los Partidos Políticos

Los requisitos primordiales para poder constituirse como partido político bajo la LFOPPE son los siguientes:

1.- Contar con 3000 afiliados en cada una, cuando menos, de la mitad de las entidades federativas o bien tener 300 afiliados, cuando menos, en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales.

2.- El número total de afiliados en el país deberá ser, en cualquiera de los dos casos, no inferior a 65 mil.

3.- Haber celebrado en cada una de las entidades federativas o de los distritos electorales uninominales a que se refiere el numeral anterior, una asamblea en presencia de un juez municipal de primera instancia o de distrito, notario público, funcionario acreditado, para tal efecto por la Comisión Federal Electoral la cual tendría que certificar:

- a) Que concurrieron a la asamblea estatal o distrital, el número de afiliados que señala el numeral uno; que aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación.
- b) Que con las personas mencionadas en el inciso anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, el número de la credencial permanente del elector y la residencia, y
- c) Que igualmente se formaron listas de afiliados con los demás militantes con que cuenta la organización en el resto del país, con el objetivo de satisfacer el requisito mínimo de 65,000 miembros exigidos por esta ley.

4.- Haber celebrado una asamblea nacional constitutiva ante la presencia de cualquiera de los funcionarios antes mencionados, dichos funcionarios tenían dentro de sus obligaciones certificar que:

- a) Asistieron los delegados propietarios elegidos en las asambleas estatales o distritales.
- b) Acreditaron, por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo establecido en el

numeral tres, es decir que se celebraron en cada una de las entidades federativas o distritos electorales uninominales.

- c) Se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional, por medio de la credencial permanente de elector u otro documento fehaciente, y
- d) Fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos.

#### D) Los dos tipos de registro para los partidos políticos

Una de las principales introducciones de la LFOPPE, fue el establecimiento de dos tipos de registro para los partidos políticos; el definitivo y el condicionado

- *Registro Definitivo.*

Para obtener el registro definitivo, todo partido político debía reunir los requisitos de constitución contenidos en los artículos del 22 al 27, presentando además los documentos en los que constara la declaración de principios, programa de acción y estatutos; las listas nominales de afiliados por entidad o por distritos electorales y las actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas o en los distritos electorales y la de la asamblea nacional constitutiva.

- *Registro Condicionado.*

El registro condicionado se obtenía al acreditar que el partido político contaba con su declaración de principios, programa de acción y estatutos en los términos contenidos del artículo 22 al 25 de la LFOPPE; asimismo debía acreditar que representaba una corriente de opinión, expresión de la ideología política característica de alguna de las fuerzas sociales que componían la colectividad nacional, sirviendo para tal efecto como documentos comprobatorios las publicaciones periódicas, manifiestos, folletos o cualquier otro de similar naturaleza; y por último que dicho partido hubiere realizado una actividad política permanente durante los cuatro años anteriores a la solicitud de registro, demostrada mediante reuniones, congresos, asambleas u otros eventos políticos, de igual manera haber funcionado como asociación política nacional un año antes de la convocatoria.

Es importante señalar que todo partido político con registro condicionado, obtendría el registro definitivo si al resultado de las elecciones obtenía cuando menos el 1.5% del total, en alguna de las elecciones para las cuales le otorgó el registro condicionado, de no ser así, el partido político perdería todos los derechos y las prerrogativas que le hubiesen sido otorgadas en los términos de lo establecido por la propia ley.<sup>33</sup>

### **Código Federal Electoral Promulgado el 12 de Febrero de 1987**

Abre nuevos horizontes para la vida democrática de México, permitiendo ver un avance en la mentalidad y participación de los ciudadanos para asumir cargo de representación popular.

Este ordenamiento fue aprobado por el Congreso de la Unión durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, esta nueva reforma electoral trajo como consecuencia el texto reglamentario electoral más amplio hasta esa fecha.

Las organizaciones políticas siguen siendo los partidos políticos nacionales y las asociaciones políticas nacionales, se elimina la doble vía para obtener el registro como partido, manteniéndose como requisito fundamental para su constitución el contar con 3000 afiliados en cada una de cuando menos, de la mitad de las entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, cuando menos, en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales; sin que el número total de sus afiliados fuese menor a 65 mil. La causa de pérdida del registro más importante era no obtener el 1.5% de la votación nacional, en ninguna de las elecciones federales.

#### A) Prerrogativas de los Partidos Políticos

Aparece por primera vez la figura del **financiamiento público**, la cual tiene su antecedente en lo apoyos relacionados con la impresión de propaganda, publicaciones y gastos de campaña que se iniciaron en las leyes anteriores, el

---

<sup>33</sup> NUÑEZ JIMÉNEZ, Arturo “*El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*” Fondo de Cultura Económica, México 1998 Pág. 109.

criterio para el otorgamiento del financiamiento derivaba del número de votos y curules obtenidos por cada partido durante la última elección de diputados de mayoría relativa. Asimismo se mantiene el acceso en forma permanente a la radio y televisión, el régimen fiscal especial y las franquicias postales y telegráficas.

#### B) Confederaciones, fusiones o alianzas de los partidos políticos

Los partidos políticos y las asociaciones políticas nacionales podían confederarse, aliarse o unirse con el fin de constituir frentes, para poder alcanzar objetivos políticos y sociales que tenían en común de índole no electoral, esto mediante acciones y estrategias específicas y comunes; sin embargo tanto los partidos como las asociaciones conservarían su personalidad jurídica, registro e identidad.

Para fines electorales, todos los partidos políticos tenían bajo esta ley, el derecho de formar coaliciones a fin de postular candidatos en las elecciones federales, debiendo presentar una plataforma ideológica electoral mínima común, de esta manera los candidatos de las coaliciones se presentaban bajo el registro y emblema o emblemas del partido o partidos políticos registrados y coaligados.<sup>34</sup>

Los partidos coaligados podían conservar su registro al término de la elección, si la votación de la coalición era equivalente a la suma de los porcentajes del 1.5% de la votación nacional que requería cada uno de los partidos coaligados.

Los partidos políticos podían fusionarse entre sí, de igual forma podían fusionarse con ellos las asociaciones políticas nacionales, con el objeto de formar un nuevo partido político, o la subsistencia de uno de ellos, dependiendo del convenio que celebraran.

---

<sup>34</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso “*El Financiamiento de los Partidos Políticos*” Ed. Porrúa, México 2007 Pág. 109.

## **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Publicado el 15 de Agosto de 1990**

Bajo el seno de este nuevo ordenamiento, se mantienen las modalidades del registro definitivo y condicionado de los partidos políticos, para el registro definitivo se requería contar con tres mil afiliados en cada una, cuando menos, de la mitad de las entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, cuando menos, en cada uno de los distritos electorales uninominales, en ningún caso el número total de afiliados en el país debía ser inferior a 65 mil.

Para obtener el registro condicionado se requería, de acuerdo a los términos que expediera el Consejo General, contar con declaración de principios, programa de acción y estatutos, representar una corriente ideológica u de opinión con base social, y haber realizado actividades políticas durante los dos años anteriores a la solicitud de registro.

Un partido con registro condicionado obtendría su registro definitivo cuando haya logrado el 1.5% del total de la votación emitida en alguna de las elecciones en las que participe, de no alcanzar como mínimo dicho porcentaje, perdería los derechos y prerrogativas de su registro condicionado.

### **A) Prerrogativas de los Partidos Políticos**

Las prerrogativas contenidas en el COFIPE, son las mismas que estableció en su momento el Código Federal Electoral, la diferencia radica en que este nuevo ordenamiento contiene prerrogativas más amplias que el anterior de igual forma regula de manera más precisa cada prerrogativa.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 contempla cuatro rubros:

- 1.- Acceso permanente a la radio y televisión.
- 2.- Régimen Fiscal Especial.
- 3.- Franquicias postales y telegráficas.
- 4.- Financiamiento Público

A su vez el **financiamiento público** se precisa en cuatro grandes rubros:

- 1.- Por actividad electoral.
- 2.- Por actividades generales como entidades de interés público.
- 3.- Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos.
- 4.- Por actividades específicas como entidades de interés público

La disposición de incrementar el acceso a radio y televisión en períodos electorales, se otorgaba en razón de la fuerza electoral de cada partido político, es decir, de acuerdo a sus resultados electorales en la anterior elección federal.

### **Reformas al COFIPE, Publicadas el 24 de septiembre de 1993, como consecuencia de las modificaciones constitucionales del mismo año**

Las reformas establecidas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993, facultan a las autoridades del Instituto Federal Electoral, a fijar un tope máximo de gastos que deben erogar los partidos políticos en las campañas electorales.

En cuanto a partidos políticos, para efecto de la pérdida del registro condicionado, se amplía a dos elecciones federales ordinarias consecutivas la obtención del mínimo de votación de 1.5%.

#### **A) Prerrogativas de los Partidos Políticos**

El artículo 48 del COFIPE es adicionado ampliamente para precisar las reglas correspondientes a la contratación comercial de tiempos en radio y televisión, por los partidos políticos.

En lo que respecta al financiamiento de los partidos políticos se precisan distintos rubros:

- 1.- Público.
- 2.- Por la militancia.
- 3.- De simpatizantes.
- 4.- Autofinanciamiento.
- 5.- Por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos

También establece prohibiciones expresas para realizar aportaciones o donativos en favor de partidos políticos, así como la obligación de todo partido político de presentar informes sobre el origen y aplicación de los recursos que reciban por cualquier modalidad.<sup>35</sup>

### **Reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1996**

La reforma de 1996 se considera un parteaguas en la historia de las reformas electorales mexicanas, pues en ese año se realizó una revisión de fondo del COFIPE y de las instituciones que regula. Esta reforma consolidó al IFE como organismo autónomo, libre de la tutela del poder ejecutivo. También se diseñó un conjunto de reglas para garantizar una contienda equitativa y consolidar a los partidos políticos como entidades de interés público.

Entre los principales cambios de la reforma electoral de 1996 destaca la preponderancia del financiamiento público sobre el privado y la asignación de dos modalidades básicas de financiamiento público: la primera para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos y la segunda, para gastos de campaña.

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

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del

---

<sup>35</sup> Ibidem Pág. 110.

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

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

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales. La Ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y de los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban de imponerse por el incumplimiento de estas sanciones.

Asimismo, para promover contiendas electorales más equitativas en la distribución de los tiempos oficiales en radio y televisión, y vigilar la equidad y civilidad en los procesos electorales, se utilizaron como herramientas de la autoridad: un mecanismo para repartir entre los partidos políticos en forma igualitaria el tiempo total disponible en radio y televisión y el monitoreo de los promocionales y contenidos noticiosos. A partir de esta reforma, el Tribunal Electoral pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de las atribuciones conferidas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

## **Reforma Electoral 2007-2008**

La reforma electoral constitucional y legal fue aprobada por el Congreso de la Unión a finales de 2007 y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de noviembre de 2007 y el 14 de enero de 2008. Ésta constituye una de las revisiones más extensas realizadas a la legislación electoral en México. Es evidente el cambio en las leyes y las instituciones electorales desde que en 1990 se aprobó el primer Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), por medio del cual se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) y se generaron los primeros instrumentos de certeza electoral, algunos de los cuales continúan vigentes.

Entre 1989 y 2008, es posible observar, en los ajustes constitucionales y legales que conformaron cada reforma, el interés de los legisladores por definir reglas más eficaces para las contiendas electorales y corregir las lagunas de las reformas anteriores. La reforma de 2007-2008 no puede ser entendida sin las reformas que como ya vimos le precedieron y, menos aún, sin el antecedente de los fenómenos políticos y sociales que la motivaron.

Entre otras reformas constitucionales que aparecen en el Diario Oficial de la Federación, se encuentra el artículo 22 de las Disposiciones Generales, cuyo inciso dos establece: “Queda prohibida la intervención de organizaciones gremiales o con objetivo social diferente en la creación de partidos políticos y cualquier forma de afiliación corporativa a ellos”.

La regulación de la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión para fines electorales, contenida en el nuevo COFIPE, promueve la realización de campañas electorales basadas en la presentación de propuestas y en el acercamiento a los ciudadanos. Asimismo, establece reglas de civilidad para el contenido de los mensajes de los partidos políticos y sus candidatos.<sup>36</sup>

Esto se puede ver en el capítulo quinto, referente del Acceso a la radio y televisión, el inciso tercero dice de manera textual: “Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento

---

<sup>36</sup> NUÑEZ JIMÉNEZ, Arturo *op. cit.*; Pág. 225.

podrán contratar o adquirir, por si o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para promoción personal con fines electorales. La violación a esta norma será sancionada en los términos dispuestos en este código”.

En este sentido, se precisa en el punto sexto “El instituto garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión; establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, tanto durante los periodos que comprendan los procesos electorales, como fuera de ellos; atenderá las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y determinar en su caso las sanciones”.

De acuerdo con la reforma, en el IFE se concentra la administración única de los tiempos oficiales para la difusión de las campañas institucionales de las autoridades electorales (federales y locales) y en el ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos fuera de periodo de precampañas y campañas. Para tal efecto se creó el Comité de Radio y Televisión como el órgano encargado de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a los programas y mensajes de los partidos políticos (formuladas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos), realizar los monitoreos de radio y televisión, y garantizar que esta prerrogativa sea otorgada de manera imparcial y equitativa en los ámbitos federal y local.

La prohibición a los partidos políticos de contratar propaganda político electoral en radio y televisión para los partidos políticos se extiende a cualquier persona física o moral, incluyendo a los candidatos o precandidatos a cargos de elección popular, dirigentes y afiliados a un partido político, así como a los ciudadanos en general. Queda entonces prohibido a los concesionarios o permisionarios de radio y televisión vender espacios o publicidad a favor o en contra de un partido político o candidato. Estas prohibiciones se hacen efectivas a través de un régimen de responsabilidades y sanciones que incluye a los partidos políticos, funcionarios públicos, ciudadanos, asociaciones religiosas, concesionarios o permisionarios de radio y televisión, y a cualquier

persona física o moral que contravenga las nuevas reglas de difusión de propaganda político electoral.

Para atender las quejas y denuncias referentes a presuntas infracciones a las disposiciones en materia de propaganda político electoral en radio y televisión mediante el procedimiento sancionador correspondiente, el IFE tiene la facultad de ordenar la suspensión inmediata o el retiro de los mensajes contratados por los partidos, coaliciones, candidatos o cualquier persona física o moral que puedan afectar el desarrollo de la contienda electoral o la imagen de un partido. Esta atribución comprende los mensajes que denigren a las instituciones o que calumnien a las personas.

Por otro lado, con el fin de garantizar la veracidad de los resultados electorales, el nuevo COFIPE establece que el Consejo Distrital deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas cuando la diferencia sea igual o menor a un punto porcentual entre los candidatos que hayan obtenido el primero y segundo lugares en la votación; y el representante del partido que postuló al candidato que ocupe el segundo lugar lo solicite de manera expresa al inicio de la sesión de cómputo. Para que esto suceda, se considera suficiente la presentación, ante el Consejo Distrital correspondiente, de la sumatoria de resultados por partido consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el distrito.<sup>37</sup>

Otro de los reclamos frecuentes de ciudadanos y políticos fue que debían aumentar los mecanismos para asegurar el manejo honesto y transparente de los recursos asignados al IFE y a los partidos políticos. Para responder a esta inquietud se creó un órgano de control, la Contraloría General, con facultades estrictamente delimitadas para vigilar y auditar el uso de los recursos y el cumplimiento de las tareas programadas por los funcionarios del Instituto en todos sus niveles. Asimismo, se conformó una Unidad Especializada para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

En el Diario Oficial de la Federación también aparece el capítulo segundo “Del financiamiento de los partidos políticos”. Queda prohibido realizar aportaciones

---

<sup>37</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto. “*Los Partidos Políticos*”. Ed. Tecnos. Madrid, 1993 Pág. 102.

o donativos a los partidos políticos y a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por si o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia”.

En el punto 3 del artículo 77 se establece también que “Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública”.

Es de destacar que en este artículo segundo, en el inciso quinto, se establece que los partidos políticos están obligados a canalizar recursos en apoyo a las mujeres, pues se asienta: “Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente el dos por ciento del financiamiento público ordinario”.

Finalmente, cabe señalar que las nuevas reglas en materia de fiscalización del uso de los recursos de los partidos políticos tienen alcances que trascienden el ámbito político electoral. En este sentido, fue necesario adecuar también la Ley de Instituciones de Crédito y el Código Fiscal de la Federación.

Respecto a este tema nos tenemos que referir al capítulo tercero “De la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales”, en el artículo 79, inciso cuarto, se refiere a eliminar el denominado “secreto bancario”, toda vez que al pie de la letra se señala: “Cuando en el desempeño de sus atribuciones y ejercicio de sus facultades los órganos electorales de las entidades federativas responsables de fiscalizar y vigilar los recursos de los partidos políticos, requieran superar la limitación establecida por los secretos bancarios, fiscal o fiduciario, solicitará la intervención de la unidad a fin de que esta actúe ante las autoridades en la materia, para todos los efectos legales.”

Se ha dado un paso relevante en el financiamiento de los partidos políticos; no obstante considero que falta mucho para avanzar, ya que no ha existido originalidad en las reglas dadas, tanto de los ingresos de origen público como los de índole privado, es por esto que en este trabajo en los capítulos

siguientes se tratará de dar nuevas reglas que permitan un mejor manejo en el financiamiento de los partidos políticos. Se han copiado los sistemas imperantes en otras naciones, y que no encajan del todo con nuestra realidad social y económica, aquí, generalmente el origen del dinero y los gastos para los asuntos políticos se han manejado de una manera caprichosa por parte del gobierno.

### **3.1 DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Dentro de nuestro sistema jurídico positivo los partidos políticos son personas morales y en cuanto tales son centros de imputación de derechos y obligaciones, de aquí que en los artículos 36 y 38 del COFIPE se precisen de manera enunciativa y no limitativa los principales derechos y obligaciones de este tipo de agrupaciones.

Los derechos de los partidos políticos, disponen de una serie de mecanismos indispensables que les concede participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral. De la misma manera, gozarán de las garantías que le otorga la ley electoral para realizar de forma libre sus actividades. Para tal fin, pueden disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público como lo estipulan ambos ordenamientos.

La disposición de estos recursos también tiene como finalidad garantizar diferentes aspectos de los partidos políticos, como son: promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, siempre y cuando sea por medio de los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Con los derechos otorgados a los partidos políticos nacionales, pueden postular candidatos en las elecciones federales.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Apuntes de Derecho Electoral TRIFE Libro 1 Parte Primera “*Introducción al Derecho Electoral*” México 1ra. Edición 2000.

El funcionamiento de los partidos políticos está sujeto a otro tipo de modalidades que contribuyen con ellos, configuradas por los mismos derechos concedidos. De modo que pueden formar frentes, coaliciones y fusiones.

Además, los partidos políticos tienen la prerrogativa de recibir financiamiento público; postular candidatos en las elecciones federales, estatales y municipales, nombrar representantes ante los órganos del IFE, ser propietarios, poseedores y administradores de los bienes inmuebles que sean indispensables para cumplir su objeto social, establecer relaciones con organizaciones y partidos políticos extranjeros, en un plano de independencia política y económica, preservando y respetando la soberanía nacional, y los demás que les confiera la ley.

Los jueces, magistrados, ministros de la Corte, jueces y magistrados del Poder Judicial de las entidades federativas, magistrados y secretarios de Tribunales Electorales, los miembros del ejército, Armada o corporaciones policíacas, agentes del ministerio público federal y local, no podrán actuar como representantes de los partidos políticos ante los órganos del IFE.

Por su parte, las *obligaciones* señaladas en el artículo 38 del COFIPE, fijan los compromisos de los partidos políticos nacionales, los cuales deberán acatar bajo los canales legales apropiados donde sus militantes respetarán y cumplirán con la misma exigencia que les solicita la observancia de los principios del Estado democrático, dado para una participación política justa, que debe ajustarse al respeto de las instituciones, como característica fundamental de responsabilidad con los demás partidos y ciudadanos.

Son obligaciones de los partidos políticos: conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando las actividades de otros partidos y los derechos de los ciudadanos; abstenerse de recurrir a la violencia o alterar el orden público; no impedir el funcionamiento normal de los órganos del Estado; mantener el mínimo de afiliados que marcan las normas jurídicas; ostentarse con la denominación, emblema y colores que tengan registrados; cumplir con las normas de afiliación y con los procedimientos para la postulación de candidatos; mantener en funcionamiento a sus órganos estatutarios, contar con

domicilio para sus órganos directivos; editar mensualmente una publicación y sostener un centro de formación política, difundir su plataforma política por medio de la radio y la televisión y otros medios de comunicación; permitir la práctica de auditorías oficiales para conocer el estado de sus ingresos y egresos; comunicar al IFE las modificaciones de principios, programas de acción, estatutos, domicilio social y sobre el número de integrantes dentro de los plazos legales respectivos; ejercitar sus prerrogativas y hacer uso del financiamiento público conforme a las normas en la materia, no tener nexos económicos y políticos con agrupaciones religiosas y partidos políticos extranjeros; no hacer uso de calumnias, injuria, difamaciones en contra de otros partidos políticos, autoridades civiles eclesiásticas, militares o contra particulares; abstenerse de utilizar símbolos religiosos, y otras visibles en el artículo 38 y conducentes del COFIPE.

La falta de cumplimiento de sus obligaciones de los partidos políticos, serán sancionados según la gravedad de la infracción cometida, de manera administrativa, civil y penal de conformidad con las prescripciones aplicables para cada caso específico, para ese efecto, las investigaciones para corroborar la configuración de infracciones o delitos corren a cargo del Consejo General del IFE.

Como prerrogativas de los partidos políticos, en el COFIPE, se destaca a las siguientes: tener acceso en forma permanente a la radio y televisión; gozar de un régimen fiscal privilegiado, disfrutar de franquicias postales y telegráficas; así como del financiamiento público, son cuestiones que por su importancia deben de ser analizadas con mayor detenimiento, por ello, me reservare en este momento realizar comentarios al respecto, además que se analizarán estos puntos en los capítulos siguientes de este trabajo.

#### Acceso a la Radio y Televisión

Los partidos políticos, al ejercer sus prerrogativas en radio y televisión, deberán de difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataforma electoral, para esto, existe una Comisión de Radiodifusión y una Dirección

Ejecutiva de Programas y Partidos Políticos dependientes del IFE, que se encargan de coordinar sus acciones pertinentes, los tiempos disponibles, fechas, canales, estaciones y horarios en la radio y televisión.

Es de aclarar, que el uso y aprovechamiento de los tiempos de que dispone en la radio y la televisión los partidos políticos para cumplir sus objetivos señalados en el párrafo anterior, deben de manejarse con alta calidad profesional, sin demagogia e improvisaciones, cuidando el buen decir, los principios éticos, para no hacer en la mentira y las descalificaciones entre los propios partidos políticos, así como evitar la calumnia y lo insultos; ser más convincentes con la realidad social, económica y política nacional, estatal y municipal, afrontando con sus propuestas y encaminar sus políticas para resolverlos problemas de cada ámbito de gobierno, es decir, que demuestren una verdadera realidad y honestidad en lo que dicen y pueden hacer o no hacer, para no mentirle a la sociedad.<sup>39</sup>

### **Los Derechos Humanos y los Partidos Políticos**

Los derechos humanos, son un conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todos ellos, que se reconocen al ser humano, considerado individual o colectivamente<sup>40</sup>.

Por esa razón, la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, proclamó la Declaración Universal de Derechos Humano, dejando asentado que: “Artículo 1.- Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. “Artículo 2.- Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamadas en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica,

---

<sup>39</sup> Ibidem

<sup>40</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso “*El Financiamiento de los Partidos Políticos*” Ed. Porrúa México 2007 Pág. 50.

nacimiento o cualquier otra condición”. “Artículo 3.- Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”. “Artículo 7.- Todos son iguales ante la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”.

En tal virtud, resulta obvio que los asuntos concernientes a la democracia también forman parte de los derechos humanos, ya que éstos son de realización imposible sin vigencia y configuración de aquélla; es por ello, que los partidos políticos representan ideas, propuestas e intereses que coexisten en la sociedad, las reglas del juego de la confrontación política tocan directamente uno de los pilares fundamentales de los derechos humanos, consistente en elegir y ser elegidos, para que mediante un sistema jurídico se de eficacia a la emisión del sufragio popular.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 21, establece: “1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

En su artículo XX, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, dispone: “Toda persona, legalmente, capacitada, tiene derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 25, indica que: “Todos los ciudadanos gozaran, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- A) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de los representantes libremente elegidos;

- B) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y
- C) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

Por su parte la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), en su norma 23, dice: “1. Todos los ciudadanos deben de gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- A) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- B) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y
- C) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país...”.

Alicia Plerini y Valentín Lorences, sostienen, que: “Toda la doctrina de los Derechos Humanos realza a la democracia como principio rector del sistema y muy particularmente ello debe interpretarse así en el sistema americano. La solidaridad de los Estados americanos descansa sobre el denominador común del *ejercicio efectivo de la democracia representativa*<sup>41</sup>.”

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, consagra a la democracia como condicionante de la interpretación de los derechos humanos, y ha dicho, que tales derechos no pueden ser sujetos a restricciones emanadas de cualquier norma del orden jurídico interno, sino tan sólo de normas jurídicas de carácter general, ceñidas al bien común, emanadas de órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborados según el procedimiento establecido por los Estados Partes para la conformación de las leyes.

---

<sup>41</sup> PLERINO, Alicia y LORENCES Valentín. *Financiamiento de los Partidos Políticos, para una Democracia Transparente*. E. Universidad S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1999, Pág. 41.

Así podemos concluir que una de las obligaciones que tienen los partidos políticos es la de ajustar su conducta a los principios del Estado democrático, es decir, hacer de la democracia una realidad cada vez más plena, y para que esto se pueda dar se requiere fortalecer las prácticas de la democracia en todos los campos de la sociedad, lo cual supone, entre otras acciones que los partidos políticos se comprometan a que sus fines y objetivos se dirijan a mejorar las prácticas democráticas en su ámbito interno.

Otro punto a distinguir son las obligaciones que tienen los partidos políticos en materia de educación política, esto se tiene que ver reflejado en su desempeño de forma permanente de una función educativa que haga posible el desarrollo político de la sociedad.

Por último un punto importante para comentar es la responsabilidad que tienen los partidos políticos en la lucha contra el abstencionismo, responsabilidad a la que si bien no se hace referencia expresa en el artículo 38 del COFIPE, si esta presente, aun cuando en forma implícita, en muchas de las disposiciones del Código.

Al respecto, se debe tener presente que si bien es requisito esencial de la democracia representativa que todos los ciudadanos tengan derecho al voto y dispongan de los medios para ser escuchados, no lo es que tengan que manifestarse si prefieren permanecer en silencio o simplemente no ejercer su derecho que tienen al poder emitir su voto sin embargo, se puede decir que la consistencia de un régimen democrático puede ser juzgada por el grado de participación ciudadana.

## CAPÍTULO II

### FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

#### 1. NOCIONES BÁSICAS SOBRE EL PATRIMONIO

Se trata de un término complejo y difícil de explicar, dado que es un concepto que tiene diversas voces y se presta a distintos enfoques e interpretaciones por la multitud de causas y elementos que le dan sustento, según su sentido: económico, social, político, personal, público, privado etc.; sin embargo para los fines de este trabajo de investigación me voy a limitar a comentar el concepto de el patrimonio de los partidos políticos, desde su enfoque económico y jurídico.

Es el eje rector y soporte elemental de la vida y actuación de los partidos políticos, que no deben de perseguir fines lucrativos en obtención de bienes, recursos o ingresos, para la promoción de la participación del pueblo en las instituciones democráticas y de esta manera poder integrar la representación nacional en todas las esferas de gobierno, haciendo posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Eduardo Pallares, sostiene: “El patrimonio es un agregado de bienes reunidos por la común pertenencia a una persona. Puede verse desde el enfoque jurídico y económico. En el primer caso, solo se considera al conjunto de bienes pertenecientes a una persona; en el segundo, se trata del valor neto de los mismos, esto es, la diferencia entre su valor y el importe de las deudas que los gravan. Considerando el patrimonio integrante, puede definirse como el conjunto de relaciones jurídicas pertenecientes a una persona, lo que comprende el activo y el pasivo de la misma. Por eso, también se puede afirmar, que el patrimonio es el conjunto de bienes derechos y obligaciones de una persona, de una familia, de una sociedad o de una asociación”.<sup>42</sup>

En palabras de Rogelio Moreno Rodríguez, desde un punto de vista económico, “El patrimonio es el conjunto de bienes, derechos acciones y

---

<sup>42</sup> PALLARES, Eduardo. “*Diccionario de Derecho Procesal Civil*”, Ed. Porrúa, México, 1993, Pág. 595.

obligaciones apreciables en dinero de que puede ser titular una persona, y que constituyen una universalidad jurídica”.

Para el Derecho Civil, establece que patrimonio, es un conjunto de bienes y obligaciones que tiene un individuo, inseparable de una persona física o moral como sujeto de derechos, se trata de una entidad que se transmite enteramente por la muerte y parcialmente en vida. Jurídicamente una persona que sólo tenga deudas también tiene patrimonio, por que la deuda también esta en el patrimonio al menos como obligación.<sup>43</sup>

## **1.2 EL PATRIMONIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

El patrimonio de los partidos políticos, esta constituido por un conjunto de bienes inmuebles, muebles, derechos, ingresos adquiridos por diversas vías y obligaciones, que les corresponden, para satisfacer sus necesidades y de esta forma poder cumplir sus cometidos legales, como entidades de interés público, para promover la participación del pueblo en la vida democrática y hacer posible su acceso en el ejercicio del poder público.

Alicia Plerini y Valentín Lorences, dicen que, el patrimonio de los partidos políticos, comprende todos los bienes muebles e inmuebles de propiedad de partido, cualquiera que fuera su forma y tiempo de adquisición.

Las legislaciones que admiten un libre financiamiento de los partidos e incluso con participación pública, se acepta la posibilidad de que éstos al igual que cualquier otra asociación civil, aun que en este caso con personalidad jurídica-política, puedan ser titulares de derechos civiles respecto de bienes inmuebles e inmuebles, sociedades, marcas, etc.

También los partidos políticos puedan crear institutos de estudio, fundaciones y hasta empresas, que tienen un valor económico y que no son un aporte, ni implican una donación o un legado, y que forman parte del poderío económico del partido, o sea, de su patrimonio económico.

El importante progreso tecnológico aporte a los medios de comunicación y la necesidad creciente de los partidos políticos relacionada con su utilización como vehículo de transmisión de ideas y de imagen de los candidatos, origino

---

<sup>43</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso “*El Financiamiento de los Partidos Políticos*” Ed. Porrúa, México 2007 Pág. 96.

una nueva situación de profundo corte económico y una escalada prácticamente incontrolable de gastos.

La importancia creciente del gasto determinó la acuñación de una fase doctrinal y de profundo contenido mercantilista conocida como el costo de la democracia.

El patrimonio económico de los partidos tiene una muy variada conformación y se refiere tanto a los bienes muebles como inmuebles. Sin importar la fórmula legal establecida para la financiación de los partidos cuentan con esos tipos de bienes, aun en legislaciones que fijan con carácter exclusivo el aporte estatal, en función de que, no obstante ser la única vía para la obtención de recursos, el Estado realiza muchas veces donaciones o asignaciones de bienes muebles o inmuebles, incluso en algunos casos de gran valor y que los partidos los inscriben a su nombre como titulares del dominio.

En ese entendimiento, los partidos políticos podrán ser titulares, entre otros de los siguientes tipos de bienes y derechos:

1. Inmuebles: para sus oficinas y locales que utilicen para distintos actos partidistas.
2. Empresas comerciales
3. Editoriales
4. Automóviles: para uso partidario, comercial o particular.
5. Muebles: equipo e instalaciones de trabajo, útiles, maquinarias y otros para distintos usos.
6. Titulares de nombres o marcas comerciales
7. Institutos culturales y/o centros de estudio
8. Fundaciones
9. Fondos de comercio
10. Obra y objetos de arte recibidos
11. Derechos de autor
12. Derechos que emergen de la venta de sus símbolos partidarios
13. Acciones de empresas
14. Certificados de plazo fijo

El permiso irrestricto de la conformación respecto de la policonformación del patrimonio del partido y del destino libre de los bienes que lo componen podrá servir como un medio idóneo para abaratar el tan cuestionado costo de la democracia. Pero dejar librado el funcionamiento de los partidos políticos con carácter exclusivo a una práctica económica, por legítima que esta pueda parecer en principio, puede resultar absolutamente perturbador para el sistema democrático, la pluralidad y la alternancia en el poder.

Es indispensable, que por mandato legal el Estado fiscalice el patrimonio de los partidos políticos, disponiendo para ese efecto de los medios profesionales, técnicos y operativos básicos, para evitar situaciones de disparidad, injusticias, prácticas ilegales y enriquecimientos ilícitos de esas asociaciones, sus candidatos, dirigentes o miembros; estableciéndose: limitaciones, restricciones, prohibiciones, casos de infracciones, sanciones y delitos patrimoniales.

El destino que debe de dársele al patrimonio de los partidos políticos cuando pierden su registro, por mandato legal, es que deben de pasar al dominio público, para cumplir funciones de interés social.

Esto es congruente con la adición anotada en el último párrafo de la fracción II del artículo 41 de la Constitución Federal, que establece: “La ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos políticos que pierdan su registro y los supuestos en que los bienes remanentes sean adjudicados a la Federación”, ello, debe de ser propio para los bienes muebles, inmuebles y subsidios en efectivo que hayan recibido de la Federación, entidades federativas, municipios y particulares, destinándolos en donación a las instituciones de enseñanza, investigación, asistencia social u obras de beneficio. Respecto del procedimiento de la liquidación de los partidos políticos, se vera mas a fondo en el siguiente capítulo del presente trabajo de investigación.

Las formas normales de adquisición de los bienes y recursos patrimoniales de los partidos políticos, pueden ser: compra-venta, donaciones, legados asignaciones o subsidios públicos, aportaciones de particulares o simpatizantes, ingresos o propios consecuentes de: valores o acciones, bonos, rifas, sorteos, espectáculos públicos, edición de obras, conferencias, cursos y demás conceptos permitidos legalmente en cada país. En México, la mayor

parte del patrimonio y el sustento de esos institutos, tradicionalmente ha sido mediante las donaciones, subsidios o asignaciones que les hace el gobierno federal y de las entidades federativas, originalmente fue de manera discrecional, simulada, caprichosa, inequitativa, ilegal y a conveniencia de los propios gobernantes, actualmente ya se tiene definido un marco jurídico de financiamiento de los partidos políticos, hay avances, pero no dejan de ser insuficientes así como también discutibles.

Prácticamente, el régimen patrimonial de los partidos políticos, forman parte de su actividad financiera, lo que viene a ser el soporte fundamental de su origen, organización y funcionamiento, en ello radica su propia vida, es el motor de su existencia institucional, pues de lo contrario sin la adquisición de bienes e ingresos sería difícil e imposible su configuración institucional y su razón de ser.

La actividad financiera de los partidos políticos se refiere a los mecanismos e instrumentos jurídicos que utilizan para allegarse recursos pecuniarios, para subsistir y para poder cumplir sus tareas enfocadas a promover los intereses nacionales, mediante su participación en las contiendas electorales federales de las entidades federativas y municipios, contribuyendo de esta forma en al representación nacional, al asumir el ejercicio del poder público sus candidatos, a favor del bienestar colectivo.

Se trata de un tema, que no se le ha dado su justa dimensión dentro de la legislación electoral, y puedo afirmar, que en la mayoría de los sistemas legales en el mundo, hace falta una profundidad jurídica más amplia en el tema, así como mayor seriedad, lo que hace que sea presa fácil para darle un mayor realce a la corrupción, desconfianza e incertidumbre en la sociedad; los vacíos legales son un reflejo de los vicios del poder político y económico que imperaran hoy en día en nuestro país

La adquisición de sus bienes inmuebles, es un derecho que se encuentra contemplado en el propio sistema jurídico electoral, tanto para la Federación como para las entidades federativas, tan es así, que en el inciso h), del artículo 36 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se estatuye como un derecho de los partidos nacionales, *ser propietarios*,

*poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de su fines.*

Toda actividad financiera (sea pública o privada), requiere de la planeación, programación y control de ingresos y egresos, para que haya un equilibrio entre lo que se obtiene y se gasta, pero que todo sea manejado contablemente, con cuentas claras y honestas; sin llegar a un extremo o exceso de un caso o del otro, ya que daría como resultado un desequilibrio presupuestal y a un déficit.

### **1.3 CONCEPTOS DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA PÚBLICA Y PRIVADA**

*Financiar*, significa aportar el dinero necesario para una empresa. Sufragar los gastos de una actividad u obra. Sinónimo de: financiación, financiamiento, finanza, finanzas...

En palabras del maestro Andrés Serra Rojas, destaca que: La palabra finanzas viene del francés *finances* y esta de la palabra *finatio*, de la raíz *finis*, que significa acabar, poner término mediante pago o simplemente una prestación pecuniaria. En su origen *financiar* es pagar, y su sentido se ha extendido a manera de obtener dinero y a su empleo o utilización.

Con la palabra *financiero* se alude a lo que es relativo a la hacienda pública, antiguamente se decía *dineros públicos* y se refería a las cuestiones bancarias, bursátiles o a los grandes negocios mercantiles y por extensión a la propia persona versada en el conocimiento de estas materias, como banquero, financiero, capitalista o estadista.

Hay nociones relativas a las finanzas privadas que emplean los particulares en sus relaciones y un conjunto de principios en los que se basan las finanzas públicas. Necesidades públicas y privadas han acabado por mantener una relación necesaria, por lo que el campo de las finanzas públicas se ha extendido considerablemente contrariando los viejos principios liberales.

La actividad del Estado no se reduce a obtener recursos de los contribuyentes y a consumirlos en los gastos públicos para la satisfacción de necesidades colectivas. El Estado democrático federal une su acción a la de los particulares, como promotor de la riqueza nacional. *Financiar* es al final de cuentas una

labor creadora de instrumentos o medios económicos con elevadas finalidades sociales.

Las finanzas públicas constituyen una disciplina que estudia las actividades del Estado que se encaminan a crear las instituciones, métodos o principios necesarios para el desarrollo económico de una nación.

Doricela Mabarak, anota “La ciencia de las finanzas, es aquella rama de la ciencia económica que se encarga de investigar y, en su caso, precisar los medios que utilizan las personas para procurarse las riquezas materiales necesarias para su sobrevivencia y la satisfacción de sus necesidades. La ciencia de las finanzas comprende, en consecuencia, dos grandes partes: una que se encarga de dar las reglas que norman la percepción de ingresos de las personas, y otra que se refiere a la correcta y adecuada aflicción de esos ingresos, la cual recibe el nombre específico de egresos o gastos.”<sup>44</sup>

Atendiendo a lo anotado, la actividad financiera puede verse y estudiarse desde dos ámbitos, el público y el privado.

## **Finanzas Públicas**

Al abordarlas estamos en presencia de los ingresos y gastos sociales, que realiza el Estado, para atender el ejercicio de sus atribuciones y el cumplimiento de sus fines. Lo cual, nos permite conocer; en primer lugar, las diversas vías, mecanismos o instrumentos por medio de los cuales el sector público se allega recursos pecuniarios y bienes indispensables, los que en la práctica, se conocen como contribuciones, productos, aprovechamientos e ingresos derivados de financiamientos, y que en su conjunto se identifican como ingresos públicos; en segundo lugar, la manera de administrar esos ingresos o bienes que pueden provenir de su propio patrimonio o del patrimonio de los particulares; y en tercer lugar, la realización de diversas erogaciones o gastos que se traducen en la atención de necesidades sociales, como son: la educación pública, defensa nacional, seguridad y salubridad pública, asistencia

---

<sup>44</sup> MABARAK CERECEDO, Doricela. “*Derecho Financiero Público*” Ed. Mc GRAW-HILL, Interamericana de México, S.A de C.V. México, 1995, Pág. 2.

social, procuración y administración de justicia, construcción de obras públicas, protección del medio ambiente, entre otras más.

### **Finanzas Privadas**

Son aquellas que tienden a satisfacer requerimientos o exigencias de los particulares; en su desenvolvimiento, encontramos un rubro de ingresos y otros de egresos, y sus objetivos pueden ser personales, familiares, empresariales, con fines de lucro o para cumplir algún objetivo social de beneficencia, altruista, de investigación, difusión de la cultura y otros.

No perdiendo de vista, que una razón elemental de la actividad financiera privada va enfocada a la obtención de recursos o ingresos para su vida, para cubrir necesidades primordiales de alimentación, vestido, habitación, recreativas, educativas, empresariales, laborales y otras.

Lo que tienen en común las actividades financieras públicas y privadas, es el hecho, de que en ambos supuestos se procura reunir fondos para sufragar sus necesidades; por tal virtud, hay dos etapas básicas en su ciclo evolutivo de las mismas, que son

1. La obtención de ingresos;
2. Efectuar diversos gastos o egresos, para cumplir con la demanda de sus propios satisfactores.<sup>45</sup>

Definición de actividad financiera pública, está representada por diversos actos de Derecho Público que realiza el Estado, por medio de los cuales se procura las riquezas materiales indispensables para su vida y su funcionamiento; esto es, se trata de obtener ingresos que pueden provenir de su propio patrimonio o del patrimonio de los particulares vía contribuciones, incluyendo el uso de empréstitos, para cubrir las necesidades de la colectividad, que se traducen en el gasto público, representado por la prestación de servicios públicos construir obras, públicas o atender diversas demandas de la sociedad, para su vida, funcionamiento y desarrollo.

---

<sup>45</sup> Ibídem Pág. 10

Sergio Francisco De La Garza, menciona que la actividad financiera pública se traduce cuando “El Estado realiza diversas actividades para el cumplimiento de sus finalidades. A través del Poder Ejecutivo desarrolla tareas que se encaminan a la realización de sus servicios públicos y a la satisfacción de necesidades generales. Siendo esto así, es lógico que la administración de un Estado como la de cualquier otra entidad pública o privada tenga que utilizar medios personales, materiales y jurídicos para lograr el cumplimiento de sus fines. De donde resulta que uno de los sectores más importantes de la actividad administrativa está constituido precisamente por la gestión de intereses económicos.

Agregando, que Joaquín V. Ortega conceptúa a la actividad financiera del Estado como aquella que desarrolla con el objeto de procurarse los medios necesarios para las gestiones públicas destinadas a la satisfacción de necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines.

Dicha actividad cuenta con tres momentos fundamentales, que son:

- a) El de obtención de ingresos, los cuales pueden afluir al Estado tanto por institutos de derecho privado, como es la explotación de su propio patrimonio (empresas industriales, renta de inmuebles, venta de bienes), como por medio de institutos de derecho público, por ejemplo los diversos tipos de tributos o la contratación e empréstitos la emisión de bonos;
- b) La gestión o anejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente;
- c) La realización de un conjunto variadísimo de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de servicios públicos y diversas actividades que el Estado realiza”.<sup>46</sup>

La actividad financiera del Estado tiene como medio conductor un marco jurídico de Derecho Público, que viene a precisar las formas de obtener ingresos, de administrarlos y de erogarlos para cubrir el gasto público lo cual ha dado lugar a lo que se conoce como Derecho Financiero.

---

<sup>46</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco. “*Derecho Financiero Mexicano*” Ed. Porrúa Reimpresión México 1995, Pág. 3 y 4.

El Derecho Financiero, es un conjunto de normas jurídicas de Derecho Público y principios doctrinales que regulan los ingresos y egresos del Estado; esto es, se trata de preceptos legales, que nos precisan la forma de establecer las contribuciones y demás ingresos por vías de derecho público y privado del Estado; así como la determinación recaudación, administración y erogación de dichos ingresos para sufragar el gasto público, incluyendo las relativas a la administración, explotación y aprovechamiento de sus bienes patrimoniales para poder cumplir con sus atribuciones y fines sociales o colectivos.

#### **1.4 CRITERIOS SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

En cuanto al financiamiento de los partidos políticos, cabe mencionar, que desde el momento en que se instituyen en los países soberanos como personas morales con fines no lucrativos, enfocados a promover la participación del pueblo en la vida democrática, para hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio popular, se ven en la necesidad de reunir dinero y bienes para cumplir sus funciones de índole político.

A través del tiempo y el espacio se han configurado diversos mecanismos que representan el soporte básico de su sostenimiento de los partidos políticos, como son: las cuotas o aportaciones de sus miembros y de simpatizantes, por la realización de actividades culturales, eventos artísticos, profesionales, actos de carácter mercantil o empresarial, subsidios o apoyos del gobierno o empresas privadas, donaciones herencias o legados, y hasta la obtención de dinero de procedencia ilícita, percepciones que vienen a constituir sus ingresos patrimoniales, que deben de estar destinados al cumplimiento de su objeto social.

De igual forma, la actividad financiera de los partidos políticos debe de estar revertida de tres momentos elementales, que son: a) percepción de ingresos (dinero, bienes muebles e inmuebles), b) manejo o administración de dichos recursos, c) erogación de sus ingresos para atender sus tareas específicas que les marque la ley.

El financiamiento de los partidos políticos, se trata de los actos que bajo normas de derecho público y privado realizan para obtener recursos, manejarlos y gastarlos en virtud de las distintas funciones de orden político que tienen encomendados para hacer realidad la vida democrática.

Francisco Berlín Valenzuela, dice 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.<sup>47</sup>

Las normas de la financiación de los partidos políticos y sus campañas las explica Cabo de la Vega como "...las que establecen el monto máximo de inversión por campaña, la distribución de la financiación estatal, las contribuciones privadas a las campañas, la financiación propia de los partidos políticos en relación con las campañas electorales, los fondos destinados a las campañas institucionales junto con las normas de fiscalización de todos estos gastos y los órganos que de ello se encargan".<sup>48</sup>

De acuerdo con lo mencionado, puedo decir que el financiamiento consiste en las aportaciones en dinero, especie o derechos que recibe un partido político para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las extraordinarias, sean provenientes de particulares o del Estado.

#### **1.4.1 ANTECEDENTES DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

El nacimiento de los partidos políticos como una organización con estructura estable y que realiza actividades permanentes y extraordinarias, implicó el problema de lograr recabar fondos para poder realizar esas tareas, lo que

---

<sup>47</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco. "*Financiamiento de Partidos Políticos*". Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) Costa Rica 1995 Pág. 345.

<sup>48</sup> DE CABO DE LA VEGA, Antonio. "*El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación*". UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie G: Estudios Doctrinales. No. 152 México, 1995 Pág. 105.

originó que aparecieran una gran diversidad de formas para resolverlo, algunas no totalmente claras o lícitas, pero sí muy efectivas. En este sentido, señala Duverger que el nacimiento de los partidos políticos en Inglaterra es producto de un proceso de corrupción y explica al respecto que en 1774 fue establecido el puesto de Secretario Político de la Tesorería, el cual asumía funciones financieras; dicho secretario, *The Patronage Secretary*, disponía de la nominación de los empleos del gobierno en una forma corrupta, lo que le permitía mantener el control de los partidos de su grupo. Este antecedente muestra que un problema básico que toda organización partidista ha tenido es el de reunir fondos, los que fueron utilizados para conseguir lealtad en la época de la preformación de los partidos y que una vez establecidos como organizaciones estables, el problema consistió en recaudar esos fondos para mantener operando al partido.

Los partidos evolucionaron de una situación de partidos de cuadros, los cuales dependen de las aportaciones de sus miembros (por lo general son personas con grandes recursos económicos), al surgimiento de los partidos de masas, donde aparece la técnica de pago de cuotas como un tipo de financiamiento democrática, siendo misión de la unidad básica de operación (que los partidos de masas denominan “sección”) la de recaudar puntualmente las aportaciones. Así el partido reúne los fondos necesarios para su obra de educación política y su actividad cotidiana; así puede, igualmente, financiar las elecciones: el punto de vista financiero se une aquí al punto de vista político. Con esto, los partidos se alejan de la influencia de los grandes banqueros, comerciantes, industriales o terratenientes, al repartir los gastos entre sus miles de afiliados, los que contribuyen con cuotas muy bajas a los gastos de los partidos. Como parte de esta realidad, los partidos de masas se conformaban básicamente por sindicatos que ayudaban a recaudar las cuotas y las transmitían con posterioridad a la sección. Esto volvió realmente muy poderosos a algunos partidos, como el caso del Partido Social-Demócrata Alemán especialmente, con más de un millón de miembros, con presupuesto anual de caso dos

millones de marcos, constituía un verdadero Estado, más poderoso que algunos Estados nacionales”.<sup>49</sup>

Por otra parte Duverger considera que la importancia del financiamiento democrático y masivo de los partidos de masas estriba en que fue un elemento que permitió el surgimiento de sistemas democráticos ya que en el siglo XI, cuando los poderes económico y financieros eran los únicos que disponían de la prensa, de los medios de información, y de propaganda, y de un aparato de organización de los electores, la democracia no existía. 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.

En la búsqueda de la democracia a través de una competencia equilibrada entre los partidos, implicó que desde el siglo XIX se iniciaran regulaciones en el ámbito económico de los procesos electores, cuando en Inglaterra se expide la *Corrupt and Illegal Practices Act* de 1883, por virtud de la cual se prohibieron a los candidatos determinados gastos, como los de transportar electores al lugar de votación u ofrecerles comida o bebida.<sup>50</sup>

En Estados Unidos (en la década de los veinte) no se prohibieron los gastos de los candidatos, sino que se legisló en el sentido de limitar los gastos de los partidos políticos.

A partir de la década de los cincuenta, la legislación no sólo corrió en sentido prohibitivo, sino que se empezó a legislar a favor del financiamiento estatal, ya en forma directa, vía la entrega de dinero para gastos de campaña o de operaciones ordinarias, o de forma indirecta, a través de la entrega de bienes o prerrogativas no monetarias, como franquicias postales, accesos a medios de comunicación etc.

De manera cronológica, hay quienes destacan, que el financiamiento público, revela los siguientes antecedentes: En Francia se instituye en 1946, Argentina

---

<sup>49</sup> DUVERGER, Maurice. “*Los Partidos Políticos*” 15ava .Reimpresión. Fondo de Cultura Económica, México 1996. Págs. 99.

<sup>50</sup> BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel. “*El Financiamiento de los Partidos Políticos en México, en la Reforma de 1993*” en: PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán *et al.* Coordinadores. *La Voz de los Votos: Un análisis crítico de las Elecciones de 1994*. Miguel Ángel. Ed. Porrúa, México, 1995 Pág. 39.

en 1955, Costa Rica en 1957, Alemania en 1959, Suecia en 1965, Finlandia 1967, Dinamarca 1969, Noruega 1970, Israel 1973; México, financiamiento indirecto en 1973: Italia, Canadá y Estados Unidos en 1974; Austria y Japón 1975; España 1977: México, financiamiento directo en 1977.

#### **1.4.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO**

El financiamiento de los partidos políticos reviste una singular relevancia, en vista de los cambios que se le han impreso con el correr de los años, cuyos soportes originales fueron muy cuestionadas por otros países y por la sociedad mexicana, por que predominó una dictadura de Estado para todas sus esferas de gobierno, descaradamente se fingía una democracia por cargos de elección popular en todos los niveles de gobierno, dando como resultado que la voluntad ciudadana mediante el voto popular no se respetara.

A partir de la década de los años treinta y hasta de la década de los ochenta y parte de los noventa del siglo XX, existió un instituto político del Estado, identificado como PRI-gobierno que gozaba de enormes prerrogativas financieras en detrimento de los demás partidos políticos.

En dicho lapso de tiempo se otorgó de una manera convenenciera e injusta cierto apoyo financiero al resto de partidos políticos (como lo fueron al PAN, PPS, PARM, PMS, PDC, PNA, PMU), algunos partidos no recibía ningún apoyo del gobierno pero sí de algunas otras agrupaciones, personas o asociaciones, y los que aceptaban o requerían el subsidio oficial, lo hacían por conducto de la Secretaría de Gobernación, de los organismos electorales o de algunas otras de dependencias del ejecutivo federal.

Respecto de los antecedentes en materia de financiamiento público en México, el primer ordenamiento lo encontramos en la Ley Electoral de 1963, ahí se señalaba que los partidos políticos con registro tenían exención de impuestos sobre el timbre en caso de arrendamiento y los concernientes a rifas y sorteos para su propio mantenimiento, así como del impuesto sobre la Renta en las utilidades provenientes de la enajenación de inmuebles adquiridos por compra o donación. La Ley Electoral de 1973, introdujo el concepto de “prerrogativas”

para denominar los beneficios concedidos a los partidos políticos nacionales, mantuvo la exención de impuestos contenida en la Ley anterior, y por primera vez incluyó a las franquicias postales y telegráficas, y tiempo gratuito en la radio y televisor durante las campañas electorales federales.

En 1977 con motivo de la reforma política, se introdujo un sistema de prerrogativas que incluye el financiamiento público para los partidos políticos, al ser reconocidos por la Constitución Federal, como entidades de interés público. La reforma constitucional del 4 de noviembre de 1986, no incluyó ningún cambio a ese nivel, respecto al financiamiento de los partidos, sin embargo, el Código Federal Electoral (CFE) estableció un sistema que sustituyó las llamadas prerrogativas por el de financiamiento público, que se estableció en el artículo 61 de dicho Código.<sup>51</sup>

El Código Electoral de 1987, instituyó solo un presupuesto para las campañas de diputados de mayoría relativa, pero el Código de 1990, estableció dos presupuestos de financiamiento público, uno para las campañas de diputados de mayoría relativa y otra para campañas de senadores. Respecto del financiamiento público, el cambio más relevante fue, sin duda, el establecimiento de una forma de reparto novedosa: 90% de los recursos se distribuirían en proporción a los votos obtenidos por cada uno de los partidos que superan el umbral del 1.5% y el 10% restante se distribuiría de manera igualitaria (artículo 49 párrafo primero). El mismo COFIPE de 1990 incluía dos nuevas figuras de financiamiento público: a cada partido se le otorgaría anualmente el equivalente, a 50% del ingreso anual neto de sus diputados y senadores, al tiempo que el IFE reembolsaría a los partidos políticos 50% de sus gastos realizados para financiar las llamadas “actividades específicas (educación, capacitación, investigación y ediciones).

---

<sup>51</sup> Artículo 61...” I. El elemento básico para la determinación del monto total de financiamiento a ser distribuido entre los partidos políticos con registro sería llamado “costo mínimo por campaña para diputado”, que una vez se multiplicará por el número de diputados de mayoría registrados para cada elección. El monto así resultante se dividirá en dos partes para su distribución: una parte se asignará de acuerdo con el número de votos obtenidos por cada partido político en la última elección, y la otra de acuerdo con el número de asientos obtenidos en la Cámara de Diputados...

4. El financiamiento se repartirá en tres anualidades, y en proporciones que le Código determinó: 20% el primer año, 30% el segundo, y 50% el año de la elección.

5. No tendrán derecho al financiamiento los partidos políticos que no alcancen el 1.5% de la votación nacional.

6. Los partidos políticos deberán justificar anualmente ante la CFE el empleo del financiamiento asignado.”

Con la reforma electoral de 1993, un punto nodal fue la prohibición de realizar aportaciones o donativos a los partidos, en dinero o en especie, a todos los entes públicos del país, en los tres niveles de gobierno (excepto, obviamente, el IFE), a las empresas de carácter mercantil, a quien vive o trabaja en el extranjero, a ministros o iglesias de cualquier religión, secta, partidos y personas físicas y morales extranjeras. Esta reforma inauguró la rendición de cuentas para obligar a los partidos políticos a contar con un órgano interno de sus finanzas y a entregar al IFE un informe anual de ingresos públicos y privados, así como de sus gastos totales. También determinó que sería derecho exclusivo de los partidos contratar tiempo en la radio y televisión para difundir mensajes electorales durante las campañas. En 1993 quedaron previstas y reguladas cinco formas de financiamiento de los partidos, mismas que subsisten hasta el momento de este trabajo, y que son: a) Público, b) De los militantes de cada partido, c) De simpatizantes, d) Autofinanciamiento y e) Por rendimientos financieros. La reforma de 1996, estableció en el artículo 41 constitucional, que los recursos públicos de los partidos políticos prevalecerán sobre los de origen privado. Adicionalmente la reforma aumentó más de tres veces el monto total del financiamiento a los partidos, con más equidad. 70% del monto total se distribuirá de manera proporcional a los votos obtenidos en la última elección, y 30% se distribuirá de modo igualitario entre todos los partidos. La misma reforma, hizo permanente y no temporal la función encargada de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos.

Las innovaciones que se fueron dando paulatinamente a la Constitución Federal y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales sobre el financiamiento de los partidos políticos, en algunos aspectos han predominado hasta la última reforma que se dio el 14 de enero de 2008, no obstante considero, que falta mucho para avanzar en esta cuestión ya que existen imprecisiones y cabos sueltos, pero esta cuestión será tratada al final de este trabajo.

## 2. FORMAS DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos desde su nacimiento como estructuras permanentes se han visto ante la necesidad de allegarse recursos para el sostenimiento de sus diversas actividades ordinarias, así como las extraordinarias causadas por las campañas electorales. Ramón Cotarelo sostiene que toda financiación pública de los partidos debe de cumplir con tres premisas que son fundamentales "...la de la igualdad, la de la libertad y la del derecho de los partidos pequeños a participar en la vida política con unas expectativas razonable."<sup>52</sup>

Además continúa mencionando Cotarelo, se deben de tomar cuatro criterios al considerar la financiación de los partidos:

Primeramente, la condición de dualidad de los mismos como entes privados-públicos, ya que es ambigua esta condición de los partidos. No son simples asociaciones de particulares, pero tampoco son órganos del Estado, por lo que resulta conveniente una doble vía de financiación: privada, ya que con ella se garantiza que permanezca cercano a los intereses particulares que representa; y pública, que protegerá el principio de igualdad de oportunidades.

Un segundo criterio es el de los límites de ingresos y egresos, el cual recomienda que se verifique el criterio de libertad de expresión, sobre todo en cuanto al financiamiento por vía privada, pues tales límites no deben de ser tan altos ni tan bajos que sean contrarios a dicha libertad de expresión.

El tercer criterio se refiere al control de los recursos de los partidos, y para que dicho control sea eficaz debe de tomar en cuenta dos aspectos fundamentales: el de la obligación de rendir cuentas y el de los órganos de control. Del primero, señala la importancia que tiene el que la sociedad conozca el origen de los recursos de cada partido, fundamentalmente del privado. Del segundo, es obvio que el punto de la fiscalización de los partidos es uno de los temas más debatidos, pues se trata de lograr que los partidos realicen las actividades que la Constitución les reconoce y no actividades ajenas.

---

<sup>52</sup> COTARELO, Ramón "*partidos Políticos y Democracia, en: Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*" UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie B: Estudios Comparativos, b) Estudios Especiales. No. 26. México, 1995 Pág. 30.

El último criterio, es el de verificar el carácter obligatorio o voluntario de las aportaciones que recibe un partido, este criterio tiene que ver con la financiación pública, ya que los partidos reciben las aportaciones con cargo al presupuesto y tiene el inconveniente de que todos los ciudadanos están obligados a subvencionar a los partidos políticos

## **TIPOS DE FINANCIAMIENTO**

Por lo que se refiere a su fuente u origen, el financiamiento a partidos y campañas puede ser de tres tipos: 1) *público*; 2) *privado*; y 3) *mixto*, el cual combina el público y el privado. Comúnmente, el financiamiento de los partidos y las campañas de las democracias incipientes se compone casi en su totalidad de aportaciones gubernamentales. En estos países el régimen democrático apenas empieza a consolidarse y las aportaciones del gobierno son indispensables para garantizar contiendas electorales competitivas. Al financiamiento público también se le atribuye la capacidad de inhibir en alguna medida la influencia de intereses particulares en los resultados de las elecciones o en el comportamiento de los candidatos ganadores una vez que se convierten en autoridades públicas. Así, los objetivos que se persiguen con el financiamiento público son, entre otros, que la competencia electoral se realice bajo condiciones mínimamente equitativas, que la falta de financiamiento privado no se convierta en un obstáculo para la participación de todos los partidos en las contiendas electorales, y que se introduzca una mayor transparencia en el financiamiento a partidos y campañas, pues el uso de recursos públicos obliga a los dirigentes de los partidos y a los candidatos a reportar detalladamente cómo están ejerciendo los recursos.

En el renglón del financiamiento privado está prohibido comúnmente que las aportaciones sean “finalistas”, es decir, que sean entregadas a condición de que se cumpla con un objetivo o tarea ulterior. La fuente más extensa de financiamiento privado se compone generalmente de las cuotas pagadas por los militantes. La gran mayoría de los partidos políticos requieren de sus militantes el pago de pequeñas cuotas periódicas. La necesidad de disponer de dinero en efectivo para sufragar gastos cotidianos del partido y de las

campañas ha sido un factor relevante para que los partidos recurran al crédito bancario. Para evitar el endeudamiento excesivo, los partidos cuentan con reglamentos que fijan frecuentemente un límite al monto por el cual pueden contraer deuda durante periodos determinados. En otros casos, los partidos prohíben el uso de dinero público para amortizar sus deudas bancarias o financieras.

Por lo que atañe al *destino* del financiamiento, éste puede destinarse a sufragar las actividades permanentes de los partidos o a hacerse cargo de los gastos electorales. Alemania, por ejemplo, otorga subvenciones estatales a campañas electorales únicamente. Los gobiernos de Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia y Japón financian, en cambio, los gastos permanentes.

En los casos de España, Austria y Francia, sus gobiernos otorgan recursos públicos para ambos rubros de financiamiento. En el mismo caso se encuentra la mayoría de los países de América Latina, a excepción de Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Uruguay, los cuales financian directamente las campañas electorales. Aunque en los siguientes párrafos se abundará sobre la distinción entre financiamiento público *directo* o *indirecto*, conviene aclarar desde ahora que un partido recibe financiamiento público *directo* cuando es receptor de transferencias monetarias. En cambio, el financiamiento público *indirecto* comprende aquellos beneficios gubernamentales que el partido recibe en especie es decir, subvenciones de diversa índole.

## 1. El Financiamiento Público

Es el que proviene de subvenciones, donativos y de diversos apoyos que les brinda el sector público federal y de las entidades federativas, estos últimos se les conoce como prerrogativas de los partidos políticos, es el caso del acceso a la radio y la televisión, las franquicias postales y telegráficas, las exenciones y subsidios fiscales, apoyos en efectivo, bienes muebles e inmuebles, materiales, técnicos y otros.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso “*El Financiamiento de los Partidos Políticos*” Ed. Porrúa, México 2007 Pág. 129.

Por lo que se refiere a los criterios del gobierno para asignar fondos a los partidos políticos, hay cuatro principales: 1) montos iguales para cada partido; 2) montos proporcionales en relación con el número de votos recibidos o de curules obtenidas en elecciones previas; 3) una combinación de porciones equitativas y montos proporcionales a los votos recibidos; y 4) una combinación de montos proporcionales a los votos recibidos y montos proporcionales a la representación parlamentaria. Entre estos cuatro criterios, el más común es el segundo.

El financiamiento público puede ser indirecto o directo. Por lo que se refiere al financiamiento público *directo* se han registrado varias prácticas en el ámbito internacional. En algunos países europeos, como España y Alemania, cada partido recibe del gobierno una cantidad determinada por el número de votos obtenidos. En otras naciones, el número de afiliados o militantes es el dato que determina el monto del financiamiento público asignado. Por lo que atañe al financiamiento público *directo* del gasto corriente, los recursos que reciben los partidos pueden destinarse tanto al mantenimiento de su bancada legislativa como al sostenimiento de su maquinaria administrativa permanente. En relación con el financiamiento público *indirecto* de los gastos electorales, las aportaciones más significativas son las concesiones de espacios gratuitos en los medios de comunicación y el otorgamiento de franquicias postales. Algunos analistas coinciden en que, por su naturaleza, el financiamiento público indirecto suele distribuirse equitativamente y utilizarse en las actividades previstas originalmente.

## **2. El Financiamiento Privado**

El financiamiento privado comprende ingresos que provienen de las cuotas fijas o aportaciones de los afiliados, de las donaciones realizadas por individuos o instituciones de naturaleza diversa (de monto y periodicidad variable), del producto de las actividades propias del partido, del rendimiento de su patrimonio y de los créditos concertados con los agentes financieros, principalmente. Según Morris, hay cinco razones “virtuosas” (es decir, *no* corruptas) por las que individuos o corporaciones privadas aportan dinero a un candidato:

1. Lo conocen personalmente. Estos donantes dan el dinero “más limpio” del juego electoral.
2. Coinciden con sus posiciones ideológicas o en temas concretos de política pública (simpatizantes).
3. Desean contribuir a la derrota del otro candidato.
4. Apoyan a su partido (militancia). Estos donantes son, además, quienes más persistentemente trabajan en la recolección de fondos durante una campaña.
5. Desean satisfacer su ego; es decir, desean sentirse cercanos a una figura pública prominente, desean sentirse parte del “equipo” de un candidato.

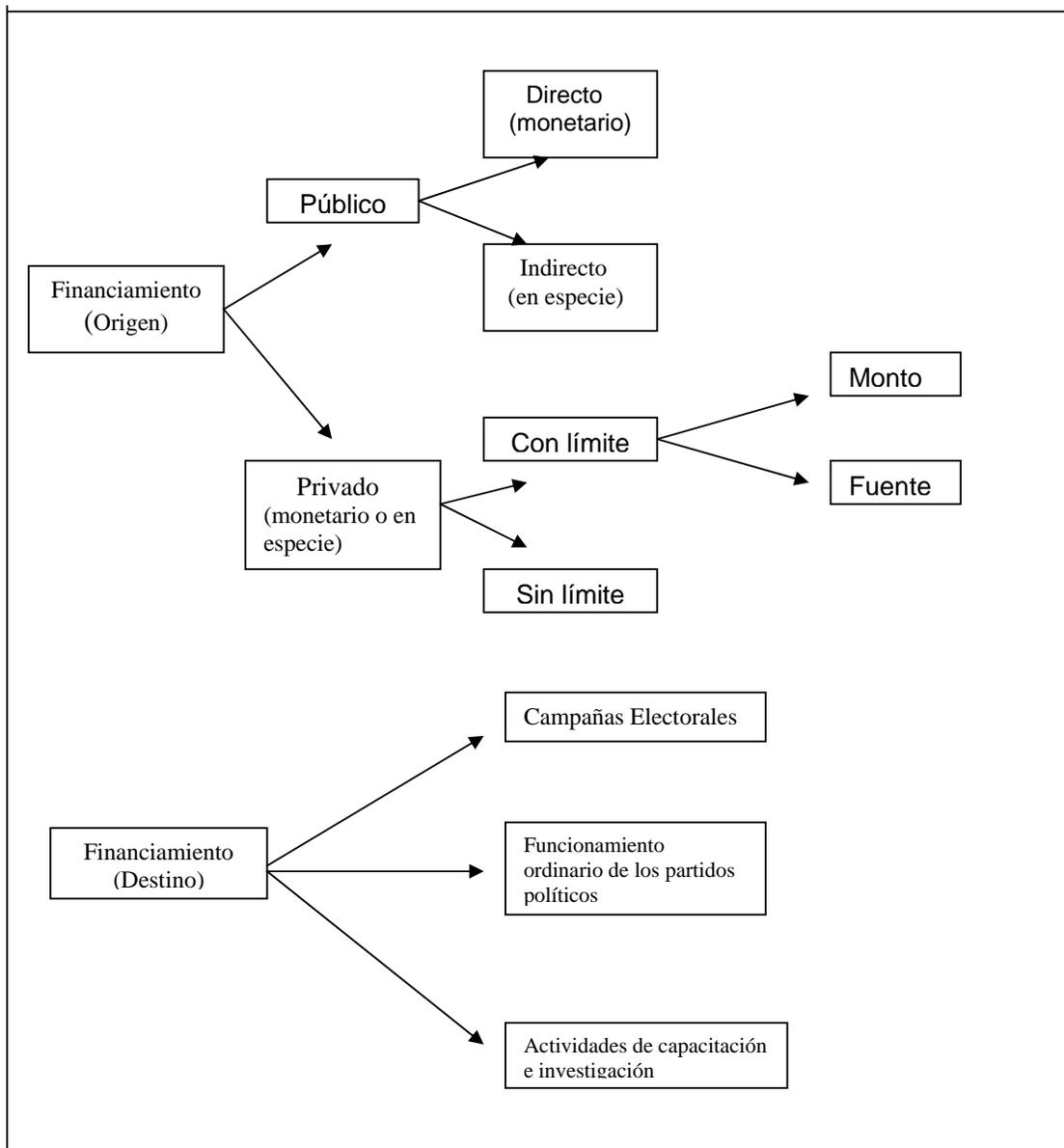
Un buen candidato debe maximizar su capacidad para recolectar dinero por estas cinco razones, de manera que pueda rechazar aportaciones ilegales. Sin embargo, los candidatos enfrentan frecuentemente un dilema. En elecciones altamente competidas, la capacidad para recolectar fondos privados, de procedencia lícita e ilícita, puede ser decisiva para ganar. Además, la limitada capacidad fiscalizadora de las autoridades electorales se convierte en un incentivo adicional para que los candidatos acepten aportaciones irregulares. Sin embargo, la aceptación de dinero sospechoso puede acarrear grandes costos en caso de que tal decisión suscite un escándalo electoral. Asimismo, entre los donadores puede haber personas de dudosa reputación que afecten la credibilidad del candidato y su partido, en caso de que sus nombres se divulguen a la opinión pública. Las donaciones cuantiosas realizadas por individuos o corporaciones son las que frecuentemente dan pie a sospechas en torno a las intenciones del donador. Entre tales donadores puede haber personas que deseen influir en las decisiones del candidato después de que haya sido elegido y, con ello, obtener favores específicos, como contratos públicos, licencias, concesiones u otros.

### **3. El Financiamiento Mixto**

Casi todos los sistemas de financiamiento en América Latina, a excepción del de Venezuela, son de carácter mixto aunque existen contrastes en relación con el tipo de financiamiento predominante. En el caso de México, el financiamiento

público es el mayoritario, pero en los casos de Chile y Perú, el financiamiento privado es el mayoritario. Sin embargo, existe un debate regional sobre cuál tipo de financiamiento debe prevalecer sobre el otro público o privado. Las recientes propuestas de establecer sistemas de *matching*, en los cuales la asignación de una proporción del financiamiento público está condicionada a que partidos y candidatos recauden ciertos montos de dinero privado, probablemente consolide en la región los sistemas de financiamiento mixto.

### Clasificación del Financiamiento por Origen y Destino



## 2.1 FINANCIAMIENTO PÚBLICO, ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA

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

1. El financiamiento público contribuye a que los partidos se liberen de presiones o influencias externas; es decir, robustece la autonomía de los partidos. Cuando el partido depende para su financiamiento de individuos o corporaciones que hacen grandes donaciones, los dirigentes y candidatos de ese partido pueden ser objeto de presiones para alterar sus decisiones una vez que ocupan un puesto de elección popular.
2. El financiamiento público permite exigir a los partidos que reporten públicamente sus ingresos y gastos; es decir, permite una mejor fiscalización de los fondos partidistas. En tales informes, se difunde públicamente el nombre de los donantes y el monto de los donativos, lo cual presumiblemente inhibe conductas ilegales y aumenta la confianza de los ciudadanos en los partidos.
3. El financiamiento público contribuye a promover una equidad básica en la competencia, toda vez que garantiza un ingreso mínimo a todos los partidos y candidatos. Frecuentemente, un candidato necesita tal ingreso para realizar su campaña con probabilidad de éxito. Por ejemplo, en las elecciones de 1997 se configuró lo que podríamos llamar un piso virtual de competitividad de alrededor de 205,000 pesos cantidad fijada por la autoridad electoral como “costo mínimo de campaña”. Según los análisis de los resultados electorales, este piso coincidió con el nivel mínimo de recursos que un candidato debía gastar si esperaba obtener resultados competitivos.
4. El financiamiento público hace menos atractivas las fuentes de financiamiento ilegales. Una vez que el candidato obtiene la cantidad

mínima necesaria para realizar su campaña, se reducen sus incentivos para acudir a fuentes de financiamiento ilegal o a donantes de reputación dudosa. Un escándalo político vinculado con la aportación de recursos ilegales a una campaña puede tener costos electorales muy altos tanto para el partido como para el candidato.

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

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

2. Cuando los partidos y candidatos dependen excesivamente del financiamiento público, los partidos se alejan de sus militantes y los candidatos de sus simpatizantes. Cuando tal financiamiento es suficiente para sufragar los gastos mínimos de las campañas, los partidos y candidatos tienen menos incentivos para acudir a los militantes y simpatizantes partidistas en la búsqueda de fondos y, por ende, tienen también menos incentivos para indagar sobre sus necesidades y expectativas.

3. La excesiva dependencia del financiamiento público coloca a los partidos en una posición de alto riesgo cuando hay una crisis en las finanzas públicas. Tal dependencia convierte a los partidos en agencias gubernamentales de facto, lo cual puede debilitarlos frente al gobierno o al partido gobernante en procesos de negociación.

4. La transparencia de las aportaciones privadas (es decir, la publicidad del nombre completo del donante y del monto de su donación) a la que obliga la presencia del financiamiento público aleja de los partidos y candidatos a donantes potenciales. Estos últimos son susceptibles de rechazar la publicidad de sus aportaciones por varios motivos: no son bien vistas las aportaciones a múltiples destinatarios o a destinatarios en competencia, y la donación a perdedores puede traer daños al prestigio personal o a la vida profesional (en algunos países hasta podría provocar la pérdida de privilegios tributarios, etc.). Por lo tanto, la publicidad que propicia el financiamiento gubernamental desincentiva gran parte del financiamiento privado de los partidos.

5. Mantiene el abismo cada vez mayor entre los partidos grandes y los pequeños, dificultando las posibilidades de éstos para convertirse en alternativa real y efectiva.

6. Perjudica la democracia interna de los partidos, en virtud de que los dirigentes, al controlar los fondos públicos, se entronizan y eternizan en sus mandatos.

7. La seguridad que proporciona el financiamiento público, trae consigo dependencia y sumisión al Estado, y para la sociedad.

8.- La financiación pública no elimina la financiación oculta o ilegal. Los partidos establecidos seguirán acudiendo a ella en mayor o menor medida.

9.- La financiación pública responde sólo a los intereses corporativos de los partidos, los cuales, a través de ella, pretenden inmovilizar el mosaico político impidiendo el surgimiento de nuevos partidos y de las candidaturas independientes, rompiendo con ello el principio de igualdad de oportunidades para que todos los partidos políticos puedan tener acceso a los cargos de elección pública.

## 2.2 FINANCIAMIENTO POR MILITANCIA

En el punto 4 del artículo 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, estatuye que:

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

I. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado; y

II. Cada partido político determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados así como las aportaciones de sus organizaciones.

b) Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido. La suma de las aportaciones realizadas por todos los candidatos de un mismo partido queda comprendida dentro del límite establecido en el párrafo 5 de este artículo.<sup>54</sup>

En principio, no debemos perder de vista que el financiamiento de militantes, simpatizantes, autofinanciamiento y el proveniente de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, vienen a integrar el financiamiento privado, pues se trata de las diversas opciones a las que pueden recurrir los partidos como asociaciones civiles para obtener recursos que les permitan cumplir con sus objetivos políticos; lamentablemente , en la práctica son muy bajos los ingresos

---

<sup>54</sup> Artículo 78...” El setenta por ciento restante se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida que hubiese obtenido cada partido político con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión en la elección de diputados por mayoría relativa inmediata anterior...”

que perciben por tales conceptos, por que se han acostumbrado a depende del financiamiento público.

Las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados debe de dárseles el carácter de obligatorias y que queden debidamente reglamentadas en sus estatutos, que se vean como un deber y que ellas representen un soporte fundamental de su economía, su incumplimiento debe ser motivo de sanciones, que apliquen sus propios organismos que los representan no olvidando que se trata de asociaciones de particulares, y que el Estado no está rigurosamente obligado a mantenerlos, cuidando para ese efecto, la equidad en la repartición de contribuciones para militantes y sus asociaciones, para poder competir en las contiendas políticas.

Las aportaciones de los militantes no se deben de ver como un negocio para comprar un cargo público, enriquecerse a costa del erario público o para recibir a cambio concesiones de contratos, sino más bien, como un apoyo altruista y solidario a favor de los intereses democráticos, el desarrollo colectivo, pensando en que todos estamos obligados a mejorar las condiciones económicas de nuestro país.

### **2.3 FINANCIAMIENTO DE SIMPATIZANTES**

El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que debe de tener más claridad en su control por parte del Estado, para evitar aportaciones indebidas , básicamente que se lleve de manera interna una regulación contable de cada partido político y que se expidan los recibos respectivos de manera foliada y membretada, con copia al IFE y a los Institutos Electorales de las entidades federativas cuando así corresponda, y por esas aportaciones en dinero o en especie debe haber también un control fiscal, sujeto al pago de impuestos sobre la renta, por ello, los partidos deben de estar inscritos ante el Servicio de Administración Tributaria, presentar declaraciones, manifestaciones y avisos, para que haya identificación del donante y donatario. Dispone el inciso c), del artículo 78 lo siguiente:

I. Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones, en dinero o en especie, de afiliados y simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior;

II. De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que se harán constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, registro federal de contribuyentes del aportante. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables en el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido;

III. Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al punto cinco por ciento del monto total del tope de gasto fijado para la campaña presidencial;

IV. Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda los límites establecidos en la fracción anterior, y

V. Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

## **2.4 AUTOFINANCIAMIENTO**

Dispone el inciso d) del citado artículo del COFIPE, que “el autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda

utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. Para efectos de este Código, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos.”

Si bien es cierto, que por su naturaleza jurídica los partidos políticos, no pueden perseguir fines no lucrativos, ni para ellos, ni para sus integrantes, también lo es, que si esta permitido legalmente que pueden realizar ciertas actividades que no dejan de ser de índole mercantil o empresarial como son: la organización de espectáculos (eventos, musicales, boxeo, etc.) juegos, sorteos, eventos culturales, entre otros.

José Woldenberg, menciona: “Financiamiento propio. Todo lo que se haga en este renglón debe ser bienvenido. Parece que no es exagerado afirmar que un buen número de nuestros partidos políticos son absolutamente dependientes del financiamiento público, con lo cual el parasitismo llega a grados extremos.

En un principio pensaba que no debería de existir la deducibilidad de impuestos en relación con las contribuciones a los partidos, por que dadas las carencias del país, parecería que los donativos deberían fluir hacia otros ámbitos. No obstante, sin estímulos fiscales parece difícil que los partidos puedan fortalecer sus propias finanzas...”<sup>55</sup>

## **2.5 RENDIMIENTOS FINANCIEROS, FONDOS Y FIDEICOMISOS**

Por último la cuarta forma de financiamiento privado se encuentra regulada en el inciso e) del artículo 78 del COFIPE, que establece: “e) Los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros, sujetos a las siguientes reglas:

- I. Deberán informar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso respectivo, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la firma del

---

<sup>55</sup> WOLDENBERG, José. “*Dinero y Partidos*” FCE y IFE, México 2004, Pág. 20

contrato respectivo, acompañando copia fiel del mismo, expedida por la institución de banca privada con la que haya sido establecido.

II. Las cuentas, fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político considere conveniente, pero sólo podrán hacerlo en instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano en moneda nacional y a un plazo no mayor de un año.

III. En todo caso, las cuentas, fondos o fideicomisos no estarán protegidos por los secretos bancario o fiduciario, por lo que el Instituto podrá requerir en todo tiempo información detallada sobre su manejo y operaciones; y

IV. Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.

Los ingresos que obtengan los partidos políticos, consecuentes de sus inversiones de sus propios recursos en fondos, valores y fideicomisos, representan una opción que debe de aprovecharse y manejarse con conocimiento de este tipo de operaciones, por el órganos responsable de las finanzas de cada partido, a manera de incrementar sus recursos pecuniarios que sean indispensables para el cumplimiento de los objetivos del partido político, por supuesto todo esto con seguimiento a los lineamientos legales que se han citado, esto para que exista una transparencia y evitar que ese dinero se desvíe para fines personales de sus dirigentes.

### **3. EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN DIVERSOS PAÍSES**

En este último punto de este capítulo, abordare algunos datos sobre la manera como se financia a los partidos políticos en otros países, mencionando las prácticas, costumbres y vicios que han imperado para obtener recursos pecuniarios, a efecto de tener un referente sobre las posibilidades y diversos mecanismos que utilizan los partido políticos, por vías de derecho público y de derecho privado o de manera simulada para atender sus objetivos como personas morales de carácter privado, para alcanzar su objetivo final que es tener acceso al ejercicio del poder público, mediante el sufragio popular.

Por supuesto que en todos los casos se pueden percatar vacíos legales, formas de financiamiento que se han copiado entre Estados, algunas con gran éxito y otras que solo han quedado en buenas intenciones.

#### **3.1 ESPAÑA**

España es otro de los países donde el debate por el financiamiento ha estado presente desde el fin de la dictadura de Francisco Franco y durante el proceso de transición democrática que vivió ese país en la década de los setenta. Desde las primeras elecciones generales de junio de 1977, los partidos políticos tuvieron subvenciones del erario español, pues la Constitución Política de España en su artículo 6 establecía: “Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y son instrumento fundamental, para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.”

Esta postura constitucional llevó a las autoridades a otorgar el financiamiento público a los mismos, aún y cuando la postura del Tribunal Constitucional es la de considerar a los partidos de naturaleza jurídica privada y no pública.

El modelo de financiación de los partidos políticos en España es fundamentalmente público. Se financian tanto los gastos de las actividades electorales que se efectúan con ocasión de cada proceso electoral mediante las denominadas subvenciones por gastos electorales, como las actividades ordinarias de las formaciones políticas con representación en el Congreso de los Diputados, a través de las subvenciones estatales anuales. Los destinatarios de las subvenciones son las formaciones políticas: partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores.

Los instrumentos financieros son. La anual ordinaria, para gastos electorales, cesión gratuita de lugares públicos para colocación de su propaganda, acceso gratuito a los medios de comunicación, financiación privada. En el caso del financiamiento privado en España, hay limitaciones y penaliza la cuantía de las donaciones que pueden recibir los partidos, tanto las destinadas a financiar campañas electorales como las dirigidas a financiar las actividades ordinarias.<sup>56</sup>

La principal fortaleza del sistema de la fiscalización se encuentra en la independencia de los órganos fiscalizadores que intervienen en el control de la contabilidad de los partidos políticos, se trata del Tribunal de Cuentas y la Junta Electoral Central, mientras que la vulnerabilidad del sistema radica en la ausencia de una regulación más detallada en el apartado de sanciones ante actuaciones no adecuadas por parte de los partidos políticos.

### **3.2 FRANCIA**

Yves-Marie Doublet, anota, que: “El financiamiento de los partidos políticos cubre varios canales: aportaciones personales, los donativos, las aportaciones en especie y los préstamos, que van enfocados a gastos ordinarios y de campañas electorales...”

La supervisión de gastos gira sobre tres puntos:

1. El concepto de gastos electorales.
2. El tope de estos mismos

---

<sup>56</sup> MARIN LEIVA, D. Félix “*Financiamiento y fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en España, en 111 Congreso Internacional del Derecho Electoral*” Pág. 8

3. El reembolso de la cantidad establecida, este último gira en torno a una cantidad establecida por el Estado equivalente al 50% del tope de gastos autorizados, a condición de haber obtenido 5% de los sufragios emitidos en la primera ronda”

El control queda asegurado, por el juez electoral, y puede desembocar en sanciones más allá de las puramente electorales, se pueden aprobar, rechazar o reformar las cuentas de los partidos políticos y puede haber lugar a sanciones que impondrá el juez elector, cuando la contabilidad no ha sido entregado en tiempo, es rechazada, cuando se excedieron del tope autorizado... las sanciones son de tres tipos: pérdida de la elegibilidad, anulación de las elecciones y la dimisión del puesto.

El financiamiento de las campañas electorales fue concebida originalmente de manera autónoma, en relación con las reglas de lo contencioso electoral clásico, pero se ha ido perdiendo paulatinamente; por otro lado, se han estado registrando recortes en gastos de propaganda electoral. En el control del financiamiento de los partidos políticos juegan un papel relevante el Poder Legislativo quien ha tomado delantera en las decisiones y el juez electoral, por lo que se requiere que este último recupere terreno para darle más eficacia al control de ingresos y gastos, como para la aplicación de sanciones.<sup>57</sup>

### **3.3 GRAN BRETAÑA**

Una característica de los partidos británicos es el dominio y la autonomía del grupo parlamentario respecto del propio partido: goza de total independencia, suele ignorar las bases y elige legítima al líder. La tensión, pues, entre diputados y afiliados es secular.

Tres grandes partidos han dominado la vida británica desde el siglo pasado: el conservador (de origen oligárquico), el liberal (los primeros demócratas) y el laborista (el primer gran partido obrero).

---

<sup>57</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso “*El Financiamiento de los Partidos Políticos*” Ed. Porrúa, México 2007 Pág. 85.

La Gran Bretaña es la democracia occidental que menos gasta para que la democracia funcione. La tradicional fuerza de los partidos británicos ha residido precisamente en su fuente principal de financiación: las aportaciones económicas de los afiliados, que garantizaba la democracia interna, la implicación activa y la influencia decisiva de los militares.

Tiene actualmente un sistema mixto de financiamiento público y privado de los partidos y campañas electorales, aunque el elemento financiero públicamente es más reducido que en la mayoría de los países vecinos, sus etapas de financiamiento son las siguientes:

- a) *Era aristocrática*, hasta 1880, y en menor grado en lo sucesivo, los candidatos a las Cámaras de los Comunes dependían mayormente para su financiamiento del patrocinio de aristócratas cuya riqueza provenía de sus tierras. En 1883, se empezaron a poner límites de gastos de campaña;
- b) *Era plutocrática*, desde el final del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial, los hombres de negocios adinerados fundaron los partidos Liberal y Conservador. El Partido Labora recientemente creado obtuvo la mayoría de su fondos de sindicatos,
- c) *Era de la posguerra*, después de la Segunda Guerra Mundial había un sistema bipartidista... los principales partidos obtenían sus recursos en el ámbito nacional predominantemente de pagos institucionales: las contribuciones de los comercios eran para los conservadores y las de los sindicatos eran para el Partido Liberal;
- d) *Era actual*, a principios de los años noventa del siglo XX, los conservadores fueron el blanco de una campaña por parte de la prensa nacional sobre la base de que estaban recibiendo pagos políticos secretos, corruptos y del extranjero. Los cargos de corrupción no fueron comprobados, el tráfico de influencia en el gobierno del ex ministro Tony Blair, ha sido duramente criticado. El nuevo sistema, vigente a partir del 2000, ha incluido ciertos subsidios, apoyados en una reglamentación más enérgica, en donde se ve: límites de gastos de campaña, regulación de los fondos políticos de los sindicatos y donaciones de corporaciones, habiendo más restricciones sobre el particular.

### 3.4 CANADÁ

Sobre el financiamiento de los partidos políticos, DICE Jean-Pierre Kingsley, que: “La esencia del sistema financiero electoral de Canadá residen en la determinación de garantizar que todos los canadienses, sin importar sus medios financieros, tengan una oportunidad justa y equitativa de ser escuchados y ser elegidos, el sistema puede resumirse en tres principios directos: equidad, participación y transparencia:

- a) *Equidad*.- Mediante la imposición de límites al gasto electoral de modo que ningún candidato, de partido o tercera parte pueda hacer uso del dinero para derrotar injustamente a sus oponentes.
- b) *Participación*.- Mediante el reembolso parcial de los gastos electorales en que han incurrido los candidatos y partidos políticos registrados, de manera que el dinero no se un obstáculo insuperable para tomar parte activa en la vida política.
- c) *Transparencia*.- El derecho del público a la información, mediante la obligación de revelar gastos y contribuciones, reforzado por medidas estrictas para imponer su incumpliendo, de manera que la confianza pública en la justicia intrínseca del sistema confiera legitimidad a la empresa en su totalidad.”<sup>58</sup>

Los límites al gasto para los candidatos se basan en la cantidad de votantes inscritos en el distrito electoral donde presentan su candidatura. Los límites se aplican a la publicidad y a otros gastos de la campaña electoral, pero excluyen los gastos personales.

Canadá ofrece financiamiento público directo a través del reembolso parcial de los gastos electorales, excluyendo los gastos personales, de la siguiente manera:

- a) A los candidatos que recibieron al menos 15% de la votación se les devuelve la mitad de sus gastos imputables hasta el límite de las erogaciones.

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, Pág. 8

- b) Los partidos políticos que reciban al menos 2% de la votación a nivel nacional, 5% en aquellas circunscripciones donde presentaron candidatos, obtienen 22.5% de reembolso.

Los requisitos sobre financiamiento tienen también la fuerza para ser impuestos gracias a los poderes con que cuenta el comisionado de la Dirección General de Elecciones de Canadá:

- La autoridad irrestricta para investigar presuntos casos de incumplimiento.
- La independencia para presentarlos ante los tribunales si la evidencia es suficientemente concluyendo y si es del interés público entablar una demanda judicial.
- Durante una elección, el poder de pedir un requerimiento judicial contra un infractor potencia.
- La autoridad para negociar un acuerdo de cumplimiento para la resolución rápida de posibles problemas, mediante el cual un infractor potencial ejecuta lo que sea necesario para cumplir con la ley.

En un estudio a gran escala sobre las elecciones canadienses, efectuadas durante y después de las últimas elecciones generales, se obtuvieron las siguientes opiniones públicas.

Más del 94% de quienes respondieron estaban de acuerdo en que la sociedad tenía derecho de conocer de donde obtenían los fondos para sus campañas los partidos y candidatos.

Cerca del 93% pensaba que debería haber un límite sobre la cantidad permitida para los gastos de los partidos y candidatos en la campaña electoral.

Cerca del 81% pensaba que es bueno limitar la cantidad de dinero que terceras partes pueden gastar para anunciar su apoyo a un partido o candidato en una campaña electoral.

### 3.5 ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMÉRICA

No existe una referencia a los partidos políticos, posiblemente, debido a que durante el siglo XVIII se atribuía a los partidos políticos un sesgo negativo debido a su papel de “dividir” a la sociedad y de gobernar en beneficio de unos pocos. Los partidos políticos fueron culpados de falta de convivencia pacífica en que sucesos como la revolución francesa, inglesa y la independencia del norte y Latinoamérica se desarrollaron.

Los partidos políticos nacieron poco después de formarse la República: primero fueron los republicanos de Jefferson y luego el partido de los federalistas de Hamilton. El bipartidismo como lo conocemos data de la segunda mitad del siglo XIX.

La financiación pública inició en 1976, ha sido menor y se ha destinado a elecciones presidenciales y está sujeta a condiciones. Así, los partidos políticos en Estados Unidos de Norteamérica pueden ser considerados maquinarias electorales, por ello se afirma que la historia de la financiación de los partidos políticos en los Estados Unidos de Norteamérica es la historia de la financiación de las campañas electorales.

La política en los Estados Unidos, se centra en los candidatos no en los partidos. Frecuentemente, el dinero se da como una contribución a los candidatos y a sus comités de una campaña, por lo que los partidos políticos deben competir con los candidatos por la obtención de recursos.

En elemento común a las condiciones de campañas presidenciales y congresionales, ha sido el incremento de campañas paralelas efectuadas por grupos de interés que invierten montos considerables que están fuera de control de candidatos y partidos, esta forma de participación se hace por vía de gastos independientes o propaganda temática. Esta última es posible gracias a la obtención de fondos privados y a su uso como dinero blando, el cual no está regulado por la ley federal, proveniente de considerables contribuciones, individuales y corporativas que rebasan los límites establecidos a las

contribuciones para gastos de campaña presidenciales y de partidos por el Acta de Campañas para Elecciones Federales.<sup>59</sup>

El dinero blando fue concebido como un apoyo financiero a los partidos políticos para llevar a cabo sus actividades partidistas, tales como el registro de votantes y la promoción del voto. Fue pensado para ser utilizado en el ámbito estatal y local por comités partidistas y por eso es regulado por la ley estatal. Las constantes pruebas de los parámetros legales de la ley de financiamiento de campañas en Estados Unidos han producido un sistema regulatorio que puede ser mejor descrito como un híbrido. Por una parte, hay una estructura de campaña presidencial, un sistema altamente regulado en donde los candidatos, en tanto en campañas preelectorales como las elecciones generales, reciben montos significativos de financiamiento público a cambio de aceptar voluntariamente los techos financieros y restricciones al uso de recursos personales, el sistema de financiamiento público también proporciona fondos limitados para las convenciones de nominación presidencial de los partidos.

### **Financiamiento privado**

Se constituye por las donaciones y aportaciones de individuos o grupos a la campaña electoral de un candidato.

La recaudación de fondos la realizan fuentes privadas. Un candidato a la presidencia debe establecer una organización de campaña que se conoce como su comité político. Éste debe tener un tesorero y obtener su registro en la Comisión Federal de Elecciones; un candidato a la presidencia que desee reunir cientos de millones de dólares para su campaña tiene que atraer a miles de patrocinadores.

Límites de donaciones:

- Individuos:

a) Para cualquier candidato o comité de candidato por elección: \$2,300 dls.

---

<sup>59</sup> ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José *Los Partidos Políticos. Su Marco Teórico- Jurídico y las Finanzas de la Política* UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002 Pág. 334.

- b) A comité de partido por año: \$28, 500 dls.
- c) A comité de Estado, local o estatal por año: \$10, 000 (límite combinado)
- d) A cualquier otro comité político por año: \$5, 000
- e) Límites especiales: \$108,200 2 años, \$42,700 todos los candidatos, \$65,500 todos los PAC's y partidos.

### **Financiamiento público**

Se constituye por los fondos del Fondo para campañas de elecciones presidenciales, que consta de una cuenta en los folios del Tesoro de E.U y se otorga a los candidatos presidenciales calificados. Los candidatos a la presidencia están autorizados para participar en un sistema de financiación pública. Antes de las elecciones de 2000, todos los candidatos nominados para la presidencia participaban en ese sistema aceptando fondos del gobierno a cambio de la promesa de no gastar más que una suma específica. Sin embargo, este sistema les pareció cada vez menos atractivo a los candidatos porque estimaban que los límites impuestos en él eran demasiado bajos (e inferiores a las sumas que los candidatos importantes recaudan a menudo con facilidad de fuentes privadas).

Por esa razón, muchos candidatos fuertes han optado por renunciar a los fondos públicos. Para recibir fondos públicos un aspirante a candidato presidencial debe recaudar más de 5.000 dólares en 20 estados, 5.000 por estado o sea 100.000 dólares en total.

La Comisión de Elecciones Federales o (FEC) es la agencia regulatoria independiente encargada de la administración y acatamiento a la Ley de financiamiento de campañas federales. La Comisión consta de jurisdicción sobre el financiamiento de campañas para la Cámara de Representantes de E.U., el Senado de E.U., la Presidencia y Vicepresidencia.

En la FEC generalmente hay seis comisionados, nombrados por el presidente con consenso del Senado, para mandatos alternos de seis años. Igualmente

divididos entre los partidos Demócrata y Republicano, los comisionados se alternan para servir términos de un año como presidentes de la comisión.

La comisión realiza reuniones públicas cada semana para proponer o aprobar regulaciones, emitir opiniones y asesoramiento, aprobar informes de auditoria y administrar la ley de financiamiento de las campañas.

La FEC sólo supervisa y pone en práctica las leyes de financiación electoral; de hecho, no lleva a cabo las elecciones. En Estados Unidos el proceso de empadronar a los votantes, dirigir la votación y contar los votos es responsabilidad de los funcionarios electorales estatales y locales.

La FEC administra el programa de fondos públicos al determinar cuales candidatos son elegibles para recibir fondos públicos.

Se recomienda abolir el dinero blando para los partidos políticos, lo cual eliminaría la propaganda temática, así como algunas actividades de construcción del partido, silenciar la propaganda temática que hacen los grupos de interés usando dinero blando, durante los sesenta días previos a la elección general y treinta días previos a las elecciones primarias. Esto significa que la propaganda temática que mencione el nombre de un candidato o muestre su imagen durante el períodos preelectoral, deberá ser financiado con dinero duro, y por ende queda sujeta a las limitaciones federales y deben ser reportadas.

### **3.6 ARGENTINA**

En Argentina se le da el predominio al financiamiento público de los partidos políticos, con el argumento, de que con ello se pretende evitar que los partidos tengan que depender financieramente con exclusividad de las aportaciones pecuniarias privadas y consecuentemente adquirir compromisos que los parten de sus acciones a favor de la sociedad, sin embargo como ya vimos hay opiniones que no están de acuerdo con un excesivo o mayoritario financiamiento público, apoyándose en el argumento, de que se ven afectados

severamente los recursos público en los asuntos políticos, descuidando otras inversiones sociales más importantes o indispensables como lo son la educación, las seguridad pública y salubridad, debiéndose recordar que debe de hacer un equilibrio entre ingresos públicos y privados, o en su caso, que se mantengan los partidos políticos mayoritariamente de sus ingresos propios y de las aportaciones de su miembros.

Rodolfo Munné sostiene que, en Argentina, la ley prohíbe aceptar o recibir contribuciones anónimas, salvo las colectas populares, contribuciones de entidades descentralizadas, nacionales o provinciales, de empresas concesionarias de servicios u obras públicas, de empresas que exploten juegos de azar, de gobiernos o de entidades extranjeras. La ley tampoco permite contribuciones de asociaciones sindicales, patronales o profesionales, ni tampoco aquéllas que provengan de personas que se encontraren en relación de dependencia, cuando hubieren sido impuestas por sus superiores jerárquicos.

Cabe mencionar que como no existe límite a las aportaciones privadas permitidas, si contablemente las cuentas están bien presentadas y no hay observaciones por violación de las disposiciones legales o de la carta orgánica de cada partido político, el juez ordena el archivo de las actuaciones. Si las hubiera, el juez esta facultado para aplicar las sanciones que la legislación prevé, las que en el caso de las contribuciones prohibidas consisten en multa al décuplo (diez veces mayor) del monto de la donación ilegítimamente realizada.

Como vulnerabilidad del sistema de control del financiamiento puede sostenerse la necesidad de que en el futuro la ley establezca que la verificación del balance de ingresos y egresos del partido esté a cargo de un organismo técnico en materia contable, que cumpla la función de asesorar a los magistrados electorales. En la actualidad está en consideración del senado un proyecto mediante el cual se crea un Cuerpo de Asistencia Contable en el ámbito de la Cámara Nacional Electoral.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> ZOVATTO, Daniel “*América Latina*” en Manuel Carrillo, *et al* Dinero y Contienda Pólitico-Electoral FCE, México 2003 Pág. 33

La legislación determina las multas que se aplican por distintas violaciones, tales como el acceso de gastos de campaña, por no remitir los informes a la Oficina de Auditoría General, por violaciones a la duración de la campaña y por la entrega y recepción de contribuciones prohibidas por la ley.

En algunas provincias, como la Buenos Aires, su legislación electoral es más explícita sobre el control del financiamiento de los partidos políticos ya que la índole federal, enfocada a darle certidumbre al origen y destino de sus ingresos. El 25 de mayo de 2002 fue sancionada con 25.600 pesos, de financiamiento de los partidos políticos, que significó un gran avance en la materia como consecuencia de las propias modificaciones implementadas y, en especial, respecto al control de los gastos de los partidos políticos.

## **CAPÍTULO III**

### **PROCEDIMIENTO DE LIQUIDACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

#### **1. REGULACIÓN JURÍDICA A LA PÉRDIDA DEL REGISTRO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Esta medida fortalece la transparencia en el monto, origen y aplicación de los recursos obtenidos por los partidos políticos para la realización de sus actividades, ya que en caso de pérdida de registro no se exime a ningún partido de las obligaciones y responsabilidades que establece la ley en materia electoral para estas entidades de interés público.

Es por ello que el Reglamento para Liquidación y Destino de los Bienes de los Partidos Políticos Nacionales que pierdan o les sea cancelado su registro ante el IFE establece los lineamientos relativos para que se de éste proceso con esto se llena un vacío legal en materia de fiscalización, ya que anteriormente los partidos que se disolvían o perdían su registro no estaban obligados a rendir cuentas sobre el uso del financiamiento público que les era otorgado.

Por tal razón para comprender éste tema creo que es conveniente dar el concepto de los siguientes términos:

*Liquidación.*- Es el procedimiento en que se concluyen las operaciones pendientes del Partido Político; se cobran los créditos, se pagan los adeudos, se cumplen obligaciones y se otorga un destino cierto a los bienes que integran el patrimonio del partido político.

*Partido político en liquidación:* Partido político sujeto al procedimiento de liquidación una vez que quede firme la declaratoria de pérdida de registro o resolución con la sanción de cancelación de su registro por el Instituto.

*Pérdida de registro:* Declaratoria o resolución que emite la Junta General Ejecutiva o el Consejo General respectivamente, que haya quedado firme, cuando un partido político pierde o le es cancelado su registro.

Así pues el partido político que no obtenga por lo menos el dos por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos sus derechos y prerrogativas. La cancelación o pérdida del registro extinguirá la personalidad jurídica de la asociación política, pero quienes hayan sido sus dirigentes y candidatos deberán cumplir con las obligaciones que en materia de fiscalización establece el Código Federal de Procedimientos Electorales, hasta la liquidación de su patrimonio. Además de esta causa para que un partido político le sea cancelada su registro también están las siguientes: No participar en un proceso electoral federal ordinario; haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro; incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral las obligaciones que le señala el COFIPE; haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos; y haberse fusionado con otro partido político.

La Unidad de Fiscalización designará de inmediato a un interventor responsable del control y vigilancia directos del uso y destino de los recursos y bienes del partido político que haya perdido su registro. Lo mismo será aplicable en el caso de que el Consejo General declare la pérdida de registro legal por cualquiera de las causas antes mencionadas.

El interventor será designado por insaculación de la Lista de Especialistas de Concursos Mercantiles con registro vigente que el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles del Poder Judicial de la Federación publique en Internet, dicha lista será sometida a la consideración de los partidos políticos y validada por la Unidad de Fiscalización en el mes de febrero de cada año y será publicada en el Diario Oficial de la Federación.

A partir de su designación el interventor tendrá las más amplias facultades para actos de administración y dominio sobre el conjunto de bienes y recursos del partido político, por lo que todos los gastos que realice el partido deberán ser autorizados expresamente por el interventor. No podrán enajenarse, gravarse o

donarse los bienes muebles e inmuebles que integren el patrimonio del partido político hasta en tanto quede firme la resolución o declaratoria de pérdida de registro correspondiente. Si una vez resueltos los medios de impugnación presentados por el partido político en contra de los cómputos distritales o de entidad federativa, se acreditara que sí obtuvo el dos por ciento de la votación total emitida en alguna de las elecciones federales, el partido político podrá reanudar sus operaciones habituales respecto de la administración y manejo de su patrimonio. En todo caso el interventor rendirá un informe al responsable del órgano de finanzas del partido, sobre el estado financiero del partido político y de los actos que se hubiesen desarrollado en dicho periodo.<sup>61</sup>

Una vez que la Junta General Ejecutiva emita la declaratoria de pérdida de registro legal a que se refiere el párrafo 1 del artículo 102 del Código, o que el Consejo General, en uso de sus facultades, haya declarado sobre la cancelación del registro legal de un partido político nacional por cualquiera de las causas establecidas en el Código, y dichas resoluciones hayan sido confirmadas por el Tribunal Electoral en caso de que hubieren sido impugnadas, el interventor designado deberá:

- Emitir aviso de liquidación del partido político de que se trate, mismo que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación para los efectos legales procedentes.
- Determinar los montos de las obligaciones laborales, fiscales, administrativas y con proveedores o acreedores, a cargo del partido político en liquidación.
- Determinar el monto de recursos o valor de los bienes susceptibles de ser utilizados para el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el punto anterior.
- Ordenar lo necesario para cubrir las obligaciones que la ley determina en protección y beneficio de los trabajadores del partido político en liquidación; realizado lo anterior, deberán cubrirse las obligaciones fiscales que correspondan; cubiertas estas obligaciones se pagarán las

---

<sup>61</sup> BERLIN VALENZUELA, Francisco. “*Financiamiento de Partidos Políticos*”. Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) Costa Rica 1995 Pág. 288.

sanciones administrativas de carácter económico que, en su caso, hubieren sido impuestas por el IFE al partido político involucrado; si una vez cumplidas las obligaciones anteriores quedasen recursos disponibles, se atenderán otros compromisos contraídos y debidamente documentados con proveedores y acreedores del partido político en liquidación, aplicando en lo conducente las leyes en esta materia.

- Formulará un informe de lo actuado que contendrá el balance de bienes y recursos remanentes después de establecer las previsiones necesarias a los fines antes indicados; el informe será sometido a la aprobación del Consejo General del IFE. Una vez aprobado el informe con el balance de liquidación del partido político de que se trate, el interventor ordenará lo necesario a fin de cubrir las obligaciones determinadas, en el orden de prelación antes señalado.
- Si realizado lo anterior quedasen bienes o recursos remanentes, los mismos serán adjudicados íntegramente a la Federación.
- En todo tiempo deberá garantizarse al partido político de que se trate el ejercicio de las garantías que la Constitución y las leyes establecen para estos casos. Los acuerdos del Consejo General serán impugnables ante el Tribunal Electoral.

## **1.2 REQUISITOS PREVIOS AL PROCEDIMIENTO DE LIQUIDACIÓN**

En atención a que el partido político es una entidad de interés público y que como tal, los bienes que adquiere y los rendimientos que sus recursos generan parten de la realización de funciones de carácter nacional e interés público, el establecimiento de su patrimonio como figura jurídica es indispensable.

El establecimiento del patrimonio del partido político deberá considerarse, sin mediar distingo por el tipo de financiamiento que sea, como figura jurídica, lo cual aclara el panorama que hasta ahora muchos tienen sobre él pues, a partir de su reconocimiento, no quedará duda de que todos los bienes, derechos y obligaciones que pertenezcan a un partido político son propiedad de una entidad de interés público y no de una organización privada. Por otro lado, en el caso de desaparición de la entidad de interés público, aquel que fuera su

patrimonio respondería a las obligaciones contraídas, en tanto que el remanente, ingresaría a las arcas de la Federación. No puede ser de otra manera, los recursos que constituyan el patrimonio del partido que pierda su registro deben de integrarse al del Estado por una sencilla razón, el financiamiento que el Estado o los particulares dan a una asociación política, tiene por objeto el sostenimiento de una entidad de interés público que es sustancial al sistema democrático pues, además de ser una organización política que ejerce acciones comunitarias y de gobierno, construye la representatividad del país mediante su carácter de actor electoral.<sup>62</sup>

Al financiar a un partido político, no se financia a una simple organización política con la cual se simpatice o compartan ideas o posturas, se financia a una entidad de interés público que hace a la democracia, por lo que sus recursos, en una eventual pérdida de registro, deben de integrarse a los de la Federación.

Debido a que la ley electoral sólo establece que todo partido político deberá contar con un órgano responsable de la administración de su patrimonio y de la presentación de sus informes, el funcionamiento de dicho órgano ha demostrado tener poca efectividad al materializarse la pérdida de registro. Múltiples han sido los casos en los que el órgano administrativo de los partidos políticos que pierden su registro no cumplen satisfactoriamente con la entrega de sus informes y, mucho menos, con los requerimientos fiscalizadores de la autoridad electoral, pues el partido desaparece y no existe responsable directo del cumplimiento.

### **1.2.1 PROCEDIMIENTO DE LIQUIDACIÓN**

El procedimiento de liquidación debe contemplar los siguientes puntos: procedimiento vigilado por el Instituto Federal Electoral, existencia de personas físicas responsables de la realización del procedimiento, cumplimiento de

---

<sup>62</sup> Ibídem Pág.300.

obligaciones, rendición de cuentas sobre la utilización de recursos y satisfacción de obligaciones adquiridas con terceros, destino cierto y legal al patrimonio que los partidos formaron como entidades de interés público y sanciones administrativas y responsabilidades civiles y penales.

El procedimiento de liquidación consta de tres etapas: Una etapa que asegure el patrimonio del partido (prevención), otra que lo liquide (etapa de liquidación) y por último que haga posible su incorporación a la Federación.

### ➤ **Etapas de Prevención**

El partido político que pierde su registro ante el IFE, deberá notificar tal decisión al Instituto Federal Electoral dentro de las setenta y dos horas siguientes de haberlo decidido. De no cumplir con dicha obligación, la Unidad de Fiscalización dispondrá de las medidas necesarias para retrotraer en lo posible, los efectos de las obligaciones que se dan como resultado de liquidación. A partir de la notificación que debe de dar el partido político, iniciará un periodo de prevención cuyo objetivo es tomar las providencias precautorias necesarias para proteger el patrimonio del partido político y los intereses y derechos de orden público, así como los derechos de terceros frente al partido y finalizará el día en que se apruebe por el Consejo General apruebe la declaratoria de pérdida de registro.

El periodo de prevención deberá desarrollarse de conformidad con las siguientes reglas:

- Una vez recibida la notificación del partido político en donde comunica al Instituto su decisión de disolverse, para proteger los recursos del partido, la Unidad de Fiscalización designará de inmediato a un visitador de la Lista de Especialistas de Concursos Mercantiles.
- El visitador será designado por insaculación.
- En tanto el visitador no hubiere sido designado y aceptare el cargo, los dirigentes y el encargado del órgano responsable de la administración del patrimonio y los recursos financieros del partido político, en términos del artículo 27, párrafo 1, inciso c), fracción IV, del COFIPE,

permanecerán en funciones, teniendo los derechos y obligaciones previstos en el presente Reglamento para el visitador.

En el periodo de prevención, serán obligaciones de los partidos políticos las siguientes:

- Suspender pagos de obligaciones vencidas con anterioridad.
- Abstenerse de enajenar activos del partido político.
- Abstenerse de realizar transferencias de recursos o valores a favor de sus dirigentes, militantes, simpatizantes o cualquier otro tercero. Lo anterior con independencia de que la Unidad de Fiscalización determine providencias precautorias de naturaleza análoga a dichas obligaciones.

Durante el periodo de prevención, el partido político de que se trate podrá efectuar únicamente aquellas operaciones que, previa autorización del visitador, sean indispensables para su sostenimiento ordinario; el Instituto retendrá las ministraciones de financiamiento público por actividades ordinarias permanentes, relativas a los meses siguientes a aquel en que se notifique la decisión de disolución.

La retención a que se refiere el párrafo anterior, también podrá utilizarse para compensar las sanciones administrativas de carácter económico que, en su caso, sean impuestas al partido político que perdió su registro por su disolución. Con los recursos anteriores, el visitador y, en su momento el interventor, registrará una reserva que será utilizada al momento de que el Consejo General, emita la resolución que corresponda y dé lugar al cobro de la sanción requerida (Modificación establecida en el acuerdo CG393/2008, en acatamiento al SUP-RAP-133 y su acumulado SUP-RAP-134/2008).

El periodo de prevención concluirá al día siguiente de aquel en el que el Consejo General apruebe la declaratoria de pérdida de registro del partido político disuelto.

## ➤ **Etapa de Liquidación**

En cualquier caso, el partido político que hubiere perdido su registro se pondrá en liquidación y perderá su capacidad para cumplir con sus fines constitucionales y legales; sólo subsistirá con personalidad jurídica para el cumplimiento de las obligaciones contraídas que obtuvo hasta la fecha en que quede firme la resolución que apruebe la pérdida del registro. Para efectos electorales, las obligaciones que deberán ser cumplidas por el interventor a nombre del partido político son las siguientes: La presentación de los informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña, el pago de las sanciones a que, en su caso, se haya hecho acreedor hasta antes de perder el registro, conforme a lo que dispongan las respectivas resoluciones aprobadas por el Consejo General; y las demás adquiridas durante la vigencia del registro como partido político.

Desde el momento en que hubiere perdido su registro, ningún partido político podrá realizar actividades distintas a las estrictamente indispensables para cobrar sus cuentas y hacer líquido su patrimonio, a través del interventor, con el fin de solventar sus obligaciones. Los dirigentes, administradores y representantes legales de los partidos políticos serán los responsables respecto de las operaciones realizadas en contravención de lo previsto por el COFIPE, Reglamento para Liquidación y Destino de los Bienes de los Partidos Políticos Nacionales que Pierdan o les sea Cancelado su Registro ante el Instituto Federal Electoral y demás leyes aplicables. Con la conclusión de los cómputos de los Consejos Distritales del Instituto y en su caso, con la declaratoria de pérdida o resolución de cancelación de registro dará inicio al procedimiento de liquidación.

De conformidad con lo establecido en el artículo 103, párrafo 1, inciso a) del COFIPE, la Unidad de Fiscalización designará de inmediato a un interventor que entrará en funciones de liquidador, lo mismo será aplicable, cuando se emita la declaratoria de pérdida o resolución con la sanción de cancelación de registro del partido político, todas las operaciones que se realicen en lo sucesivo formarán parte del procedimiento de liquidación, para lo cual el órgano encargado de administrar las finanzas del partido deberá proceder a

cancelar las cuentas bancarias que venía utilizando, con excepción de una cuenta CBCEN, dentro de las referidas por el artículo 1.3 del Reglamento de Fiscalización, la que será utilizada para realizar todos los movimientos derivados del citado procedimiento de liquidación. Todos los saldos de las demás cuentas bancarias deberán transferirse a la cuenta CBCEN pero ésta podrá cambiar de número o institución, a juicio del interventor, lo que hará del conocimiento de la Unidad de Fiscalización.

➤ **Etapa de Incorporación del Patrimonio Remante del Partido a la Federación**

La etapa de incorporación tiene como finalidad hacer que el patrimonio de un partido político que está por perder su registro, sea integrado al lugar al que legítimamente corresponde, es decir, al patrimonio de la Federación.

Gracias a su carácter de vínculo entre los ciudadanos y los órganos representación popular, los partidos políticos son piezas centrales del sistema democrático, tan es así que la Constitución Federal los reconoce como entidades de interés público, organizaciones políticas superiores que se encargan de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Valiéndonos de ese atributo es que sostenemos que el patrimonio de los partidos políticos no puede tener un destino que no sea público pues, a pesar de que en su formación intervienen recursos privados al servicio de fines públicos, aquello que fuera privado ya no lo es, salió de esa esfera y adquirió una naturaleza especial, se convirtió en el patrimonio de una entidad de interés público y ya no puede regresar a los particulares.<sup>63</sup>

Incorporar el patrimonio de un partido político liquidado al de la Federación no significa violentar ningún derecho o atentar contra la propiedad privada, por el contrario significa reconocer el carácter especial de una entidad de interés

---

<sup>63</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso “*El Financiamiento de los Partidos Políticos*” Ed. Porrúa, México 2007 Pág. 165.

público, fortalecer su naturaleza y hacer plena distinción entre lo público y lo privado.

El destino de los bienes de los partidos políticos debe de obedecer al carácter de dichas instituciones, disponer lo contrario sería contribuir a la crisis de los partidos pues el financiamiento que reciben, y con el cual forman su patrimonio, si ya no hay finalidad, el patrimonio debe incorporarse a la Federación en razón de la vigencia de su atributo.

De conformidad a lo dispuesto por el último párrafo de la Base II del Artículo 41 de la Constitución General de la República, el Instituto Federal Electoral dispondrá lo necesario para que sean adjudicados a la Federación los recursos y bienes remanentes de los partidos políticos nacionales que pierdan su registro legal.

### **1.2.2 AUTORIDADES ENCARGADAS DEL PROCEDIMIENTO DE LIQUIDACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Las autoridades que intervienen en el procedimiento de liquidación de un partido político son: el órgano de finanzas del partido político, el Instituto Federal Electoral a través de la Unidad de Fiscalización que fungirá como supervisor y tendrá a su cargo la vigilancia de la actuación del interventor, así como de los actos realizados por el partido político en liquidación, respecto a la administración de sus recursos.

La Unidad de Fiscalización tendrá, con independencia de las facultades establecidas en el COFIPE y la normatividad aplicable, las siguientes:

- Solicitar al interventor documentos o cualquier otro medio de almacenamiento de datos del partido político.
- Solicitar al interventor información por escrito sobre las cuestiones relativas a su desempeño.
- En caso de que, en virtud de los procedimientos de liquidación, se tenga conocimiento de alguna situación que implique o pueda implicar infracción a ordenamientos ajenos a la competencia de la Unidad de

Fiscalización, ésta solicitará al Secretario Ejecutivo del Instituto que proceda a dar parte a las autoridades competentes.

La Unidad de Fiscalización informará semestralmente al Consejo General sobre la situación que guardan los procesos de prevención y liquidación de los partidos políticos.

Además de las establecidas en el artículo 103 del Código, son obligaciones del interventor las siguientes:

- a) Ejercer con probidad y diligencia las funciones que el presente Reglamento le encomienden de conformidad con lo que determine la Unidad de Fiscalización.
- b) Supervisar y vigilar el correcto desempeño de las personas que lo auxilien en la realización de sus funciones.
- c) Rendir ante la Unidad de Fiscalización los informes que ésta determine;
- d) Abstenerse de divulgar o utilizar en beneficio propio o de terceros, la información que obtenga en el ejercicio de sus funciones.
- e) Administrar el patrimonio del partido político de la forma más eficiente posible, evitando cualquier menoscabo en su valor, tanto al momento de liquidarlo como durante el tiempo en que los bienes, derechos y obligaciones estén bajo su responsabilidad.
- f) Cumplir con las demás obligaciones que este Reglamento determine y las que otras leyes establezcan.

## **2. EL CONTROL Y LA FISCALIZACIÓN DE LAS FINANZAS PARTIDISTAS**

El control del dinero, bienes muebles e inmuebles, inversiones y demás ingresos que manejan los partidos políticos, es un asunto complejo y muy discutible por la serie de intereses financieros, políticos y administrativos que están de por medio, en donde no siempre se ha dado la transparencia que se requiere en el manejo de las cuentas y destino de esos recursos, pues de una manera u otra se da el desvío de recursos públicos.

El control de recursos de los partidos políticos, se basa en el necesario control y en la transparencia que debe existir en todas las cuentas sobre todo en las

públicas y en instituciones que han sido creadas para detentar el máximo poder político.

Por ello es necesario que las cuentas de los partidos políticos, donde deberán coexistir formas de aporte público y privado, cuenten con un origen y un destino debidamente comprobables, y con rendiciones claras y accesibles a efectos de que los mismos puedan servir de ejemplo de conducta de sus miembros y de respaldo a los legales y legítimos objetivos enunciados en sus discursos y en los documentos bases de los partidos políticos.<sup>64</sup>

El objetivo final, lejos de un deterioro del sistema, significará el fortalecimiento del partido como institución las cuentas claras, la transparencia, el control de origen sobre las aportaciones y gastos, la responsabilidad de sus dirigentes y el resto de las cuestiones, implicarán una verdadera solución destinada al fortalecimiento de los partidos, lo cual redundará en una mayor independencia.

Un sistema que permita el acceso real a las cuentas de los partidos políticos los colocará dentro de un verdadero sistema democrático servirá para adecuar y controlar el gasto público, detener sus posibles endeudamientos con lo que ella implica, para privilegiar la moderación y el compromiso responsable de las instituciones y de sus dirigentes, quienes ya no contarán con la posibilidad de extender cheques en blanco, sino que cada gasto que se realice deberá corresponder con un ingreso y con los destinos específicos, amparados en los recibos, facturas y demás documentos que los respalden.

El marco jurídico, debe ser congruente y explícito con los objetivos perseguidos para llevar a cabo un correcto, completo y eficiente fiscalización de los ingresos, egreso y bienes de los partidos políticos, que los lineamientos respectivos se respalden en bases técnicas, sobre contabilidad y para la presentación de los informes de origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciben por cualquier forma o modalidad, que los organismos públicos responsables de su fiscalización, vigilen que los recursos que ejerzan los partidos se apliquen de manera moderada y rigurosa a la atención de sus actividades ordinarias y electorales señaladas en la ley, los mismos organismos

---

<sup>64</sup> BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel. *“El Financiamiento de los Partidos Políticos en México, en la Reforma de 1993”* en: PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán *et al.* Coordinadores. *La Voz de los Votos: Un análisis crítico de las Elecciones de 1994*. Miguel Ángel. Ed. Porrúa, México, 1995 Pág. 89.

deben revisar que los informes que rindan sobre el origen y destino de tales recursos se ajusten a la legalidad y transparencia, en su caso que se ordene la práctica de auditorías, inspecciones, aplicación de sanciones administrativas y económicas.

Por su parte, Jaime F. Cárdenas, expresa: En muchas legislaciones sobre financiación de partidos políticos, es común que se establezca una serie de normas destinadas a regular la actividad financiera y contable de los partidos. Se impone el deber de llevar libros de contabilidad, de nombrar un administrador general encargado de los estados financieros, el deber de autocensura a través de cual, órganos y miembros del partido pueden supervisar cualesquiera de los documentos utilizados para la elaboración de la memoria contable, de los libros y de la correspondencia, así como las existencias en caja y los elementos patrimoniales. Los partidos suelen tener obligación legal de rendir cuentas anualmente de sus actividades económicas, contables y financieras, y que sus afiliados y órganos públicos tengan el derecho de exigir la práctica de auditorías para censurar sus cuentas...

Pilar Del Castillo, en la obra *la financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, ha distinguido entre órganos de la administración electoral, órganos de naturaleza parlamentaria y órganos dependientes del Ejecutivo. El caso de México, queda encuadrado en el control por órganos de la administración electoral

La experiencia extranjera y nacional muestran la insuficiencia de este tipo de controles y la conveniencia de que sea órganos de carácter jurisdiccional los encargados de realizar tal control para que pueda en él recaer, además de la atribución de vigilancia, el poder sancionador. Lo aconsejable sería que se constituyera un tribunal semejante al Tribunal de Cuentas español, pero con mayores facultades para realizar estas funciones.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> CÁRDENAS, Jaime F., *op. cit.*, Págs. 192 a 194.

## **2.1. PRESENTACIÓN DE INFORMES AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

Este medio de control sobre ingresos y egresos de los partidos políticos, debe tener su respaldo en la contabilidad, documentos, recibos que precisen los montos de las diversas percepciones económicas tanto de origen público como las de origen privado, así como la relación de los distintos gastos, pagos o erogaciones que realicen, para ese efecto se deben de ajustar a las prescripciones del Código Federal de Procedimientos Electorales, otras disposiciones como el Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos Nacionales y el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos de los cuales se profundizará más de sus funciones en el siguiente capítulo de este trabajo, y a los lineamientos dictados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

El artículo 79 del citado Código establece que :“Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación..”

Los partidos políticos deberán presentar ante la Unidad los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:

### **A) Informes Trimestrales de Avance del Ejercicio:**

- I. Serán presentados a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda.
- II. En el informe será reportado el resultado de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido y realizado durante el periodo que corresponda.

III. Si de la revisión que realice la Unidad se encuentran anomalías errores u omisiones, se notificará al partido a fin de que las subsane o realice las aclaraciones conducentes. En todo caso los informes trimestrales tienen carácter exclusivamente informativo para la autoridad.

IV. Durante el año del proceso electoral federal se suspenderá la obligación establecida en este inciso.

#### **B) Informes Anuales:**

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

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

III. Junto con el informe anual 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.

IV. Los informes a que se refiere este inciso deberán estar autorizados y firmados por el auditor externo que cada partido designe para tal efecto.

V. Las agrupaciones políticas nacionales presentarán un informe anual de ingresos y egresos, dentro del mismo plazo señalado en la fracción I de este inciso y siguiendo los lineamientos establecidos en el reglamento aplicable.

#### **C) Informes de Precampaña:**

I. 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.

II. Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los 30 días siguientes al de la conclusión de la precampaña.

III. Los gastos de organización de los procesos internos y precampañas para la selección de candidatos a cargos de elección popular que realicen los partidos políticos serán reportados en el informe anual que corresponda.

## **D) Informes de Campaña:**

I. 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.

II. Los partidos políticos presentarán 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.

III. Los informes finales serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al de la jornada electoral.

IV. En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 229 del COFIPE<sup>66</sup>, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

## **2.2 LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN**

Se contempla la garantía de audiencia a favor de las mismas asociaciones políticas, mediante la impugnación a que haya lugar, misma que puede hacerse

---

<sup>66</sup> Artículo 229.-“...Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General. Para los efectos de este artículo quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto los siguientes conceptos: a) Gastos de propaganda, b) Gastos operativos de la campaña, c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos y d) Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión. El Consejo General, en la determinación de los topes de gastos de campaña, aplicará las siguientes reglas: a) Para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar el día último de noviembre del año anterior al de la elección, procederá en los siguientes términos: I. El tope máximo de gastos de campaña será equivalente al veinte por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial. b) Para la elección de diputados y senadores, a más tardar el día último de enero del año de la elección, procederá en los siguientes términos: I. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa será la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre trescientos. Para el año en que solamente se renueve la Cámara de Diputados, la cantidad a que se refiere esta fracción será actualizada con el índice de crecimiento del salario mínimo diario en el Distrito Federal; y II. Para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo para gastos de campaña será la cantidad que resulte de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate.

valer por los interesados, en contra de los dictámenes y resoluciones definitivas que lesionen sus derechos, para preservar la legalidad y constitucionalidad de los actos de la Unidad de Fiscalización y del Consejo General se habla de la interposición de un recurso, sin ser explícito dicho Código a que recurso se refiere, debe de dársele más claridad para evitar la incertidumbre y confusiones y para ubicar correctamente los medios de defensa operantes en el asunto correspondiente.<sup>67</sup>

Ente ello, en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en su artículo 3, punto 2, se regulan los siguientes medios de impugnación, el recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal; el recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal; el juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano; el juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos. El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Estos medios de defensa en materia electoral, deben de ser simples en su proceso ante el Instituto Federal Electoral, es por ello que convendría realizar una revisión legislativa por el Congreso Federal, y así solo proceda un recurso administrativo, llámese de revisión o de reconsideración para modificar, revocar, dejar sin efecto o confirmar sus actos o resoluciones definitivas que dicten sus autoridades competentes en su esfera de atribuciones, y que en la fase contenciosa, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, exista un solo juicio, en donde se puedan atacar las diversas resoluciones definitivas que hayan dictado los organismos electorales federales y de las entidades federativas o tribunales electorales locales, por vicios u omisiones de

---

<sup>67</sup> COTARELO, Ramón “*partidos Políticos y Democracia, en: Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*” UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie B: Estudios Comparativos, b) Estudios Especiales. No. 26. México, 1995 Pág. 30.

legalidad y constitucionalidad, dándole más precisión a los casos de procedencia e improcedencia, lo de pruebas, sustanciación y resolución dado que existen lagunas e imprecisiones.

Son órganos competentes para la tramitación y resolución de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, y en su caso de las agrupaciones políticas nacionales:

- a) El Consejo General;
- b) La Unidad de Fiscalización;
- c) La Secretaría del Consejo General.

El órgano competente para tramitar, substanciar y formular el proyecto de resolución relativo a las quejas a que se refiere el párrafo anterior será la Unidad de Fiscalización, la que podrá solicitar la colaboración de la Secretaría o, por su conducto, la de los órganos desconcentrados del Instituto.

Las notificaciones surtirán sus efectos el mismo día en que se realicen y podrán hacerse: de manera personal, directamente con el interesado en las oficinas de su representación ante el Consejo General o en su domicilio social; por cédula que se dejará con cualquier persona que se encuentre en su domicilio, o bien, por estrados.

Toda queja deberá ser presentada por escrito, con firma autógrafa del denunciante, señalando domicilio para oír y recibir notificaciones; tratándose de las presentadas por los partidos políticos o agrupaciones políticas nacionales, el promovente deberá acreditar su personería. El escrito por el que se presente la queja deberá contener la narración de los hechos que la motivan y aportar los elementos de prueba o indicios con los que cuente el denunciante.

Las quejas deberán ser presentadas dentro de los tres años siguientes al de la fecha en que se haya publicado en el Diario Oficial de la Federación el dictamen consolidado relativo a los informes correspondientes al ejercicio durante el que presuntamente se hayan suscitado los hechos que se denuncian.

## **2.3 LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS SOBRE FISCALIZACIÓN**

Todos los ingresos en efectivo como en especie que reciban los partidos por cualquiera de las modalidades de financiamiento, deberán registrarse contablemente y estar sustentados con la documentación original correspondiente, en términos de lo establecido por el COFIPE y el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos políticos Nacionales.

Todos los ingresos en efectivo deberán depositarse en cuentas bancarias a nombre del partido, que serán manejadas mancomunadamente por quienes autorice el encargado del órgano de finanzas. El partido deberá informar a la Unidad de Fiscalización de la apertura de las cuentas bancarias a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato respectivo, acompañando copia fiel del mismo, expedida por la institución de banca privada con la que haya sido establecido, de conformidad con lo establecido en el artículo 78, párrafo 4, inciso e), fracción I del COFIPE. Los estados de cuenta respectivos deberán conciliarse mensualmente y se remitirán a la autoridad electoral cuando ésta lo solicite o lo establezca el presente Reglamento. La Unidad de Fiscalización podrá requerir a los partidos que presenten los documentos que respalden los movimientos bancarios que se deriven de sus estados de cuenta. En cualquier caso, las fichas de depósito con sello del banco en original o las copias de los comprobantes impresos de las transferencias electrónicas con el número de autorización o referencia emitido por el banco, deberán conservarse anexas a los recibos expedidos por el partido y a las pólizas de ingresos correspondientes.

Todos los ingresos en efectivo que provengan del financiamiento privado que reciba el CEN de cada partido, así como los recursos que provengan del financiamiento público que sea otorgado al partido en términos de lo establecido por la Constitución Federal y el COFIPE, deberán ser depositados en cuentas bancarias que se identificarán como CBCEN-(PARTIDO)-(NÚMERO). El titular de estas cuentas será, invariablemente, el partido.

Todos los recursos en efectivo que provengan de cualquier modalidad de financiamiento privado que reciban los CDEs, (Comités Directivos Estatales)

así como los comités distritales, municipales y órganos equivalentes de los partidos en los términos del mencionado Código y los recursos en efectivo que a dichos órganos sean transferidos por el CEN, deberán ser depositados en cuentas bancarias, a las cuales no podrán ingresar recursos que no hayan sido recibidos por el partido en los términos de la legislación federal. El titular de estas cuentas será, invariablemente, el partido, debiendo identificarlas como CBE-(PARTIDO)-(ESTADO)-(NÚMERO). Los partidos deberán acreditar el origen de todos los recursos depositados en dichas cuentas ante la autoridad electoral federal.

Los recursos en efectivo provenientes del financiamiento privado que reciban los candidatos deberán ser recibidos primeramente por el CEN u órgano equivalente, salvo las cuotas voluntarias y personales que cada candidato aporte exclusivamente para su campaña y los rendimientos financieros que produzcan las cuentas de cheques en que se manejen los recursos de la campaña. El titular de estas cuentas será, invariablemente, el partido. En caso de recibir aportaciones en especie, el candidato queda obligado a cumplir con todas las reglas aplicables para la recepción de esta clase de aportaciones.

Los partidos no podrán recibir aportaciones o donativos en efectivo de una misma persona superiores a la cantidad equivalente a doscientos días de salario mínimo dentro del mismo mes calendario, si éstos no son realizados mediante cheque expedido a nombre del partido y proveniente de una cuenta personal del aportante, o bien a través de transferencia electrónica interbancaria en la que se utilice la clave bancaria estandarizada. Junto con los informes anuales, los partidos deberán presentar los contratos por créditos o préstamos obtenidos, debidamente formalizados y celebrados con las instituciones financieras, así como estados de cuenta que muestren, en su caso, los ingresos obtenidos y los gastos efectuados por intereses y comisiones.

## 2.4. TESIS DE JURISPRUDENCIA SOBRE FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El marco jurídico sobre el financiamiento y fiscalización de los partidos políticos ha sido objeto de diversas interpretaciones jurisdiccionales por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo que representa una fuente del Derecho Electoral Mexicano, cuidando la congruencia y armonía que debe de existir entre el marco constitucional y legal ordinario y las acciones sobre el manejo de ingresos y gastos de los partidos políticos, para preservar la vigencia del derecho positivo en esta materia, la transparencia y verticalidad que debe de dársele a sus actividades financieras, para hacer posible la vida democrática y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.<sup>68</sup>

Es por esto que a continuación se dan los siguientes criterios:

**COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. ALCANCES DE SU FACULTAD INVESTIGATORIA EN EL TRÁMITE DE QUEJAS.**—En el procedimiento de queja la investigación por parte de la autoridad competente no debe constreñirse a valorar las pruebas exhibidas, o a recabar las que posean sus dependencias, pues dada su naturaleza, aquél no es un juicio en el que la autoridad fiscalizadora sólo asume el papel de un juez entre dos contendientes, sino que su quehacer implica realizar una investigación con base en las facultades que la ley le otorga, para apoyarse, incluso, en las autoridades federales, estatales y municipales, a fin de verificar la certeza de las afirmaciones contenidas en el procedimiento de queja. Se considera así, en virtud de que el numeral 6, apartados 6.5 y 6.7, del Reglamento que establece los lineamientos aplicables para la atención de las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, autoriza a la autoridad instructora para allegarse de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar el expediente respectivo, para lo cual podrá instruir a los órganos ejecutivos, centrales o desconcentrados del Instituto Federal Electoral para que lleven a cabo las investigaciones o recaben las pruebas necesarias para la debida integración del expediente; incluso, puede requerir a las autoridades, los informes o certificaciones que coadyuven para indagar y verificar la certeza de los hechos denunciados. Además, una característica esencial de este procedimiento está constituida por el conjunto de atribuciones conferidas a la Comisión de Fiscalización, para la investigación de las cuestiones sobre las que versa la queja, de las que se desprende que en los principios que rigen la materia de la prueba en el procedimiento en comento, existe una mayor separación del principio dispositivo y un mayor acercamiento al principio inquisitivo, lo cual es explicable porque se está en el terreno donde se desenvuelven actividades de orden público, como es la función electoral.

---

<sup>68</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso “*El Financiamiento de los Partidos Políticos*” Ed. Porrúa, México 2007 Pág. 171.

*Recurso de apelación. SUP-RAP-12/99 y acumulados.—Actores: Partido Revolucionario Institucional y otro.—Autoridades responsables: Consejo General del Instituto Federal Electoral y otra.—30 de junio de 1999.—Mayoría de cuatro votos.—Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.—Disidente: Mauro Miguel Reyes Zapata.—Secretario: Antonio Valdivia Hernández.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-46/2000.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—30 de enero de 2001.—Unanimidad de votos.—Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.—Secretario: Jesús Armando Pérez González.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-9/2007.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—14 de marzo de 2007.—Unanimidad de votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretario: Fidel Quiñones Rodríguez.*

La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta de enero de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

**SECRETO FIDUCIARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.**—La obligación de sigilo respecto de las operaciones fiduciarias establecida en el artículo 46, fracción XV, de la Ley de Instituciones de Crédito (secreto fiduciario) es inoponible al Instituto Federal Electoral, en los casos en que realiza actividades de fiscalización de los recursos públicos otorgados a los partidos y agrupaciones políticas. Para arribar a la anotada conclusión, se toma en cuenta que el secreto fiduciario constituye una especie del secreto bancario, referida limitativamente a dichas operaciones, pues su base también es una relación de confianza, en virtud de la cual un particular da a conocer a una institución de crédito su ámbito económico o patrimonial. Además, tal obligación de reserva se encuentra regulada por la propia ley que rige a tales instituciones crediticias, inmediatamente después de prever el secreto bancario en general. Por esta razón, las normas referidas al secreto bancario le son aplicables, en lo que no se rija por disposiciones especiales, que excluyan a aquéllas.

### **Tercera Época:**

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

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

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

**Revista *Justicia Electoral* 2004, suplemento 7, páginas 30-31, Sala Superior, tesis S3ELJ 02/2003.**

***Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 298-299.***

**SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.**—La interpretación gramatical, sistemática y funcional del artículo 117 de la Ley de

Instituciones de Crédito hace patente que el Instituto Federal Electoral, en el ejercicio de las funciones de fiscalización de los recursos públicos que se otorgan a los partidos políticos para cumplir sus finalidades, se encuentra incluido en los conceptos abiertos de *autoridades hacendarias federales y para fines fiscales*, y por tanto, en la salvedad que sobre el secreto bancario establece el precepto interpretado. Así, si se toma en cuenta que los conceptos citados no se limitan a autoridades que formalmente tengan el calificativo de hacendarias en su denominación, sino a todas aquellas que materialmente realicen funciones atinentes a la hacienda pública federal, que comprende la administración, distribución, control y vigilancia sobre el ejercicio de recursos públicos, la calidad de fiscales se entiende referida a todas las funciones relativas a la recaudación de contribuciones y su destino, a la vigilancia e investigación sobre su uso y comprobación de irregularidades, así como a la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan. Tiene facultades para a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información relativa a las operaciones bancarias que resulte razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere. Lo anterior se fortalece si se tiene en cuenta que la finalidad perseguida por la salvedad en comento consiste en allanar el camino para lograr el óptimo desempeño de las autoridades que desarrollan la función fiscalizadora, así como porque la interpretación adoptada es conforme con la evolución histórica del secreto bancario en la legislación, y con la forma en que invariablemente se ha interpretado la ley, tanto en la emisión de nuevas leyes, como en la llamada interpretación para efectos administrativos.

### **Tercera Época:**

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

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

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

**Revista *Justicia Electoral* 2004, suplemento 7, páginas 29-30, Sala Superior, tesis S3ELJ 01/2003.**

***Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 296-298.***

***Nota: Con motivo de la reforma a la Ley de Instituciones de Crédito, publicada 30 de diciembre de 2005, actualmente se encuentra vigente la inoponibilidad del secreto bancario al Instituto Federal Electoral, contenido en el artículo 117, párrafo tercero, fracción IX de la mencionada ley.***

### 3. LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA

El régimen fiscal de los partidos políticos, es impreciso, muy pobre y con un enfoque privilegiado, para que los partidos, no tributen, por diversos ingresos propios, donaciones y otras aportaciones en dinero o en especie que perciban de sus miembros, simpatizantes y del gobierno, algunos de manera lícita y otras ilícitamente, ante las situaciones que imperen en el ejercicio de la política partidista.

No deja de haber evasión fiscal de una manera simulada o proteccionista disfrazada en el hecho de que persiguen fines no lucrativos, que cumplen una función de interés público, al promover a los ciudadanos para el ejercicio, la democracia pero no haya que perder de vista, que sus formas de obtener recursos económicos son discutibles, y que en algunos supuestos deben soportar cargas tributarias federales, de las entidades federativas y de los municipios, sobre todo de aquellas que no dejan de encerrar la esencia de una actividad mercantil, es el caso de rifas, sorteos, juegos permitidos, espectáculos públicos, enajenación de bienes muebles e inmueble, por conceder uso o goce de sus bienes, donaciones, derechos de autor, regalías, venta de impresos, por el uso de equipos y medios audiovisuales, por impartir cursos, conferencias u otras actividades que pueden ser empresariales, o simplemente que les generan utilidades.<sup>69</sup>

De acuerdo a lo anterior resulta inadecuado el contenido del artículo 87 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece, que los partidos políticos no son sujetos de los impuestos y derechos, relacionados con la mayoría de actividades que se han citado en el párrafo precedente, ya que con esta disposición se quebranta la disposición constitucional de equidad y proporcionalidad, a la que se refiere la fracción IV, del artículo 31 de la Constitución Federal, pues no hay que perder de vista, que la equidad contributiva, es sinónimo de generalidad y uniformidad de la obligación en cuestión, y la proporcionalidad, significa que todas las personas físicas y morales que tengan posibilidades de contribuir al gasto público, deben

---

<sup>69</sup> Ibídem Pág. 149.

de aportar parte de su riqueza, ingresos o ganancias para sufragar el gasto público, a manera de que haya un reparto equilibrada de las cargas públicas entre todos los sujetos pasivos, para no caer en la injusticia fiscal y en los tratos privilegiados a favor de ciertas personas que deben quedar encuadradas en la hipótesis fiscal.

### **Concepto De Obligación Tributaria**

La obligación tributaria es una manifestación de la potestad soberana del Estado, al fincarle a las personas físicas y morales que coincidan con el hecho generador de una contribución, el deber de aportar una riqueza, ingresos o ganancias para cubrir el gasto público, en una forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes respectivas.

Se trata del deber jurídico que tienen los particulares que por diversas circunstancias encuadran en una hipótesis normativa, para contribuir a sufragar las necesidades sociales, para que de esta manera se atiendan los diversos cometidos de la población en los rubros. Educativo, seguridad social, seguridad pública, defensa nacional administración de justicia, construcción de obras públicas, así como para la presentación de otros servicios públicos que demande la sociedad.

Dicha obligación entraña un vínculo jurídico entre dos sujetos que son plenamente identificados en todas las normas tributarias, en observancia de la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política Federal, esto es, se trata de un acreedor o sujeto activo de ese deber, que tiene la facultad de establecer, determinar y exigir el pago de la prestación respectiva, ello en ejercicio de la autoridad que le confiere un precepto jurídico, y que esta representado por la entidad política en quien radica la soberanía del Estado, y de un deudor o sujeto pasivo del tributo.

Existen tres sujetos activos en el marco constitucional mexicano, que son la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, el deudor o sujeto pasivo de esa relación jurídica, es la persona física o moral mexicana o extranjera cuya situación jurídica, coincide con el hecho generador del gravamen, ya sea por percibir utilidades, sueldos, honorarios, premios, una herencia, o cualquier otro ingreso proveniente del capital, del trabajo o de la

combinación de ambos, y con esa circunstancia indiscutiblemente queda configurada la esencia de la obligación tributaria.<sup>70</sup>

Para Giuliani Fonrouge “El contenido de la obligación tributaria es una prestación jurídica patrimonial, constituyendo, exclusivamente, una obligación de dar, de entregar sumas de dinero en la generalidad de los casos o dar cantidades de cosas, en las situaciones poco frecuentes en la que el tributo es fijado en especie, para que el Estado cumpla sus cometidos, pero siempre se trata de una obligación de dar”.<sup>71</sup>

Manuel De Juano define a la obligación tributaria, diciendo que constituye en esencia una prestación pecuniaria coactiva que pesa sobre el sujeto (contribuyente) a favor del Estado u otra entidad pública que tenga derecho a ese ingreso como consecuencia de su poder de imperio.<sup>72</sup>

Por su lado Margáin Manautou, define a la obligación tributaria, como: “el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, denominado sujeto activo, exige de un deudor, denominado sujeto activo, exige de un deudor, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria excepcionalmente en especie”.

Al referirse al origen y contenido de la obligación impositiva Giannini, dice, “La deuda impositiva surge, como es sabido cuando se produce la situación de hecho establecida por la ley como presupuesto de la imposición, y consta de dos elementos, a saber. Material: consistente en la configuración de las cosas o en el hecho, objetivamente considerados, a los que la ley vincula cada impuesto en particular, otro, personal, constituido por la relación en que debe encontrarse el sujeto pasivo con aquel primer elemento para que nazca a su cargo la deuda impositiva... por lo tanto, incumbe exclusivamente al legislador tributario determinar con toda la precisión posible el presupuesto material y personal de los impuestos”.

---

<sup>70</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Derecho Fiscal Mexicano*, Ed. Porrúa, quinta Edición, México, 2006, Pág.359.

<sup>71</sup> GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Drecho Financiero*. Ed. Depalma. Buenos Aires, 1976. Volumen I Pág. 349.

<sup>72</sup> DE JUANO, Manuel. *Curso de Finanzas y Derecho Tributario*, ED. Molachino, Rosario, Argentina, 1978. Tomo I Pág. 244.

### **3.1 NACIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA**

Una vez establecida la obligación tributaria en la norma jurídica, es visible en su contenido los hechos, actos u operaciones que le sirven de sustento para que las personas físicas y morales aporten una parte de su riqueza para sufragar el gasto público, al coincidir su situación personal con la hipótesis normativa respectiva, esto es, lo que se llama el hecho generador de la contribución.

Su nacimiento prácticamente está condicionado a que se produzcan en la realidad social las actividades industriales, comerciales, prestaciones de servicios, se obtengan las utilidades, ganancias, honorarios, premios, herencia, donaciones, permutas, se adquieran bienes, insumos, mercancías, servicios técnicos o asistenciales, se importen o exporten vehículos o bienes, asistencia técnica, marcas, patentes, se trate de tránsito por el territorio nacional de personas o cosas, cualquiera de dichos actos puede ser la circunstancia en que se sustente la configuración del comentado deber.

La producción y desarrollo de las diversas actividades económicas de la población, es una prueba palpable del nacimiento del hecho generador del tributo, pues al percibirse una riqueza indiscutiblemente la persona física o moral que la detente queda obligada a contribuir al gasto público, en una forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes, y una vez que ello ocurre, se debe cuidar el siguiente paso a seguir, que es la determinación y el entero del gravamen, para que logre su debida eficacia la obligación contributiva.

Señala Mario Pugliese, que: “Para el nacimiento de la obligación tributaria se requiere: la existencia de una ley u orden que prevea que al presentarse un hecho determinado nacerá una obligación a cargo del sujeto pasivo. Un hecho previsto en la norma jurídica como generador de la obligación en cuestión. No siempre existe en el derecho tributario la necesidad de que una norma legal se complemente con un acto administrativo que ordene el cumplimiento de la prestación, aún cuando se requiera ese acto, no podrá considerarse como elemento de la obligación fiscal, solo será la ratificación y determinación en cantidad líquida del crédito fiscal, lo que es distinto de la existencia de la obligación tributaria originada con anterioridad desde el punto de vista legal”.

Por lo tanto el momento característico del nacimiento de la obligación tributaria es aquel en el que se manifiesta el hecho jurídico que de acuerdo con la ley condiciona la obligación del pago del contribuyente.

No es necesario que la autoridad fiscal emita una resolución expresa para que se propicie el nacimiento de una contribución, pues ella surge automáticamente al realizarse en la práctica económica o social la hipótesis legal, y posteriormente ya habrá en caso necesario, de que una autoridad competente emita un acto administrativo para determinar y exigir el monto del tributo.

En otras palabras, el hecho imponible o propiciador del gravamen es la circunstancia, acontecimiento, hecho u operación hipotéticamente establecida en una norma jurídica, cuya realización provoca el nacimiento de la obligación tributaria concreta o específica, es decir, se trata del hecho material que se verifica en la vida social y que actualiza la hipótesis normativa.<sup>73</sup>

Por su parte el artículo 6 del Código Fiscal Federal establece al respecto que: Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran. Es decir, en el preciso momento en que una persona materialice o haga real la situación hipotética prevista por la ley fiscal estará adquiriendo la correspondiente obligación de pago. Así por ejemplo, el artículo 1 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado indica que están obligados al pago de este impuesto las personas que enajenen bienes. Por lo tanto, será suficiente que alguien enajene un bien, es decir, que realice la situación hipotética prevista por la disposición legal para que se de nacimiento a la obligación fiscal que correrá a su cargo.

El nacimiento de la obligación fiscal es indudablemente el momento vital de la relación jurídica-fiscal, ya que puede en un momento dado existir la ley que establezca el presupuesto de la obligación, puede haber autoridades fiscales y pueden existir presuntos sujetos pasivos de la obligación, pero mientras no se materialice el hecho generador, es decir, no se realice la hipótesis legal, la obligación no habrá nacido y, por consiguiente, no podrá producirse ninguna consecuencia jurídica,

---

<sup>73</sup> PUGLIESE, Mario *Instituciones de Derecho Financiero*, Ed. Porrúa, S.A. México, 1993. Págs. 245 a 253.

Arrijoa Vizcaino señala que: “El nacimiento del tributo tiene lugar cuando el o los sujetos pasivos realizan el supuesto jurídico o se colocan en la hipótesis normativa, prevista en la ley hacendaria aplicable. Exactamente en ese sentido se pronuncia el invocado artículo 6 del Código fiscal De la Federación cuando establece que: Las contribuciones se acusan cuando se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran”.<sup>74</sup>

Margáin Manautou sostiene que: “...La obligación fiscal, se causa, nace o genera en el momento en que se realizan los actos materiales, jurídicos o de ambas clases que hacen concreta la situación abstracta prevista por la ley, el momento de causación no es el mismo en todos los impuestos, pues varía según la naturaleza de ellos. En efecto, en los impuestos de producción, el crédito fiscal nace en los momentos en que se elaboran o fabrican los artículos a que la ley alude; en los impuestos de consumo, en el instante en que se enajenan por primera vez en el territorio nacional los bienes gravados; en los impuestos aduaneros exportación e importación, los actos de causación se realizan en el momento en que salen del país o entran a él, las mercancías objeto del gravamen etc.”

### **3.2 EL PAGO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA**

*El Pago.*- Es el cumplimiento de la obligación contributiva, por medio del cual queda satisfecha la prestación tributaria que ha sido determinada y que como consecuencia dio margen a su liquidación conducente, quedando satisfecha la aportación que debe hacer al Estado la persona física o moral, cuya situación coincida con el hecho generador del impuesto, y como consecuencia se extingue el vínculo jurídico entre el acreedor y el deudor de la obligación.

Por otra parte también se puede decir que es la entrega de una cantidad de dinero o en especie que hace el sujeto pasivo de una obligación contributiva al

---

<sup>74</sup> ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo. *Derecho Fiscal*. Ed.Themis, México, 1995. Pág. 91.

sujeto activo, que en este caso, pueda ser la federación, entidades federativas y los municipios, a fin de atender las necesidades colectivas.

Pagar una obligación fiscal, es entregar al Estado una cantidad de dinero en una forma proporcional y equitativa enmarcada en una norma jurídica, cuando el sujeto pasivo o la autoridad fiscal han determinado la prestación contributiva que se ha configurado en la realidad. Por lo tanto, el objeto de dicha obligación, consiste en hacer y dar, conforme a una operación aritmética que se haya efectuado en aplicación de los preceptos jurídicos que contemplan los elementos fundamentales del tributo.

Las contribuciones y sus accesorios se pagarán en moneda nacional, los pagos que deban efectuarse en el extranjero se podrán realizar en la moneda del país de que se trate, asimismo que se aceptan como medios de pago, los cheques certificados o de caja, los giros postales, telegráficos o bancarios y las transferencias de fondos regulados por el Banco de México.<sup>75</sup>

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 6 establece que: „Las contribuciones se pagan en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas...”.

*La Exigibilidad De La Contribución.*-La falta de pago de un crédito fiscal en la fecha o dentro del plazo establecido por la ley para hacerse el entero respectivo, conducirá a la autoridad fiscal a exigir el cumplimiento de esa obligación en forma coactiva.

Una vez determinada la obligación contributiva, la ley fija un término legal para proceder al entero del gravamen y en cuyo caso de incumplimiento se estará incurriendo por el sujeto pasivo principal o por el responsable solidario en una infracción o contravención a la norma jurídica que estatuye ese deber, y en esas condiciones, el Estado se encuentra facultado para que mediante un mandamiento de ejecución formule la liquidación del tributo y ordene a un ejecutor fiscal requerir el entero conducente, y en su caso embargar bienes suficientes para garantizar la prestación reclamada.

El procedimiento administrativo de ejecución, es el instrumento jurídico de que dispone el Estado para hacer uso de su autoridad, a fin de lograr que el sujeto

---

<sup>75</sup> MABARAK CERECEDO, Doricela. “*Derecho Financiero Público*” Ed. Mc GRAW-HILL, Interamericana de México, S.A de C.V. México, 1995, Pág. 102.

pasivo haga el pago de la obligación contributiva, que no fue cubierta en tiempo y forma. Esta institución se compone de cuatro situaciones o etapas fundamentales que le dan vida y esencia, y son:

1. La existencia de un crédito fiscal, que no fue pagado en su oportunidad por el sujeto pasivo principal o el responsable solidario y que por lo tanto propicia su exigibilidad por cuenta de Estado.
2. Una injerencia forzosa que hace la autoridad fiscal sobre los bienes patrimoniales o recursos del sujeto pasivo al despacharse la ejecución respectiva.
3. El embargo o aseguramiento de los bienes propiedad del deudor fiscal, para garantizar la prestación reclamada.
4. El remanente y a la adjudicación de los bienes secuestrados para que con su producto se paguen las prestaciones aseguradas, mediante el ingreso de una cantidad de dinero a la Tesorería de la Administración Pública.

Arriaja Vizcaino, dice que: “Un tributo o contribución se vuelve exigible cuando después de haber nacido y encontrarse determinado, el sujeto pasivo deja transcurrir el plazo que la ley establezca para su pago sin efectuar el entero correspondiente”.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 45, dispone que las autoridades fiscales exigirán el pago de créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución. Las autoridades fiscales podrán en si mismo practicar el embargo precautorio para asegurar cautelarmente el interés fiscal respectivo de contribuciones que a la fecha en que se practique el embargo ya se hubieren causado.

### 3.3 EXENCIONES Y ESTÍMULOS FISCALES

#### *Exenciones*

Se trata de todos aquellos supuestos previstos por la norma fiscal que quedan librados de la obligación contributiva por razones sociales, económica y políticas sobre todo tiende a proteger a las personas de bajos ingresos en dinero o en especie, o que acrecen de ellos, también llevan como finalidad impulsar actividades agrícolas, ganaderas, artesanales, industriales, culturales, prestación de servicios de diversa índole a la colectividad, o cuando se trate de bienes del Estado destinados a un servicio público, al uso común, realmente se refieren a una excepción a la regla general de causación de una prestación fiscal, y deben instituirse en la legislación tributaria, para alcanzar la justicia y la equidad entre la población, tal como lo ordena el artículo 5 del Código Fiscal de la Federación, que indica que las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalen excepciones a las mismas... son de aplicación estricta.

En el artículo 28 de la Constitución Federal indica que..."En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidas... las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes..."

Flores Zavala, manifiesta que "La Suprema Corte de Justicia dijo: la prohibición que contiene el artículo 28 Constitucional, no puede referirse más que a los casos en que se trate de favorecer intereses de determinada o determinadas personas, estableciendo un verdadero privilegio, no cuando por razones de interés social o económico, se exceptúa de pagar impuestos a toda una categoría de personas por medio de leyes que contienen un carácter general (Tomo XVI, Pág.541. Prontuario, Tomo VIII, Pág. 88).

En efecto, la exención es un privilegio, es decir, una ganancia o prerrogativa que concede a una persona liberándola de una obligación al conceder una exención de impuestos, significa dispensar el cumplimiento de la obligación de pagarlos. Pero ese deber de enterar contribuciones, empieza con la capacidad contributiva, de manera que si el que percibe una renta mínima no tiene capacidad contributiva, no se le puede dispensar del cumplimiento de una obligación que no tiene. La exención que otorga la ley, no tiene otro valor que

el de un reconocimiento de pagar impuestos, por lo mismo, no es contrario al artículo 28 Constitucional.

Adolfo Arrija Vizcaino declara que la exención en el pago de tributos o contribuciones se define como aquella figura jurídico-tributaria, por virtud de la cual se elimina de la regla general de causación, ciertos hechos o situaciones gravables por razones de equidad, de conveniencia o de política económica.

Explicación de dichas razones: A) De equidad, significa que la exención de impuestos opera, mas que como un privilegio, como un instrumento de justicia social o distributiva. B) Conveniencia, dentro de la variada gama de exenciones que contempla nuestra legislación fiscal. Se ha eliminado la regla general de causación a determinados organismos, instituciones y agrupaciones que, de acuerdo al papel que desempeñan dentro de la vida social del país, se ha considerado conveniente no sujetarlos a cargas tributarias. C) Razones de política económica, mediante los llamados paquetes de estímulos fiscales, encaminados a fomentar las actividades industriales mediante las exenciones, para el impulso a industrias nuevas y necesarias, la creación de polos de desarrollo etc.

#### **Características de la exención:**

- Viene a ser un privilegio que se otorga al sujeto de un impuesto, es una figura excepcional que, para gozarse, debe de estar expresamente señalada en la ley.
- Al crearse una exención su aplicación debe ser para el futuro y es indebido por parte del particular, pretender darle efectos retroactivos para favorecer situaciones pasadas, pues ello significará dar origen a la inseguridad jurídica.
- La exención es temporal y personal, en el primer supuesto, será observable en tanto no se modifique la ley que la contiene, en el segundo supuesto, debe entenderse que solo favorece a la persona física o moral contemplada su situación en la norma jurídica.

## **Los Estímulos y Subsidios Fiscales**

El estímulo o subsidio fiscal, representa un beneficio de carácter económico para sus destinatarios, pero en forma temporal y puede ser total o parcial conforme a la legislación correspondiente, y generalmente va enfocado para impulsar ciertas actividades industriales, comerciales, agrícolas ganaderas, pesqueras o de otra índole, para favorecer a ciertos sectores de la población y en bien de la economía pública, y algunos hasta lo equiparan con una condonación o bonificación de la obligación contributiva aunque esto último también difiere de aquel.<sup>76</sup>

El estímulo es la reducción de la carga impositiva parcialmente, ya sea de un 80%, 60%, 50%, 20%, y puede llegar hasta un cien por ciento de su importe, pero por un término específico, que puede ser, mensual, bimestral, semestral, por un año a cinco, diez, prorrogable o improrrogable, siempre y cuando el particular beneficiado cumpla con los requisitos legales que le marca expresamente la autoridad fiscal, por que de no ser así, se puede revocar dicho beneficio económico, por que su esencia se busca proteger un interés social.

### **3.4 LA EVASIÓN FISCAL**

La evasión es el resultado que se produce con la evasión de la obligación tributaria, la que puede ser producto de una disposición legal, aprovechando sus lagunas o eludiendo el pago del gravamen mediante un procedimiento legal ante las fuertes tasas impositivas, pero también, existe la omisión de dicho deber contributivo, contrariando las normas jurídicas respectivas, ya sea por ignorancia, imposibilidad física, con dolo o mala fe, causándole un perjuicio al fisco en el rubro de ingresos públicos al obstaculizarse la percepción de aquellos impuestos o de otras contribuciones, cuya situación jurídica ya se ha producido en la realidad social, esto último, es lo que se conoce como evasión fiscal ilegal o fraude fiscal.

---

<sup>76</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco. “*Derecho Financiero Mexicano*” Ed. Porrúa Reimpresión México 1995, Pág. 33.

## ***Evasión Legal***

Consiste en omitir el pago del impuesto, siguiendo mecanismos jurídicos, se conoce también como elusión fiscal, y puede ser producida por el gobierno al dictar altas cuotas o tarifas impositivas que ahuyentan a los contribuyentes dedicados a determinadas actividades comerciales, industriales o prestación de servicios, al no otorgar estímulos o subsidio fiscales para impulsar tales actividades o al imponer fuertes multas o recargos en caso de incurrir en infracciones legales.

Obviamente esto no es favorable para el fisco, por que le resta ingresos públicos, y es contraproducente a una sana política fiscal, es por ello, que debe de tenerse más cuidado al establecer un tributo, estudiando sus ventajas y desventajas, tanto para el Estado como para los contribuyentes, para no caer en lamentables resultados, que no dejan de dañar la marcha de la Administración Pública, y no dar lugar para llegar a lo que se conoce como elusión fiscal o evasión fiscal por procedimientos legales.

Ante esta situación nos encontramos ante una situación de gran importancia, debido a las exenciones, subsidios y estímulos, que no siempre se justifican, y que pueden otorgarse por razones políticas, para ganar votos en elecciones, para mantener privilegios tradicionales o para seguir implementando la cultura de no pagar contribuciones, comportamientos muchas veces apoyados por los Poderes Públicos, y que no se preocupan por el daño que esto puede ocasionar a las finanzas públicas, quebrantando la esencia de la proporcionalidad y equidad de la obligación contributiva.

Evasión, que se complementa con las lagunas e imprecisiones que subsisten en nuestra legislación fiscal de todos los ámbitos de gobierno, al excederse en sus facultades normativas, o por conveniencia del Poder Ejecutivo encargado de formular las iniciativas de disposiciones contributivas, al abstenerse para no tocar ciertos ingresos de personas físicas o morales, para que no sean objeto de tributación, dejando así lagunas e imprecisiones.

## ***Conducta Fraudulenta***

Cualquier hecho o conducta de los contribuyentes que contravenga una norma legal constituye violación al marco conducente, y que por razones lógicas está prevista una sanción penal o económica, que configura un ilícito tributario, y es lo que la doctrina denomina evasión ilegal, en algunos países se le identifica como conducta fraudulenta, o falsa que atenta contra las finanzas públicas, que puede ser producto del error o la intención dolosa para no contribuir con su deber contributivo en favor del fisco, causándole un daño a las funciones públicas del Estado.<sup>77</sup>

Ernesto Flores Zavala menciona que la evasión es ilegal, cuando para eludir el pago del impuesto se realizan actos violatorios a las normas legales, como por ejemplo: el contrabando, la ocultación de ingresos etc.

La evasión ilegal debe ser combatida por las siguientes razones: A) Por constituir una violación a la ley. B) Por que coloca a los violadores en una situación de privilegio frente aquellos que han cumplido con la ley o que no han podido violarla. C) Por que no puede quedar al criterio del particular determinar si debe o no pagar el impuesto. D) La finalidad del impuesto es cubrir los gastos públicos y éstos tienen como finalidad defraudar al fisco.

Las medidas que pueden tomarse en cuenta para evitar la evasión ilegal son las siguientes:

- Medidas de control del impuesto mediante el registro de los contribuyentes y la práctica de inspecciones fiscales.
- Medidas para interesar a los agentes fiscales en el cobro del impuesto, mediante el ejercicio fiel de sus atribuciones relativas a la fiscalización.
- Dictar reglas y emprender acciones administrativas, para interesar a los particulares, a la relación tributaria, para comprobar si se esta cumpliendo o no con la obligación del pago de impuestos.
- Ejercer las autoridades fiscales sus facultades represivas o sancionadoras bajo el principio de legalidad, fundando y motivando sus resoluciones que califiquen infracciones y apliquen las sanciones fiscales conducentes.

---

<sup>77</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso “*El Financiamiento de los Partidos Políticos*” Ed. Porrúa, México 2007 Pág. 172.

- Llevar a la práctica por las autoridades tributarias los procedimientos administrativos de ejecución en forma rápida y flexible para que se evite la evasión ilegal.
- Los casos graves de evasión fiscal deben de ser sancionados con mayor rigor económicamente, como con una sanción judicial.
- Sancionar a partido políticos que inciten a una negativa de la sociedad para no pagar impuestos.

#### **4. MEDIOS DE COMUNICACIÓN: TOPES Y GASTOS DE CAMPAÑA, ASIMETRÍAS ELECTORALES**

El COFIPE establece como parte de las prerrogativas de los partidos políticos, su acceso a los dos medios de comunicación masiva de mayor alcance, el radio y la televisión. A través de ellos los partidos deberán difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales.

Los órganos del Instituto directamente encargados de la producción de los programas de los partidos son la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión. El antecedente de esta función estaba a cargo de la Comisión Intersecretarial de Radiodifusión creada en 1969, que más adelante se integró a la Secretaría de Gobernación y a partir del 21 de noviembre de 1990 se incorporó al IFE con su nombre actual.

En los medios de comunicación se juega gran parte de la acción política de nuestro tiempo. Los medios condicionan las formas de llevar adelante la movilización del electorado frente a un comicio, los ritmos y temas de una campaña influyen en el conocimiento de los candidatos y en la transmisión de sus mensajes. La agenda política que conforman los integrantes de la clase política, las instituciones de la sociedad y las organizaciones no gubernamentales que actúan en el campo de la acción cívica y los propios medios por medio de su posición editorial, es retroalimentada por el estudio de la opinión pública al ser difundido por los medios.

Los medios son estructuras culturales que muchas veces exceden a al voluntad de quienes emiten a partir de ellos. Desde el punto de vista político, hoy en día,

los medios proveen en escenario en el cual el político se comunica con la población, lo que permite la manipulación de símbolos con una capacidad de amplificación enorme, que encuentran al individuo en su intimidad, sin necesidad de que éste tenga que transformarse en parte de una masa, como en el pasado, cuando para ser parte de la acción política debía estar en las movilizaciones callejeras.<sup>78</sup>

El Instituto es la única autoridad con atribuciones para ordenar la transmisión de propaganda política o electoral en radio o televisión, para el cumplimiento de sus propios fines, de otras autoridades electorales federales o locales, y de los partidos políticos. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales. Ninguna persona física o moral distinta al Instituto, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar u ordenar la transmisión de propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. Los tiempos a que tiene derecho el Estado para la difusión de propaganda gubernamental se suspenderán una vez iniciadas las campañas federales o locales de que se trate y hasta la conclusión de la jornada electoral respectiva, sujeto a lo dispuesto por la Constitución.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Partidos Políticos, Medios de Comunicación y el Proceso Democrático. IFE, México, Primera edición, 2002.

<sup>79</sup> Idem.

Para asegurar a los partidos políticos la debida participación en la materia, se constituye el Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, conforme a lo siguiente:

A) El Comité será responsable de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a programas y mensajes de los partidos políticos, formuladas por la Dirección Ejecutiva competente, así como los demás asuntos que en la materia conciernan en forma directa a los propios partidos. El Consejo General podrá atraer a su competencia los asuntos en esta materia que por su importancia así lo requieran; y

B) El Comité se reunirá de manera ordinaria una vez al mes, y de manera extraordinaria cuando lo convoque el consejero electoral que lo presida, o a solicitud que a este último presenten, al menos, dos partidos políticos.

#### **4.4 PRERROGATIVAS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN: ACCESO AL TIEMPO OFICIAL**

De acuerdo al artículo 48 del COFIPE, dentro de las prerrogativas de los partidos políticos nacionales se encuentra tener acceso a la radio y televisión, los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales.<sup>80</sup>

Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos

---

<sup>80</sup> COTARELO, Ramón “Partidos Políticos y Democracia, en: Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos” UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie B: Estudios Comparativos, b) Estudios Especiales. No. 26. México, 1995 Pág. 145.

políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero.

El Instituto Federal Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios del Instituto y a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas que la Constitución

El Instituto garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión; establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, tanto durante los periodos que comprendan los procesos electorales, como fuera de ellos; atenderá las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y determinará, en su caso, las sanciones.

El Consejo General se reunirá a más tardar el 20 de septiembre del año anterior al de la elección con las organizaciones que agrupen a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, para presentar las sugerencias de lineamientos generales aplicables a los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos. En su caso, los acuerdos a que se llegue serán formalizados por las partes y se harán del conocimiento público.

Fuera de los periodos de precampaña y campaña electoral federal, el Instituto administrará hasta el doce por ciento del tiempo total del Estado en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad de dicho tiempo. Del tiempo total de que disponga el Instituto fuera de los periodos de precampaña y campaña electoral federal, el 50 por ciento se asignará a los partidos políticos nacionales y el restante al Instituto. La asignación de tiempos entre los partidos políticos nacionales se distribuirá de forma igualitaria. Se entenderá por un esquema de distribución igualitaria, aquel que procure un reparto en el que se transmitan el mismo número de promocionales en las estaciones de radio y canales de televisión al término de cada ciclo de transmisión en los mismos horarios. Para tal efecto, la Dirección Ejecutiva podrá proponer al Comité un esquema de distribución base que permita cumplir con dicha finalidad.

La distribución de tiempos de los partidos políticos nacionales y autoridades electorales se dará de la siguiente manera:

- Del tiempo de que dispongan los partidos políticos nacionales en las estaciones de radio y canales de televisión, éstos tendrán derecho a:
  - Un programa mensual con duración de 5 minutos, y
  - La transmisión de mensajes con duración de 20 segundos cada uno.
- En caso de que el tiempo total diario de que disponga el Instituto en una estación de radio o canal de televisión, de conformidad con las normas aplicables, sea insuficiente para transmitir un programa mensual, entonces transmitirán exclusivamente mensajes con duración de 20 segundos cada uno.
- En los días en que se transmita el programa mensual, el Instituto dispondrá en exclusiva, para sus propios fines y los de otras autoridades electorales, del tiempo restante en las estaciones de radio y canales de televisión; en tales fechas, al resto de los partidos políticos no les será asignado tiempo en radio y televisión.
- Los días en que no haya transmisión de los programas mensuales de los partidos políticos nacionales, se asignarán al Instituto y a las demás autoridades electorales los tiempos que les hubieren correspondido los días en que se transmitieron dichos programas, de tal forma que en cada mes calendario se atienda a los porcentajes de distribución de tiempo establecidos en el párrafo 2 del artículo anterior.
- El tiempo de que dispongan el Instituto y, por su conducto, las demás autoridades electorales, se distribuirá en mensajes de 20 o 30 segundos.
- El horario de transmisión de los mensajes a que se refiere este Capítulo será el comprendido entre las 6:00 y las 24:00 horas.

*En la administración en período de precampaña electoral federal, se dará desde el inicio del periodo de precampaña electoral federal y hasta el término del día de la jornada electoral, el Instituto administrará 48 minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario de programación comprendido entre las 06:00 y las 24:00 horas.*

En los casos en que una estación o canal transmita menos horas de las comprendidas en el horario antes indicado, se utilizarán tres minutos por cada hora de transmisión. Los partidos políticos, durante el periodo de precampañas, dispondrán, en conjunto, de 18 minutos diarios para la transmisión de mensajes, a razón de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión.

Durante el periodo de precampaña, el Instituto dispondrá para sus propios fines y los de otras autoridades electorales de 30 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. La duración de los mensajes de los partidos políticos podrá comprender unidades de medida de 30 segundos, de 1 y de 2 minutos. El Comité resolverá lo conducente, en el entendido de que todos los partidos políticos se sujetarán a las mismas unidades acordadas.

*Durante el periodo de campañas electorales federales y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto administrará 48 minutos diarios, en el horario de programación comprendido entre las 06:00 y las 24:00 horas, que serán distribuidos en 2 y hasta 3 minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión.*

En los casos en que una estación o canal transmita menos horas de las comprendidas en el horario antes indicado, se utilizarán 3 minutos por cada hora de transmisión.

El Instituto destinará a los partidos políticos, durante la duración de las campañas, 41 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Durante el periodo de campaña, el Instituto dispondrá para sus propios fines y los de otras autoridades electorales de 7 minutos diarios. Una vez terminadas las campañas, el Instituto y otras autoridades electorales dispondrán de 48 minutos hasta el término de la jornada electoral.

La duración de los mensajes de los partidos políticos podrá comprender unidades de medida de 30 segundos, de 1 y de 2 minutos. El Comité resolverá lo conducente, en el entendido de que todos los partidos políticos se sujetarán a las mismas unidades acordadas.

El tiempo de que dispongan el Instituto y, por su conducto, las demás autoridades electorales, se distribuirá en mensajes de 30 segundos.

Los mensajes de los partidos políticos se transmitirán en los horarios de mayor audiencia de que disponga el Instituto.

## **CAPÍTULO IV**

### **REGULACIÓN JURÍDICA ACTUAL DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

#### **1. SITUACIÓN FISCAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

##### *Impuesto Sobre La Renta*

La Ley del Impuesto sobre la Renta, grava los ingresos en efectivo, en especie, en créditos o en servicio, o en servicios, provenientes del capital, del trabajo o de la combinación de ambos, de las personas físicas y morales (sociedades mercantiles y asociaciones civiles con fines no lucrativos), y que son el resultado de diversas actividades como lo son industriales, comerciales, artesanales, agrícolas, ganaderas, pesqueras, prestación de servicios técnicos o profesionales, por intereses, regalías, donaciones, permutas, premios, enajenación de bienes, herencias o por percibir cualquier otro tipo de ganancias, utilidades o ingresos y que incrementen el capital personal, familiar o social de los sujetos pasivos.

Se trata de la contribución más importante que existe en México, postura que se deduce del análisis del propio hecho generador del tributo, en donde de una u otra forma la gran mayoría de la población está involucrada como sujetos pasivos del deber contributivo, sin embargo, la realidad nos revela un elevado porcentaje de evasión fiscal, ya sea por procedimientos legales o ilegales, resultado de la falta de cultura y educación financiera, por las deficiencias de recaudación, estímulos o subsidios, las altas cuotas impositivas, pues muchos no aportan una parte de sus ingresos o ganancias, al no registrarse o no presentar correctamente sus declaraciones de ingresos o utilidades u omitir tales declaraciones, alterar registros contables, notas de ventas o no expedir comprobantes fiscales, ello aunado a la violación de las máximas constitucionales de proporcionalidad y equidad en el ejercicio de la potestad tributaria o en la determinación y cobro de las prestaciones fiscales a que haya

lugar, lo que ha conducido a sostener, que solo el 15% de la población económicamente activa, paga el impuesto sobre la renta.<sup>81</sup>

Al ubicarse a los partidos políticos, dentro del rubro de personas morales con fines no lucrativos a que se refiere el Título Tercero, artículos 93 al 105 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se puede percatar que en algunos supuestos, si son sujetos pasivos del referido gravamen, y que por lo cual, deben de cumplir sus obligaciones que les marca el Código Fiscal de la Federación.

### *Ingresos Por Los Que Deben De Pagar*

Del último párrafo del artículo 93 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se desprende que, las personas morales con fines no lucrativos, cuando enajenen bienes distintos a su activo fijo o presten servicios a personas distintas a sus miembros, deberán determinar el impuesto que corresponda a la utilidad por los ingresos derivados de las actividades que desarrollen, siguiendo las reglas previstas en el Título II, del mismo ordenamiento, que se refiere a “las personas morales, que realizan actividades empresariales”, como son: las sociedades mercantiles, organismos descentralizados que realizan preponderantemente actividades empresariales, instituciones de crédito, entre otras. También son sujetos pasivos, cuando perciban intereses y obtengan premios, a la luz del diverso artículo 94, en armonía con el Título IV, Capítulos IV, VI y VII de la misma Ley, de igual forma deben aportar al fisco, las contribuciones que se generen por sus utilidades consecuentes de rifas, sorteos, juegos permitidos, espectáculos públicos, donaciones y otros.

Se trata de ganancias o ingresos, que en los supuestos antes mencionados perciben las referidas personas morales, y por los cuales deben pagar el impuesto sobre la renta, dentro de dicho marco jurídico, quedan encuadrados los partidos políticos, sin embargo, ello se contrapuntea con el artículo 87 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al decir que: *“Los partidos políticos nacionales no son sujetos de los impuestos y derechos siguientes:*

---

<sup>81</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso *“Derecho Fiscal Mexicano”* Ed. Porrúa, Quinta Edición, México 2006 Pág. 208.

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

b) *Sobre la renta, en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie.*

c) *Los relativos a la venta de los impresos que editen para la difusión de sus principios, programas, estatutos y en general para su propaganda, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma*

d) *Respecto a los demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.*

En mi opinión creo que es *inconstitucional e incongruente*, que el COFIPE, regule en su artículo 87, de una manera general las exenciones de impuestos y derechos, lo cual quebranta de manera injustificable las máximas constitucionales de equidad y proporcionalidad de la obligación fiscal, prevista en la fracción IV del artículo 31, de la Constitución Política Federal, además, considero que esto atenta contra la máxima que ordena el primer párrafo del artículo 28 del citado ordenamiento el cual establece que en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidas las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijen las leyes, por que, en tal caso, debió precisarse ese tratamiento privilegiado a los partidos políticos, en las leyes fiscales especiales de cada nivel de gobierno, y no en un cuerpo legal de carácter político-electoral, lo cual no es congruente con el marco jurídico fiscal, por tratarse de una materia especializada, como lo es, la concerniente a las exenciones fiscales, en un país en donde por desgracia carecemos de una cultura financiera.

Todo este trato privilegiado del cual gozan los partidos políticos, los cuales no pagan contribuciones, por sus ingresos, utilidades, bienes o rentas, deja un gran sentimiento de molestia para la sociedad mexicana, ya que no hay igualdad y uniformidad ante la Ley Fiscal para todas las personas físicas y morales que debemos contribuir para sufragar el gasto público, ya que recalco una vez más que es injusto que los partidos políticos tengan un trato privilegiado al liberarlos legalmente de la obligación contributiva, que la final

sirve esto para que lucren y derrochen el dinero público, que proviene de nuestros impuestos.

El comentado artículo 87 del COFIPE, por ser inconstitucional, incongruente e impreciso, debe de abrogarse o tener una reforma, por que no hace distinción entre los impuestos y derechos, para saber a ciencia cierta, en que casos quedan exentos los partidos políticos de su pago, pues hay mucho que tratar de las dos contribuciones, además que no guarda armonía con los artículos 95 al 105 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en donde se obliga a todas personas físicas y morales a pagar en casos específicos esa contribución, cuando perciban ingresos por enajenación de bienes inmuebles, por prestar servicios a personas distintas a sus miembros, por arrendamientos, por intereses, regalías, premios, otros ejemplos que ya se han citado en párrafos precedentes, situación legal que debe de unificarse pues no hay que perder de vista que conforme al artículo 5 del Código Fiscal de la Federación, *las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.*

En tal virtud, las disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Impuesto sobre la Renta, deben observarse y aplicarse de manera estricta, conforme a su sentido gramatical, lógico y jurídico, en cuanto cargas y exenciones y por lo tanto, por mayor razón deben de imperar sobre el contenido del artículo 87 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

## **1.2. LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL DE TASA ÚNICA Y AL VALOR AGREGADO**

### *Ley del Impuesto Empresarial de Tasa Única*

La Ley del Impuesto Activo estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2007, la cual fue abrogada por el Decreto, que expide la Ley del Impuesto Empresarial

de Tasa Única, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de octubre de 2007, y en vigor a partir del 1 de enero de 2008. Por regla general la Ley del Impuesto Empresarial de Tasa Única (LIETU), señala como sujetos pasivos a todas las personas físicas y morales que realicen actividades empresariales en el territorio nacional y que sean residentes en el mismo, los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país por el activo atribuible a dicho establecimiento y otros casos establecidos en el artículo 1 del citado ordenamiento legal.

Por activo se entiende a el conjunto de bienes, valores, derechos y obligaciones que integran el patrimonio del contribuyente, por ello, en el artículo 4 Fracción II Inciso a) de la referida Ley, se contiene la relación de quienes están exentas o liberadas del tributo como lo son los partidos, asociaciones, coaliciones y frentes políticos legalmente reconocidos.<sup>82</sup>

Sin embargo, es discutible este artículo, pues ya se ha demostrado, que en algunos casos, los partidos políticos, sí son contribuyentes del impuesto sobre la renta, y como consecuencia, sí deben de ser sujetos pasivos del IETU, por ello es necesario realizar una reforma en las legislaciones fiscales, a fin que tengan congruencia y armonía con lo establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Fiscales en cuanto a la fiscalización de los partidos políticos.

### *El Impuesto Al Valor Agregado*

En observancia de las prescripciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, el objeto de esta contribución es la enajenación de bienes, prestación de servicios en forma independiente, conceder el uso o goce temporal de bienes y por la importación de bienes y servicios, de tal manera, que son sujetos pasivos del impuesto, las personas físicas y morales que llevan a cabo dichas operaciones, actos o los contratos respectivos, que en la práctica representan el hecho generador del tributo.

---

<sup>82</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso “*El Financiamiento de los Partidos Políticos*” Ed. Porrúa, México 2007 Pág. 212.

Los partidos políticos, en su carácter de consumidores de bienes y servicios, relacionados con enajenación de bienes, prestación de servicios en forma independiente, usar temporalmente bienes inmuebles y muebles y por ser beneficiarios de la importación de bienes y servicios, deben aceptar la traslación del impuesto, en aquellos casos que así lo ordena la ley, por que ellos, como los demás consumidores a fin de cuentas cargan con el importe de esa contribución.

Dichas personas tienen un tratamiento muy distinto al que les da la Ley del Impuesto Sobre la Renta, ya que por lo que se refiere al IVA, la ley respectiva no grava a las personas o a sus ingresos, sino a los actos o actividades realizadas durante el proceso económico, por que prácticamente el hecho generador de la obligación contributiva, es el consumo de bienes y consumos, arrendamiento e importación de los mismos, por tal virtud, cuando los partidos políticos aparezcan como sujetos pasivos deben trasladar, retener, controlar y enterar el monto del impuesto, y cuando asuman el papel de consumidores, deben aceptar la traslación e incidencia del monto del mismo, por que así es el mecanismo que marca la ley para determinar, controlar y enterar el monto del gravamen, se trata del fenómeno de la repercusión que impera en los impuestos indirectos, en cualquier parte del mundo.<sup>83</sup>

El artículo 1 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, establece la obligación de las personas morales con fines no lucrativos, de pagar o retener dicho gravamen, lo que es propio para los partidos políticos, efectuar el pago del impuesto que se les traslada, ya sea por recibir servicios personales independientes, uso o goce temporal de bienes muebles e inmuebles, adquieran desperdicios para su comercialización, reciban servicios de autotransporte terrestre de bienes, incluyendo los prestados por comisionistas, adquieran bienes tangibles.

---

<sup>83</sup> NAVAS, Ximara. *“La financiación electoral: Subvenciones y gastos, Libro: Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina”* Compiladores: Sonia Picado y Daniel Zovatto, IFE y FCE, México 199. Pág. 206.

### 1.3 OTROS IMPUESTOS FEDERALES

#### *A) Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios*

Sujetos pasivos, son las personas físicas y morales, que en territorio nacional enajenen bienes, presten servicios o importen bienes señalados en la Ley respectiva y que constituyan el hecho generador de la obligación tributaria. La Federación, las Entidades federativas y los Municipios, incluyendo a las personas morales con fines no lucrativos, como es el caso de los partidos políticos, que conforme a otras disposiciones legales no causen impuestos federales o están exentos de ellos, deben de aceptar la traslación de esta contribución y, en su caso, pagarla y trasladarla, siguiendo las indicaciones normativas en la materia.

El objeto del impuesto, es la enajenación o importación de bienes y la prestación de servicios dentro del territorio nacional, concretamente se genera, por, la producción, consumo e importación de bebidas alcohólicas fermentadas, cerveza y bebidas refrescantes, tabacos, gasolina, diesel, gas natural, por la prestación de los siguiente servicios: comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución, con motivo de la enajenación de los bienes que se han citado, excepto gasolinas, diesel, y gas natural, las importaciones de bienes deben considerarse como definitivas.<sup>84</sup>

#### *B) Impuesto al Comercio Exterior*

Sujetos pasivos, son las personas físicas y morales que aparecen como propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados o agentes aduanales, que introduzcan o extraigan del territorio nacional mercancías, productos, artículos, efectos o cualesquiera otros bienes, incluyendo sus medios de transporte que se equiparan a la importación o exportación.

Los partidos políticos, que realicen cualquiera de los hechos o actos generadores de la obligación contributiva, con el carácter de cualquiera de los supuestos que han quedado anotados, siempre y cuando cumpla las

---

<sup>84</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso “*Derecho Fiscal Mexicano*” Ed. Porrúa, Quinta Edición, México 2006 Pág. 215.

formalidades legales en la materia, podrán hacer las veces de sujetos pasivos de los impuestos al comercio exterior, quedando obligados a cumplir con las obligaciones principales y secundarias las normas jurídicas en la materia, así como ejercitar los derechos que les asisten, sin embargo, no es explícito el marco jurídico, en relación a las contribuciones y aprovechamientos al comercio exterior, además de que considero que es oportuno mencionar una vez que las exenciones a que se refiere el artículo 87 del COFIPE, no deben de hacerse extensivas a este asunto.

### *C) Impuesto Sobre Tenencia o Uso De Vehículos*

Los partidos políticos, rigurosamente deben de pagar esta contribución, en observancia de la aplicación estricta de la Ley que la regula, cuando aparezcan como dueños de las unidades que le dan origen, y como consecuencia lógica asumen el papel de sujetos pasivos, lo cual se corrobora con las facturas que amparan la propiedad y alta de ellos, pues la ley no reconoce exenciones y subsidios para las personas indicadas.

### *D) Impuesto Sobre Automóviles Nuevos*

Tratándose de partidos políticos, conforme a su razón social, no realizan actividades empresariales en el rubro de la industria automotriz o por la primera enajenación de tales vehículos, por ello, no es común verlos como sujetos pasivos de esta prestación fiscal, sin embargo, no debe de descartarse la posibilidad de que en años posteriores ante la urgencia de recursos pecuniarios el COFIPE y otros ordenamientos aplicables, les permitan dedicarse a las referidas actividades, para que puedan encuadrar en la hipótesis normativa, que los identifique como sujetos pasivos.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Idem Pág. 218.

#### 1.4 OTRAS CONTRIBUCIONES Y APROVECHAMIENTOS FEDERALES

Tratándose de aportaciones de seguridad social, los partidos políticos, que tengan trabajadores a su servicio, deben de registrarlos y darlos de alta ante el IMSS, INFONAVIT y el SAR, para que puedan acceder a los servicios de previsión social que se contienen en las leyes de la materia, para ese efecto, deben de hacer las retenciones y cumplir con el pago oportuno de las aportaciones de seguridad social, siguiendo las formalidades legales, a fin de no incurrir en infracción, en este punto en particular, no hay exenciones.

Sobre las contribuciones de mejoras para obras públicas de infraestructura hidráulica, por los beneficios específicos o particulares que puedan alcanzar los partidos políticos, como resultado de la construcción, mejoramiento, conservación y modernización de las obras en cuestión, que permitan aprovechar, explotar, distribuir o descargar aguas residuales de propiedad nacional, sean superficiales o del subsuelo, pueden ser sujetos pasivos de la obligación fiscal, y por tal virtud, deben de cumplir en tiempo y forma con el pago de esa prestación, lo cual no es común, pero tampoco se debe de descartar.

Derechos, dice la fracción IV del artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, que: *"Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público..."* en esas condiciones, en la Ley Federal de Derechos encontramos señalados de una manera detallada los dos supuestos citados, que configuran el hecho generador del tributo, y a los cuales hay que remitirse para identificar su hipótesis normativa, a fin de conocer el nacimiento, la determinación y el pago de los derechos, con sus cuotas o tarifas. Creo que es conveniente aclarar, que en la Ley referida, no se habla de exenciones y subsidios, por ello, se deben respetar la equidad, proporcionalidad y uniformidad de la obligación contributiva de los derechos, así las cosas, las exenciones sobre esta prestación fiscal, a que se refiere el artículo 87 del COFIPE, son muy cuestionables, y no son congruentes con la citada Ley, es por ello que debe de dársele armonía jurídica.

## **2. FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

Este tema tiene importantes repercusiones con el financiamiento y fiscalización de los partidos políticos, en vista de las relevantes, subvenciones, exenciones y prerrogativas que recibe el Instituto Federal Electoral, su aprobación o recorte, ocupando un lugar indispensable las tareas de control de sus ingresos y gastos.

Sabemos que la razón de ser, del IFE, consiste en, contribuir al desarrollo de la vida democrática de los mexicanos, preservar y fortalecer el régimen de partidos políticos, integrara el Registro Federal de Electores, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales, vigilando el cumplimiento de sus obligaciones en la misma materia, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones, para renovar a los integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, llevar a cabo, la emisión del voto de los ciudadanos, la formación y difusión de la cultura democrática, así como la formación profesional de los servidores públicos electorales.

Su actuación debe hacerse bajo los siguientes principios:

- Certeza.- Alude a la necesidad de que todas sus acciones estén dotadas de veracidad, certidumbre, transparenta y apegadas a los hechos que les dieron origen, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignas y confiables
- Legalidad.- Implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de sus funciones, se debe observar escrupulosamente, su marco jurídico constitucional y legal ordinario, privilegiando por encima de intereses partidistas o de otra índole, el principio de legalidad que rige todo acto de autoridad.
- Independencia.- Hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la situación, para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad, y respondan únicamente al imperio de la ley, sin

sumisión o condicionamiento a la voluntad de los poderes constituidos, partidos políticos o de cualquier otra persona física o moral.<sup>86</sup>

- Imparcialidad.- En el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del IFE, deben reconocer y velar permanentemente por los intereses de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a sus servidores públicos, de manera irrestricta al deber ser y hacer de sus funciones legales, por encima de intereses personales, candidatos o partidos políticos.
- Objetividad.- Implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre lo que se actúa y, consecuentemente la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, para no quebrantar la legalidad e imparcialidad de las contiendas legales.

## 2.1 MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política Federal, en su artículo 41 fracción V párrafo cuarto dispone que la retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Considero que *esta retribución es excesiva*, viendo la plantilla presupuestal y la nómina respectiva, no comparto para nada este tratamiento privilegiado para los consejeros electorales, que generalmente buscan ese cargo viéndolo como un *modus vivendi*, para lucrar, más que para realmente realizar un trabajo que como consecuencia de un mejor sistema democrático para nuestro país, recomiendo restringir su sueldo y otras gratificaciones o bonos y servicios con los cuales cuentan, por que resulta insultante para la economía pública, además hay cuotas de poder, recomendaciones y compromisos partidistas, la presencia de los propios legisladores que los eligen, pues no hay la suficiente imparcialidad, honestidad, transparencia y calidad de servicio para designar a

---

<sup>86</sup> NUÑEZ JIMÉNEZ, Arturo. *2El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*” FCE, México 199, Pág.198.

esos servidores públicos, el IFE es una isla de lujos inmersa en un país con millones de pobres.

Insisto que los sueldos, gratificaciones y bonos que perciben los consejeros electorales, son estratosféricos, muy elevados, y no se justifican por lo que hacen, deben de moderarse, restringiendo la partida presupuestal, no perdiendo de vista que viven de las contribuciones de la sociedad, y que hay grandes desigualdades si las comparamos con las percepciones de millones de servidores públicos.

El aparato burocrático del IFE, es una carga para las finanzas públicas federales, se ha contratado a personal innecesario y se han creado oficinas y puestos que solo son un adorno, más por compromisos políticos, cuotas de poder o por recomendaciones que como una necesidad institucional, ello debe replantearse para hacer recortes, lo mismo en lo que concierne a su calendario de trabajo, para la atención de actividades ordinarias y durante los procesos electorales, se requiere urgentemente reducir su organización y funcionamiento, sus actuaciones de sus diversas tareas deben ser temporales y no permanentes, y la duración de cargos no deben ser tan prolongadas, como en los casos de puestos de lata jerarquía y mandos medios.

En la fracción V párrafo quinto del artículo 41 de la Constitución Federal, se instituye la Contraloría General del Instituto, que tiene a su cargo todas las tareas de fiscalización de sus ingresos y egresos, se faculta a la Cámara de Diputados para designar al titular de la Contraloría General, procedimiento que en mi opinión debe ser cuestionado, por la influencia de partidos políticos, del gobierno en turno y por las cuotas de poder que puedan imperar de por medio, pudiendo darse también la improvisación de su titular.

El destino de las contribuciones destinadas a los gastos de los Institutos Electorales, partidos políticos y sus candidatos a puestos de elección popular deben de regularse con más rigor, para darle eficacia al principio de economía del gasto público, que rige el origen y destino de las cargas fiscales, siendo indispensable que el gobierno en todas sus esferas de gobierno, instituya un nuevo marco jurídico sobre la distribución del gasto público, básicamente en lo

que corresponde al pago de sueldos de servidores públicos en general, eliminando tratos excesivos y privilegiados.

Debiendo jerarquizar las prioridades, para sufragar las necesidades elementales y básicas de la población como, la educación, seguridad y salubridad pública, asistencia social, procuración y administración de justicia, asuntos ambientales y otros que son elementales para la vida y desarrollo de un país, dejando en segundo término el financiamiento de partidos políticos, Tribunales e Institutos Electorales.

Si bien es cierto que los partidos políticos y que el IFE tienen como uno de sus objetivos el desarrollo de la vida democrática de nuestro país, esto no se podrá dar si no tenemos unos pilares fuertes por ejemplo en la educación que creo que es la principal vía para que se de un desarrollo en la sociedad en los diferentes aspectos como el económico, político, ambiental etc., y por desgracia las instituciones de las cuales me he referido en párrafos precedentes no han redituado relevantes ventajas al país, sin desconocer su razón de ser que ya he dejado clara, no dejan de ser instituciones burocratizadas, viciadas y esperanzados para vivir del dinero público, de una manera privilegiada como lo han venido haciendo los partidos políticos.

## **2.2 REGLAMENTO INTERIOR DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

Algunas disposiciones legales que se han comentado del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, son reiteradas en el Reglamento Interior del IFE, y se adicionan otras, por lo cual solamente me voy a enfocar y para corroborar la formulación de su proyecto de presupuesto de egresos y el destino de los ingresos que percibe, y nos da a conocer con más detalle, la órbita de acción del mismo Instituto, su organización y funcionamiento.

El artículo 39 establece que: *“La Secretaría Ejecutiva es el órgano central de carácter unipersonal; encargado de coordinar a la Junta, de conducir la administración y supervisar el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables, cuyo titular será el Secretario Ejecutivo...”*

*Elaborar anualmente, de acuerdo con las leyes aplicables, el anteproyecto de presupuesto del Instituto para someterlo a la consideración del Presidente del Consejo...”*

Para el cumplimiento de sus atribuciones, las Direcciones Ejecutivas, deben de planear programar, organizar, dirigir, controlar, supervisar y evaluar el desarrollo de los programas y acciones internos, así como el despacho de los asuntos administrativos y recursos de las áreas de su esfera de autoridad, formular el anteproyecto de presupuesto de la Dirección Ejecutiva a su cargo, de conformidad con los criterios que fije la Dirección Ejecutiva de Administración y el Secretario Ejecutivo, proponer y promover programas de modernización, simplificación y desconcentración, así como medidas de mejoramiento de la organización y administración en el ámbito de su competencia.<sup>87</sup>

A los titulares de las Direcciones Ejecutivas, les corresponde, proponer al Secretario Ejecutivo los proyectos sobre la creación, modificación, organización, fusión o desaparición de las unidades administrativas de la Dirección Ejecutiva a su cargo, sobre esta disposición que se encuentra en el artículo 41 del citado Reglamento, es indispensable hacer notar que la creación y ampliación de unidades administrativas debe de tener su apoyo en las necesidades que reclame la sociedad y que por lo tanto tenga como consecuencia un mejoramiento en nuestra vida democrática, y así evitar su creación para darle ocupación a recomendados o para darse importancia quienes deciden en el manejo de los recursos pecuniarios del Instituto.

Dentro de las atribuciones que tiene la Dirección Ejecutiva de Administración están las siguientes: presentar al Secretario Ejecutivo para su aprobación, las políticas y normas generales para el ejercicio y control del presupuesto, establecer y aplicar las políticas generales, criterios técnicos y lineamientos a que se sujetarán los programas de administración de personal; recursos materiales y servicios generales; recursos financieros y de organización del Instituto, organizar y dirigir la administración de los recursos materiales, financieros, así como la administración del personal del Instituto, dirigir y

---

<sup>87</sup> COTARELO, Ramón *“partidos Políticos y Democracia, en: Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos”* UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie B: Estudios Comparativos, b) Estudios Especiales. No. 26. México, 1995 Pág. 183.

coordinar la elaboración del anteproyecto de presupuesto de egresos del Instituto y presentarlo para su revisión al Secretario Ejecutivo, etc.

Se trata de un abundamiento normativo de lo establecido en el artículo 133 del COFIPE, para que la Dirección Ejecutiva de Administración, aplique correctamente las políticas, normas y procedimientos para la regulación, administración y control de los recursos, materiales, financieros y de personal de los distintos órganos del Instituto.

Se trata de una labor financiera de alta responsabilidad, que debe de encausarse de la mejor manera que haya eficacia y eficiencia en el manejo de sus bienes, ingresos, egresos, servicios y control presupuestal.

La Contraloría General de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41 de la Constitución Federal; y, 388 y 391 del COFIPE, es el órgano encargado del control, fiscalización y vigilancia de las finanzas y recursos del Instituto. Para el ejercicio de sus atribuciones está dotada de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones y su titular está adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo y mantendrá la coordinación técnica con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

## **2.3 REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

La Contraloría Interna es un órgano auxiliar que depende de la Comisión de Administración y dentro de sus funciones esta la de verificar la adecuada integración y ejercicio del presupuesto de egresos del Tribunal Electoral, por su parte el artículo 62 del Reglamento Interno del Tribunal instituye: *“...El Secretario Administrativo tendrá las atribuciones de planear, organizar, dirigir, controlar y evaluar la administración de los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos, que demandan las diversas áreas del Tribunal Electoral para el cumplimiento de sus atribuciones; coordinar los trabajos para formular el anteproyecto de presupuesto anual de egresos del Tribunal Electoral, a fin de que su Presidente lo presente ante la Comisión de Administración para su aprobación...”*

La Secretaría Administrativa, tiene el papel fundamental de las tareas administrativas, financieras, sobre el manejo de recursos humanos y materiales que se requirieran para el cumplimiento de las funciones del Tribunal, tanto de la Sala Superior como de sus Salas Regionales.

De igual forma el precepto 65 del Reglamento citado, indica que el Coordinador Financiero tendrá las atribuciones siguientes: Coordinar los procesos para la planeación, administración, asignación, ejecución y control de los recursos financieros autorizados, para el eficaz cumplimiento de las tareas asignadas a la Sala Superior y las Salas Regionales, coordinar, dirigir y avalar los informes o reportes de carácter financiero, presupuestal y programático y del ejercicio del gasto, así como los que le sean requeridos por las autoridades competentes, conforme a los plazos y términos previstos, sin perjuicio de la información que se genere al interior del Tribunal Electoral, coordinar la elaboración e integración del Anteproyecto, el Proyecto y el Presupuesto de Egresos del Tribunal Electoral, así como el Programa Anual de Trabajo y del Programa Anual de Ejecución de las áreas que integran la Coordinación Financiera y mantener permanentemente informado al Secretario Administrativo de los resultados y avances obtenidos de su aplicación.<sup>88</sup>

Cabe mencionar que las tareas encomendadas al Coordinador Administrativo y al Coordinador Financiero, dentro de la estructura y funcionamiento del Tribunal Federal Electoral, existe una duplicidad de funciones como son la elaboración del anteproyecto de presupuestos de egresos, la elaboración de inventarios, lo de adquisiciones de bienes y servicios, rendición de informes de estados financieros, y otros cometidos, ello de cambiar con un marco jurídico más sencillo, simplificado, reducción del aparato burocrático, eliminando parte de su reglamentación por incongruente e innecesaria.

---

<sup>88</sup> BERLIN VALENZUELA, Francisco. “*Financiamiento de Partidos Políticos*”. Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) Costa Rica 1995 Pág. 208.

## 2.4 PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL IFE Y TRIFE DE 2000 A 2010

El dinero público que se destina para los procesos electorales, queda en manos del Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral el Poder Judicial de la Federación, la Fiscalía Especial para Delitos Electorales y de los partidos políticos, quienes para su administración uso y destino deben rigurosamente ajustarse a las prescripciones legales en la materia, a fin de que sus finanzas públicas sean transparentes, honestas y veraces, ello sin perder de vista que las subvenciones de recursos públicos que reciben los partidos políticos son entregadas y fiscalizadas por el IFE.

El presupuesto público federal ejercido y aprobado para que el IFE, TRIFE y FEPADE, lleven a cabo sus respectivas funciones, ha sido de 105 mil 299.64 millones de pesos.

De manera particular, el **Instituto Federal Electoral** ha recibido 10 mil 899.91 millones de pesos durante el período de 2000 a 2009, distribuidos de la siguiente manera:<sup>89</sup>

- En el año 2000 ejerció 8 mil 300.6 mdp
- En el año 2001 ejerció 5 mil 294.2 mdp
- En el año 2002 ejerció 5 mil 850.7 mdp
- En el año 2003 ejerció 10 mil 976.8 mdp
- En el año 2004 ejerció 5 mil 531.1 mdp
- En el año 2005 se aprobaron 6 mil 398.1 mdp
- En el año 2006 se aprobaron 11 mil 892.1 mdp
- En el año 2007 se aprobaron 7 mil 434.4 mdp
- En el año 2008 se aprobaron 7 mil 967.4 mdp
- En el año 2009 se aprobaron 9 mil 157.1 mdp
- En el año 2010 se aprobaron 8 mil 631.0 mdp

El **Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, ha recibido 10 mil 899.91 millones de pesos, distribuidos de la siguiente manera:

---

<sup>89</sup> <http://ife.org.mx/docs/IFE/TRANSPARENCIA/PartidosPolíticosyFinanciamiento>

- En el año 2000 ejerció 1,016.19
- En el año 2001 ejerció 695.65
- En el año 2002 ejerció 713.79
- En el año 2003 ejerció 965.52
- En el año 2004 ejerció 854.61
- En el año 2005 se aprobaron 1,175.56
- En el año 2006 se aprobaron 1,046.43
- En el año 2007 se aprobaron 1,045.75
- En el año 2008 se aprobaron 1,434.17
- En el año 2009 se aprobaron 1,997.89
- En el año 2010 se aprobaron 1,995.20

Para el periodo 2000-2009, la **FEPADE** ha recibido 932.13 mdp, distribuidos de la siguiente manera:

- 51.28 mdp en el 2000;
- 59.23 mdp en el 2001;
- 70.83 mdp en el 2002;
- 84.56 mdp en el 2003;
- 107.95 mdp en el 2004;
- 135.91 mdp en el 2005;
- 120.58 mdp en el 2006;
- 112.84 mdp en el 2007;
- 108.18 mdp en el 2008; y
- 117.90 mdp en el 2009

Una vez establecidas estas cantidades puedo concluir lo siguiente:

La responsabilidad de los procesos electorales federales en México recaen sobre tres organismos: el IFE, el TRIFE y la FEPADE. El primero, organiza las elecciones, el segundo es última instancia en materia de impugnaciones y la tercera vigila que no se cometan delitos durante la jornada electoral, la cual considero no debe de existir, ya que no hay suficientes razones profesionales y técnicas para haberla instituido, pues cualquier agente del Ministerio Público

con experiencia puede asumir esa responsabilidad, sin necesidad de hacer nombramientos burocráticos, ya que esto representa una carga presupuestal innecesaria.

Durante el periodo 2000-2009 se erogarán en nuestro país por actividades electorales 93 mil 522.57 mdp. En el año 2009, se aprobaron para estos tres organismos 14 mil 296.54 mdp.

En términos comparativos, durante el periodo 2000-2009, en nuestro país, por cada 100 pesos ejercidos o aprobados para ciencia y tecnología, se erogaron 55.33 pesos para actividades electorales.

En el año 2000, la relación entre el gasto en ciencia y tecnología y actividades electorales era casi uno a uno. En el año 2009 esta relación ha cambiado, actualmente, por cada 100 pesos aprobados para ciencia y tecnología, se aprobaron 53.58 pesos para actividades electorales.

El presupuesto público federal en materia electoral tiene una tendencia cíclica, crece significativamente durante los años en que se realizan elecciones federales. Sin embargo, como producto de la reforma electoral aprobada en el año 2007 por el Congreso de la Unión, el incremento del financiamiento para las actividades electorales en el 2009 (año que se celebrarán elecciones federales) será más estable en comparación con el incremento sufrido en el año 2006 con respecto al año 2003.

### **3. UNIDAD DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

En sesión extraordinaria de fecha 22 de noviembre de 1996, el Consejo General emitió el Acuerdo por el que se constituyó, entre otras, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas.

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, se reformó el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de

gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente.

El 14 de enero de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo Libro Segundo, Título Tercero, Capítulo Tercero, contiene las facultades y atribuciones de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, así como las reglas para su desempeño y los límites precisos respecto de su competencia.

El artículo 79, párrafos 1 y 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que para los efectos de lo dispuesto por el artículo 41 constitucional, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación. Asimismo, la disposición aludida establece que la Unidad contará con autonomía de gestión en el ejercicio de sus atribuciones.

El Capítulo Tercero, Título Tercero del Libro Segundo del ordenamiento citado, contiene las facultades y atribuciones de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, así como las reglas para su desempeño y los límites precisos respecto de su competencia.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 82 de la norma citada, la Unidad referida contará con la estructura administrativa que determine su Reglamento Interior y con los recursos presupuestarios que apruebe el Consejo General.

Con motivo de la expedición del nuevo código electoral, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos asume las funciones de las Direcciones de Análisis de Informes Anuales y de Campaña, y de Quejas y Procedimientos Oficiosos, ambas adscritas a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos; así como las atribuciones de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas,

Por lo cual con el objeto de dar cumplimiento a lo ordenado en los artículos 41, base V, párrafo décimo de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos y 79, párrafos 1 y 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se integra la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Estas disposiciones entraron en vigor con la aprobación del Acuerdo CG05/2008 que fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 18 de enero de dos mil ocho.

Derivado del Acuerdo antes citado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de enero del año en curso, se dio el Acuerdo CG309/2008 el cual fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 10 de julio de dos mil ocho, mediante el cual instruyó al titular de la Unidad de Fiscalización a iniciar y coordinar los trabajos para la elaboración del Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

El Acuerdo CG11/2009 de fecha catorce de enero de dos mil nueve del Consejo General, modificó el Acuerdo señalado en el párrafo precedente por el cual se expide el Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

### **3.1 REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO EN PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA ELECTORAL**

#### *Precampañas*

Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido. Los informes de ingresos y gastos de precampaña deberán ser presentados a más tardar dentro de los treinta días posteriores a la conclusión de las precampañas.

Los plazos de precampaña serán de acuerdo a lo siguiente:

- a) Cuando se renueve 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.

- b) 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.
- c) Los periodos de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos. Cuando un partido tenga prevista la celebración de una jornada de consulta directa, ésta se realizará el mismo día para todas las candidaturas.

Se deberá presentar un informe por cada uno de los candidatos internos registrados ante el partido. En los casos en los que no se lleve a cabo un proceso interno de selección de candidato y el partido reconozca como candidato único a algún ciudadano o éste se proclame como tal, el partido estará obligado a presentar un informe de ingresos y gastos aplicados a la promoción de dicho ciudadano a partir de su registro o reconocimiento como candidato único y hasta la postulación de los candidatos a cargos de elección popular que haga el partido. En los casos en los que un ciudadano por derecho propio, ya sea con recursos propios o ajenos, promueva su imagen con la intención de convertirse en candidato a cargo de elección popular y finalmente sea postulado por un partido, éste se obliga a presentar un informe de ingresos y gastos aplicados a la promoción de dicho ciudadano, a partir del inicio de sus actividades de promoción y hasta la postulación como candidato a cargo de elección popular que haga el partido.

Quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto de precampaña los gastos de propaganda, gastos operativos de campaña, gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, así como los gastos de producción de los mensajes para radio y televisión.

La Unidad de Fiscalización contará con sesenta días para revisar los informes que presenten los partidos políticos. Si durante la revisión de los informes la Unidad de Fiscalización advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, se notificará al partido que hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo de diez días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones.

La Unidad de Fiscalización notificará 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. Al vencimiento del plazo señalado para la rectificación de errores u omisiones, la Unidad de Fiscalización dispondrá de un plazo de hasta veinte días para elaborar el Dictamen Consolidado, que deberá presentar al Consejo General dentro de los tres días siguientes a su conclusión.<sup>90</sup>

### *Informes de Campaña*

Los informes de campaña deberán ser presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes contados a partir del día en que concluyan las campañas electorales. Se deberá presentar un informe por cada una de las campañas en las elecciones en que hayan participado los partidos, deberá presentarse:

- a) Un informe por la campaña de su candidato para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) 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.
- c) 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, correspondientes a los siguientes rubros:

- a) Gastos de propaganda: los ejercidos en bardas, mantas, volantes o pancartas que hayan de utilizarse, permanecer en la vía pública o distribuirse durante el periodo de las campañas electorales; renta de equipos de sonido, o locales para la realización de eventos políticos durante el periodo de las

---

<sup>90</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso “*El Financiamiento de los Partidos Políticos*” Ed. Porrúa, México 2007 Pág. 148.

campañas electorales; propaganda utilitaria que haya de utilizarse o distribuirse durante el periodo de las campañas electorales, así como los aplicados en anuncios espectaculares en la vía pública, salas de cine y páginas de internet, y otros similares.

b) Gastos operativos de campaña: comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares, que hayan de ser utilizados o aplicados durante el periodo de las campañas electorales.

c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos: comprenden los ejercidos en cualquiera de estos medios tales como mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto, difundidos durante el periodo de las campañas electorales.

d) Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión: comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.

En los informes de campaña serán reportados los ingresos que se recibieron dentro del periodo comprendido entre la fecha de registro de los candidatos en la elección de que se trate y hasta un mes después de su conclusión.

No se incluirán en los informes de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y organizaciones, ni aquellos respecto a los que exista prohibición legal expresa para ser considerados dentro de los topes de gasto de campaña.

Los partidos políticos deberán presentar un informe preliminar por cada campaña, 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.

### **3.2. SANCIONES DE LAS FALTAS DE LOS PARTIDOS EN LA PRESENTACIÓN DE SUS INFORMES DE FINANCIAMIENTO**

Para la calificación de las faltas así como para fijar la sanción que corresponda al partido político por la infracción cometida, se deben de comprender las

circunstancias tanto las de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución, como a las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, verbigracia el grado de intencionalidad o negligencia y la reincidencia) que rodean a la contravención de la norma administrativa. Una vez acreditada la infracción cometida por un partido político, y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, determinar si la falta fue:

- Levísima
- Leve
- Grave 

{	Grave ordinaria
{	Grave especial
{	Grave mayor
{	Particularmente grave

Por otra parte en el Recurso de Apelación identificado con la clave SUP-RAP-85/2006, El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación impuso la obligación al Consejo General de analizar y valorar puntos específicos para que se estuviera en posibilidad de realizar una adecuada calificación e individualización de la sanción, a saber:

- a) Tipo de infracción (Acción u Omisión).
- b) Circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron las irregularidades.
- c) La comisión intencional (dolo) o culposa de las irregularidades (por lo general en las resoluciones que realiza la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos siempre evita hablar de irregularidades de dolo, ya que el mismo no se presume se debe de acreditar, por lo que general o mayoritariamente las acciones son culposas).
- d) Trascendencia en las normas transgredidas
- e) Intereses o valores jurídicos tutelados, así como los resultados o efectos generados o que pudieron producirse por la comisión de la falta

- f) Reiteración, (comisión de faltas similares en el mismo ejercicio) o reincidencia de la falta (comisión de faltas similares en ejercicios sucesivos o actualizados en el presente).
- g) Generalmente en cuanto a faltas aplica cuantitativamente la singularidad a las de fondo (a detalle) y la pluralidad a la forma (acumulado) de las irregularidades acreditadas.

Los criterios o elementos para la individualización de la sanción se da acorde con la sentencia emitida en el recurso de apelación SUP-RAP-85/2006:

- a) Calificación de la falta o irregularidad cometida, en levísimas, leves, graves (ordinarias, especiales, mayormente o mayoritariamente grave y particularmente grave).
- b) Entidad de la lesión, daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta
- c) Condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reiteración o reincidencia).
- d) Que la imposición de la sanción no afecte, sustancialmente, el desarrollo de las actividades de la agrupación política, de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o substanciales.
- e) Monto implicado

El Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales en el artículo 26.1 ha establecido algunos criterios para calificar las faltas y fijar sanciones, sin embargo los que se toman en cuenta son los que ha venido señalando el TEPJF.

Para la imposición de la sanción, las cuales son determinadas por la Unidad de Fiscalización y que son aplicadas por el Consejo General, las cuales consisten en: amonestación pública, multa de 10,000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, reducción de las ministraciones máximo del 50% de la anual y de campañas el cual solo se tomo del financiamiento público.

Finalmente, para la imposición de la sanción, la Sala Superior ha destacado que la autoridad electoral cuanta con las mas amplias facultades para elegir la sanción que considere apta para cumplir los propósitos para los cuales se

impone y destaca también que uno de los elementos que puede tomar en cuenta es el monto económico involucrado en dichas faltas.

Lo anterior de conformidad con el criterio sustentado en la sentencia del Recurso de Apelación SUP-RAP-89/2007, en los siguientes términos:

*“...Si bien es cierto que esta Sala Superior ha sostenido que resulta incorrecto que tratándose de faltas formales se tome como parámetro las sumas involucradas al momento de determinar el monto de la sanción, al no acreditarse una violación sustantiva, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas (tal como lo determino en la sentencia recaída al Recurso de Apelación SUP-RAP-29/2007), ello no significa que no deban considerarse tales montos en forma alguna. Al respecto, cabe precisar que el criterio de esta Sala Superior supone que en ciertos casos, como el presente, queda al arbitrio de la autoridad (administrativa o IFE) estimar o no el momento total implicado en las irregularidades cometidas, cuando el mismo sea determinable, siempre que no sea el elemento exclusivo o primordial en la individualización e imposición de la sanción respectiva, y se precise con claridad el origen de dicho monto, para efecto de garantizar el derecho de defensa de los afectados y para que esta autoridad jurisdiccional este en posibilidad de valorar la constitucionalidad y legalidad de la medida...”*

Es importante precisar, que todas las faltas consideradas como formales, se castigan con la imposición de una sola sanción, por cada una de ellas, tal forma de proceder, es consecuencia de la aplicación del criterio contenido en la sentencia identificada con los datos SUP-RAP-62/2005, en que la Sala Superior del Tribunal Electoral sostuvo:

*“Ciertamente, en atención a la naturaleza jurídica del Derecho Administrativo Sancionador Electoral, a las finalidades perseguidas con la exigencia normativa de que las agrupaciones políticas nacionales rindan informes periódicos sobre sus ingresos y egresos, de acuerdo a la preceptiva inmersa en el Reglamento que*

*establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicable a las agrupaciones políticas nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes, así como a los valores sujetos a protección, cabe considerar que, cuando en el procedimiento de revisión de un informe rendido por cierta agrupación política nacional se encuentra la infracción de varias disposiciones del reglamento indicado, a través de diversas acciones u omisiones, de carácter puramente formal, como la no presentación de documentos que deben exhibirse con el informe, el llenado indebido de formatos, la falta de demostración del manejo de entradas y salidas de objetos en bodegas o almacenes (mediante kardex o tarjetas con anotaciones de entrada y salida), el manejo individual de cuentas bancarias que se deban operar mancomunadamente, etc., no resulta jurídicamente correcto imponer una sanción particular por cada falta cometida, como se ha venido haciendo hasta ahora, sino la imposición de una sola sanción por todo el conjunto, ya que con esa clase de faltas no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable, sino únicamente su puesta en peligro, con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas y de los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar, considerablemente la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente y los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en los informes, y en algunos casos al inicio y prosecución de procedimientos sancionadores específicos subsecuentes.”*

Desde luego, este criterio no resulta aplicable a las faltas que impliquen violaciones sustantivas, para las cuales procede la sanción particular por cada una. Esto por que es posible que se localicen tanto las faltas formales como

sustantivas. De esta suerte, independientemente de la sanción unitaria por faltas formales, se debe de sancionar específicamente por las sustantivas, cuando estas últimas queden plenamente demostradas en el propio procedimiento de revisión del informe respectivo o en el procedimiento administrativo sancionador que se sustancie para investigar las probables irregularidades que pudieran encubrirse con las deficiencias documentales del informe. En razón de ello, en las resoluciones que contienen las irregularidades detectadas en los informes anuales y de campaña, se encuentran identificadas las faltas que se consideran de carácter formal y sobre las cuales se impone una sanción, y aquellas que se consideran de fondo, sancionándolas en lo individual.

#### **4. PROPUESTAS PARA UN MEJOR FINANCIAMIENTO QUE PERMITA UN EQUILIBRIO ENTRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA EL ACCESO AL PODER**

Si bien es cierto que en los últimos años se han dado varias reformas acerca del financiamiento de los partidos políticos, aún existen excesos e imprecisiones sobre el manejo de ingresos, gastos, prerrogativas y fiscalización, lo que motiva la formulación de algunas propuestas de mi parte con las cuáles se tenga una nueva toma de conciencia política y una clara rendición de cuentas que haga efectiva una transparencia en el financiamiento de los partidos políticos.

La naturaleza jurídica de entidades de interés público a los partidos políticos les otorga las mismas posibilidades para que compitan a los cargos de elección popular, sin embargo, este supuesto se vuelve insostenible cuando hoy en día el ingreso público que se otorga a los partidos políticos atiende a la obtención de votos en la elección pasada, es por esto, que se deben de dar nuevas formas para que de acuerdo a las posibilidades de cada partido tengan un equilibrio para que puedan tener un acceso real a un puesto de elección

popular, además de ciertas reformas en cuanto a la organización interna de cada partido y al financiamiento que se le destina al IFE y al TRIFE.

Entre las propuestas para un mejor financiamiento entre los partidos políticos, están las siguientes:

**Primero**, reducir el presupuesto público que perciben los partidos políticos, reformando la Constitución Federal en sus artículos 41 y 116 y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en lo que concierne a los artículos 32 y 78.

Por lo que mi primera propuesta va encaminada a modificar la base cálculo contenido en la Constitución Política que se establece en el artículo 41 fracción II inciso a, disminuyendo el porcentaje del 65 al 40 por ciento del salario mínimo vigente en el Distrito Federal multiplicado por el padrón electoral, y del resultado de lo anterior el 40% se distribuiría de forma igualitaria entre los partidos políticos y el 60% restante de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior, por lo que el citado artículo establecería lo siguiente:

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.

I.- Los partidos políticos...

II.- La ley garantizará...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 cuarenta por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El cuarenta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el sesenta por ciento restante de acuerdo con el

porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

**Segundo**, aumentar del 10 al 40 por ciento el límite de aportaciones de simpatizantes y militantes, ya que el propósito es que los partidos políticos tengan ingresos iguales sin que esto represente costos adicionales al erario público, para lo cual se tendría que dar una reforma en el artículo 78 punto 4 inciso c fracción I del COFIPE.

Artículo 78.- Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes...

4. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades...

c) El financiamiento de simpatizantes...

I. Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones, en dinero o en especie, de afiliados y simpatizantes por una cantidad superior al cuarenta por ciento del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior...

Esta reforma obligaría que los comités nacionales de los partidos políticos otorguen a sus comités estatales y municipales, con criterios de proporcionalidad y equidad, una parte del financiamiento público que reciben del órgano federal electoral, con la finalidad de fortalecer el federalismo.

Además de que el financiamiento público en México esta catalogado a nivel mundial, como excesivo, se trata de un gran derrochador de dinero público en los asuntos políticos.

**Tercero**, los partidos políticos que busquen mantener su registro, deberán tener, por lo menos, el tres por ciento de la votación de las elecciones federales ordinarias y no el dos por ciento como actualmente está estipulado en el artículo 32 del COFIPE. Por lo anterior, esta propuesta tendría como finalidad

que los partidos políticos que logren su registro, tengan un porcentaje de representatividad social que les permita acceder al financiamiento público. Además de que una de las tareas de los partidos es fomentar la cultura del voto entre la sociedad mexicana, ya que se dio un porcentaje del 55.2% de abstencionismo y solo el 44.8% de participación ciudadana en el proceso electoral federal 2008-2009, lo cual es verdaderamente preocupante que exista un elevado porcentaje de abstencionismo, ya que refleja que los ciudadanos no están ejerciendo su derecho de emitir su voto.

**Cuarto**, continuar moderando los tiempos disponibles en la radio y la televisión, dándoles más calidad a sus mensajes, mesas redondas, debates y entrevistas, y evitar la contaminación visual y auditiva, que es una gran molestia para nosotros como electores vernos llenos de publicidad sin calidad y mensajes totalmente absurdos, ridículos y sin un contenido congruente con la realidad de nuestro país y con la ideología del partido que en muchas ocasiones no es la que plasman en su publicidad. Para que esto sea factible se tendrá que dar una reforma en el artículo 41 de la Constitución Federal Apartado A inciso e), modificando los porcentajes y quedando de la siguiente manera:

Artículo 41.-...

Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el cuarenta por ciento en forma igualitaria y el sesenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

**Quinto**, reestructurar la organización y funcionamiento de los partidos políticos, sobre todo de los más grandes, por la abundancia de su personal directivo, administrativo y operativo, reduciendo su nómina y altos sueldos, lo mismo que la adquisición de vehículos, celulares, bienes muebles e inmuebles y de

diversos servicios que tienen contratados, que resultan excesivos todos estos lujos que se dan las personas que trabajan en los partidos políticos.

**Sexto**, recortar el presupuesto que se destina al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, bajando sueldos, bonos y compensaciones de su personal de mandos medios y superiores, limitar de adquisiciones de bienes y servicios, incluyendo lo de vehículos y demás servicios que contratan, que su funcionamiento sea temporal, básicamente que se ajuste al calendario electoral, desapareciendo algunas direcciones, subdirecciones y otras oficinas innecesarias, cancelar diversas plazas, para hacer más acciones con menos recursos. Respecto a esta propuesta en el punto dos de este capítulo cuarto ya se menciona que el financiamiento de estos organismos es totalmente exagerado y que hay un gran derroche del erario público entre su personal.

**Séptimo**, en el caso del Congreso de la Unión y legislaturas locales, debe de haber una reducción en un 40% el número de diputados, así como el personal administrativo y de asesorías, pues representan una grave carga para las finanzas públicas, para esto se debe de reformar el artículo 116 de la Constitución Federal, pues ya que representan una grave carga para las finanzas públicas, y no vemos la calidad en su actuación, reflejando nula eficacia y eficiencia para dar solución a los problemas que demanda la sociedad mexicana, que se reduzca su sueldo y que desaparezcan bonos y otros ingresos innecesarios que perciben.

#### **4.1 PRESUPUESTOS OTORGADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS DURANTE EL PERÍODO 200-2010**

El Instituto Federal Electoral aprobó la distribución de casi 3 mil millones de pesos para los siete partidos políticos nacionales, correspondiendo al PAN 735 millones 556 mil pesos, al PRI 930 millones 336 mil pesos, al PRD casi 391 millones, para el PT la asignación fue de 204 millones 498 mil, el PVEM recibirá 271 millones de pesos, Convergencia casi 179 millones y Nueva Alianza 199 millones 299 mil pesos, en financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes. En el documento se indica que los institutos políticos recibirán, como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, una bolsa global por 2 mil 910 millones 57 mil 120 pesos, que se distribuirá entre los partidos políticos con base en el esquema de 30 por ciento en forma igualitaria y 70 por ciento según el porcentaje de la votación nacional que obtuvieron en la elección inmediata anterior y tal como se determinó en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2010.

A lo que se suma, la cifra del financiamiento público para actividades específicas, relativas a Educación y Capacitación Política, Investigación Socioeconómica y Política, así como a las Tareas Editoriales en el año 2010, que será de 87 millones 301 mil pesos distribuidos bajo el mismo esquema de 30 por ciento igualitario y 70, proporcional, correspondiendo al PAN 22 millones 66 mil pesos, al PRI, casi 27 millones, para el PRD casi 12 millones, el PVEM recibirá 8 millones 130 mil, Convergencia, 5 millones 353 mil y Nueva Alianza, 6 millones de pesos.

## FINANCIAMIENTO PÚBLICO 2000

<b>PARTIDO POLÍTICO NACIONAL</b>	<b>ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES</b>	<b>GASTOS DE CAMPAÑA</b>	<b>ACTIVIDADES ESPECÍFICAS</b>	<b>TOTALES</b>
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$ 335,767,829.30	\$ 335,767,829.30	\$ 21,177,590.59	<b>\$ 692,713,249.19</b>
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	455,120,507.44	455,120,507.44	10,873,263.37	<b>921,114,278.25</b>
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	326,705,109.66	326,705,109.66	3,442,281.55	<b>656,852,500.87</b>
PARTIDO DEL TRABAJO	105,152,662.47	105,152,662.47	7,039,781.38	<b>217,345,106.32</b>
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	116,946,859.98	116,946,859.98	13,349,515.35	<b>247,243,235.31</b>
CONVERGENCIA POR LA DEMOCRACIA, P. P. N.	26,793,859.37	26,793,859.37	414,890.39	<b>54,002,609.13</b>
PARTIDO DE CENTRO DEMOCRÁTICO	26,793,859.37	26,793,859.37	1,183,723.45	<b>54,771,442.19</b>
PARTIDO DE LA SOCIEDAD NACIONALISTA	26,793,859.37	26,793,859.37	4,710,907.52	<b>58,298,626.26</b>
PARTIDO AUTÉNTICO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA	26,793,859.37	26,793,859.37	0.00	<b>53,587,718.74</b>
PARTIDO ALIANZA SOCIAL	26,793,859.37	26,793,859.37	0.00	<b>53,587,718.74</b>
DEMOCRACIA SOCIAL, P. P. N.	26,793,859.37	26,793,859.37	988,029.23	<b>54,575,747.97</b>
<b>TOTALES</b>	<b>1,500,456,125.07</b>	<b>1,500,456,125.07</b>	<b>63,179,982.83</b>	<b>3,064,092,232.97</b>

## FINANCIAMIENTO PÚBLICO 2001

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	TOTALES
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$ 619,250,613.60	\$ 18,223,645.22	<b>\$ 637,474,258.82</b>
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	689,794,183.75	5,092,492.78	<b>694,886,676.53</b>
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	273,198,587.92	6,548,232.30	<b>279,746,820.22</b>
PARTIDO DEL TRABAJO	137,992,579.60	8,277,767.62	<b>146,270,347.22</b>
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	176,310,746.53	0.00	<b>176,310,746.53</b>
CONVERGENCIA POR LA DEMOCRACIA, P. P. N.	113,638,342.80	643,441.80	<b>114,281,784.60</b>
PARTIDO DE LA SOCIEDAD NACIONALISTA	98,192,354.46	4,726,500.00	<b>102,918,854.46</b>
PARTIDO ALIANZA SOCIAL	98,192,354.46	603,750.00	<b>98,796,104.46</b>
<b>TOTALES</b>	<b>2,206,569,763.12</b>	<b>44,115,829.72</b>	<b>2,250,685,592.84</b>

## FINANCIAMIENTO PÚBLICO 2002

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	TOTALES
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$ 646,497,591.42	\$ 20,607,006.57	<b>\$ 667,104,597.99</b>
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	720,145,034.18	15,679,312.77	<b>735,824,346.95</b>
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	285,219,385.37	9,553,118.08	<b>294,772,503.45</b>
PARTIDO DEL TRABAJO	144,064,326.53	10,656,499.50	<b>154,720,826.03</b>
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	184,068,421.70	2,455,500.00	<b>186,523,921.70</b>
CONVERGENCIA POR LA DEMOCRACIA, P. P. N.	118,638,429.43	13,973,279.69	<b>132,611,709.12</b>
PARTIDO DE LA SOCIEDAD NACIONALISTA	102,512,817.67	1,639,612.50	<b>104,152,430.17</b>
PARTIDO ALIANZA SOCIAL	102,512,817.67	4,056,562.50	<b>106,569,380.17</b>
PARTIDO LIBERAL MEXICANO	19,197,156.87	0.00	<b>19,197,156.87</b>
MÉXICO POSIBLE	19,197,156.87	0.00	<b>19,197,156.87</b>
FUERZA CIUDADANA	19,197,156.87	0.00	<b>19,197,156.87</b>
<b>TOTALES</b>	<b>2,361,250,294.58</b>	<b>78,620,891.61</b>	<b>2,439,871,186.19</b>

## FINANCIAMIENTO PÚBLICO 2003

<b>PARTIDO POLÍTICO NACIONAL</b>	<b>ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES</b>	<b>GASTOS DE CAMPAÑA</b>	<b>ACTIVIDADES ESPECÍFICAS</b>	<b>TOTALES</b>
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$ 641,132,019.91	\$ 641,132,019.91	\$ 26,249,070.02	<b>\$ 1,308,513,109.84</b>
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	714,168,268.29	714,168,268.29	16,915,012.92	<b>1,445,251,549.49</b>
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	282,852,142.03	282,852,142.03	8,531,486.04	<b>574,235,770.10</b>
PARTIDO DEL TRABAJO	142,868,588.82	142,868,588.82	11,503,603.77	<b>297,240,781.42</b>
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	182,540,739.69	182,540,739.69	1,897,664.15	<b>366,979,143.52</b>
CONVERGENCIA	117,653,787.75	117,653,787.75	13,089,415.44	<b>248,396,990.95</b>
PARTIDO DE LA SOCIEDAD NACIONALISTA	67,774,673.85	101,662,010.78	6,274,152.09	<b>175,710,836.72</b>
PARTIDO ALIANZA SOCIAL	67,774,673.85	101,662,010.78	5,306,467.78	<b>174,743,152.41</b>
PARTIDO LIBERAL MEXICANO	30,460,527.57	45,690,791.36	2,370,203.95	<b>78,521,522.88</b>
MÉXICO POSIBLE	30,460,527.57	45,690,791.36	1,685,200.24	<b>77,836,519.17</b>
FUERZA CIUDADANA	30,460,527.57	45,690,791.36	0.00	<b>76,151,318.93</b>
<b>TOTALES</b>	<b>2,308,146,476.90</b>	<b>2,421,611,942.13</b>	<b>93,822,276.40</b>	<b>4,823,580,695.43</b>

### MINISTRACIÓN EXTRAORDINARIA PARA GASTOS DE CAMPAÑA EN DOS DISTRITOS

	<b>PARTIDO POLÍTICO NACIONAL</b>	<b>IMPORTE</b>
1	PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	<b>\$ 1,709,685.39</b>
2	PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	<b>1,904,448.72</b>
3	PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	<b>754,272.38</b>
4	PARTIDO DEL TRABAJO	<b>380,982.90</b>
5	PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	<b>486,775.31</b>
6	CONVERGENCIA	<b>313,743.43</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>5,549,908.13</b>

## FINANCIAMIENTO PÚBLICO 2004

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	TOTALES
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$ 499,131,088.83	\$ 30,382,449.65	<b>\$ 529,513,538.48</b>
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	550,797,172.79	16,862,411.83	<b>567,659,584.62</b>
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	323,894,251.95	7,419,458.74	<b>331,313,710.69</b>
PARTIDO DEL TRABAJO	121,285,135.05	5,803,797.47	<b>127,088,932.52</b>
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	171,206,971.42	2,798,419.20	<b>174,005,390.62</b>
CONVERGENCIA	119,515,565.97	5,885,317.01	<b>125,400,882.98</b>
<b>TOTALES</b>	<b>1,785,830,186.01</b>	<b>69,151,853.90</b>	<b>1,854,982,039.91</b>

## FINANCIAMIENTO PÚBLICO 2005

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	TOTALES
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$ 546,037,428.77	\$ 14,227,223.14	<b>\$ 560,264,651.91</b>
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	602,558,884.31	427,325.70	<b>602,986,210.01</b>
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	354,332,536.06	1,183,650.85	<b>355,516,186.91</b>
PARTIDO DEL TRABAJO	132,683,026.11	4,928,545.95	<b>137,611,572.06</b>
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	187,296,316.65	298,425.00	<b>187,594,741.65</b>
CONVERGENCIA	130,747,160.02	5,970,996.18	<b>136,718,156.20</b>
NUEVA ALIANZA	16,280,461.27	0.00	<b>16,280,461.27</b>
ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA Y CAMPESINA	16,280,461.27	0.00	<b>16,280,461.27</b>
<b>TOTALES</b>	<b>1,986,216,274.46</b>	<b>27,036,166.82</b>	<b>2,013,252,441.28</b>

## FINANCIAMIENTO PÚBLICO 2006

<b>PARTIDO POLÍTICO NACIONAL</b>	<b>ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES</b>	<b>GASTOS DE CAMPAÑA</b>	<b>ACTIVIDADES ESPECÍFICAS</b>	<b>TOTALES</b>
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$ 555,866,537.74	\$ 555,866,537.74	\$ 17,588,089.70	<b>\$1,129,321,165.18</b>
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	613,405,424.52	613,405,424.52	113,565.83	<b>1,226,924,414.87</b>
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	360,710,804.15	360,710,804.15	1,269,761.33	<b>722,691,369.63</b>
PARTIDO DEL TRABAJO	135,071,426.34	135,071,426.34	4,866,351.53	<b>275,009,204.21</b>
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	190,667,799.64	190,667,799.64	900,387.90	<b>382,235,987.18</b>
CONVERGENCIA	133,100,713.12	133,100,713.12	6,077,296.90	<b>272,278,723.14</b>
NUEVA ALIANZA	39,776,454.11	39,776,454.11	2,752,000.22	<b>82,304,908.44</b>
ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA Y CAMPESINA	39,776,454.11	39,776,454.11	778,227.55	<b>80,331,135.77</b>
<b>TOTALES</b>	<b>2,068,375,613.73</b>	<b>2,068,375,613.73</b>	<b>34,345,680.96</b>	<b>4,171,096,908.42</b>

## FINANCIAMIENTO PÚBLICO 2007

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	TOTALES
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$ 742,564,326.75	\$17,904,902.32	<b>\$760,469,229.07</b>
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	518,607,618.08	6,0892.50	<b>518,668,510.58</b>
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	446,114,655.18	1,079,839.26	<b>447,194,494.44</b>
PARTIDO DEL TRABAJO	211,597,430.18	4,847,921.88	<b>216,445,352.06</b>
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	223,435,776.64	300,129.30	<b>223,735,905.94</b>
CONVERGENCIA	200,063,796.17	7,696,220.79	<b>207,760,016.96</b>
NUEVA ALIANZA	187,505,882.36	1,549,000.12	<b>189,054,882.48</b>
ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA Y CAMPESINA	139,594,106.52	1,178,264.57	<b>140,772,371.09</b>
<b>TOTALES</b>	<b>\$2,669,483,591.88</b>	<b>\$34,617,170.74</b>	<b>\$2,704,100,762.62</b>

## FINANCIAMIENTO PÚBLICO 2008

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS ANUAL	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS CUATRO TRIMESTRES	TOTALES
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$ 705,695,906.49	\$21,170,877.19	\$ 24,284,746.63	<b>\$ 762,553,097.50</b>
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	493,691,232.20	14,810,736.97	1,830,982.66	<b>510,525,417.85</b>
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	424,209,886.25	12,726,296.59	1,053,415.86	<b>438,571,114.04</b>
PARTIDO DEL TRABAJO	201,211,946.92	6,036,358.41	5,613,279.52	<b>216,450,616.28</b>
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	212,478,661.97	6,374,359.86	7,500,646.50	<b>226,953,926.93</b>
CONVERGENCIA	190,244,835.15	5,707,345.05	24,672,268.91	<b>231,349,032.03</b>
NUEVA ALIANZA	178,303,836.42	5,349,115.09	9,599,788.84	<b>193,478,526.76</b>
ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA	132,737,911.69	3,982,137.35	1,024,911.06	<b>138,111,658.94</b>
<b>TOTALES</b>	<b>\$2,538,574,217.09</b>	<b>\$76,157,226.51</b>	<b>75,580,039.98</b>	<b>2,717,993,390.33</b>

## FINANCIAMIENTO PÚBLICO 2009

<b>PARTIDO POLÍTICO NACIONAL</b>	<b>ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES</b>	<b>GASTOS DE CAMPAÑA</b>	<b>ACTIVIDADES ESPECÍFICAS</b>	<b>TOTALES</b>
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$ 759,363,129.76	\$227,808,938.93	\$ 22,780,893.89	<b>\$ 1,009,952,962.58</b>
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	531,235,897.67	159,370,769.30	15,937,076.93	<b>706,543,743.91</b>
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	456,470,557.82	136,941,167.34	13,694,116.73	<b>607,105,841.89</b>
PARTIDO DEL TRABAJO	216,513,876.21	64,954,162.86	6,495,416.29	<b>287,963,455.35</b>
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	228,637,396.49	68,591,218.95	6,859,121.89	<b>304,087,737.33</b>
CONVERGENCIA	204,712,727.93	61,413,818.38	6,141,381.84	<b>272,267,928.15</b>
NUEVA ALIANZA	191,863,629.69	57,559,088.91	5,755,908.89	<b>255,178,627.48</b>
PARTIDO SOCIALDEMÓCRATA	142,832,372.14	42,849,711.64	4,284,971.16	<b>189,967,054.95</b>
<b>TOTALES</b>	<b>2,731,629,587.70</b>	<b>819,488,876.31</b>	<b>81,948,887.63</b>	<b>3,633,067,351.64</b>

## CONCLUSIONES

Hoy en día, una exigencia de la opinión pública en nuestro país se traduce en la disminución del costo de las campañas electorales. El financiamiento público que reciben los partidos políticos es percibido como muy elevado a la vista de la sociedad mexicana.

Sin duda, el tema de la regulación del financiamiento y fiscalización de los partidos políticos genera un sinnúmero de alternativas para procurar la disminución del costo que representa para nuestro país tanto los partidos políticos, las campañas electorales y las elecciones en sí. Así mismo, la regulación del financiamiento de los partidos políticos va de la mano con otros temas, como, el acceso a medios de comunicación, duración de campañas, el presupuesto que se les destina al IFE y al TRIFE, y la mejora de los mecanismos de fiscalización del financiamiento privado a los partidos. Todos estos temas se traducen en una carga muy pesada para el erario público.

Como hemos visto, México ha logrado avances significativos en su legislación sobre financiamiento a partidos políticos y campañas. Sin embargo, las reformas que se han dado no han sido de carácter integral, por lo cual todavía hay muchos aspectos en los cuales se pueden dar mejoras para un verdadero financiamiento equitativo entre los partidos políticos lo cual se traduciría en un acceso real para que tengan representantes en las esferas del gobierno.

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

México ocupa el primer lugar de América Latina, en cuanto a subvenciones partidistas, descuidando otras necesidades sociales más importantes, como son, la educación que es el pilar más importante para que un país tenga un desarrollo importante en sus diferentes aspectos como lo son en su estructura económica, social, ecológica etc, así también esta la salud y seguridad pública, asistencia social, procuración y administración de justicia y protección al medio ambiente.

Otro aspecto importante es seguir acortando los tiempos relativos a la preparación, desarrollo y culminación de los procesos electorales federales, de entidades federativas y municipios, si bien es cierto que con las innovaciones constitucionales de 2007, son insuficientes, falta mucho por avanzar.

Se estima que en México se gasta hasta 10 veces más dinero en los procesos electorales que en otros países porque, entre otras razones, tales procesos son hasta 10 veces más largos que los que celebran en otras democracias por ejemplo, mientras que en Francia la campaña para legisladores federales dura 20 días, en México la misma campaña se extiende por 90 días y en el año en el que se renueva solamente la Cámara de Diputados tiene una duración de 60 días. Chile, con ocho millones de electores, dispone que las campañas para cualquier puesto de elección popular deben durar tan sólo 30 días. La duración oficial de las campañas en Argentina es de 60 días para los diputados federales, pero la ley establece que los candidatos sólo pueden hacer publicidad en la vía pública y en medios masivos desde 32 días antes de la elección.

Debe reconocerse que el financiamiento privado a los partidos es difícil de vigilar. Los particulares siempre encuentran métodos originales y creativos para aportar directa o indirectamente grandes sumas de recursos a las campañas de los candidatos que les interesan. No sólo eso, en contiendas de alta competencia los particulares “invierten” frecuentemente en los dos candidatos que encabezan las encuestas. De esta manera quienes aportan grandes sumas garantizan su “triumfo” y anulan los incentivos del candidato perdedor para denunciar transferencias ilegales de recursos pues tal candidato también recibió ilegalmente dinero.

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

En México, debe legislarse aún con mayor eficacia la relación entre los medios y los partidos durante las campañas políticas; en especial, la televisión. Por ejemplo, hay países donde se prohíbe la publicidad pagada en televisión, y casos como el de Chile donde se asigna solamente media hora en el segmento de mayor audiencia para que los partidos den a conocer sus mensajes de campaña. En nuestro país por desgracia la publicidad de los partidos políticos carece de calidad en los mensajes y propuestas que dan a conocer los partidos políticos.

Por estas razones se debe de trabajar para dar nuevas respuestas que permitan a nuestro sistema electoral tener una mayor eficiencia financiera. La democracia mexicana ha enfrentado diversos retos en su proceso de consolidación. El avance hacia una mejor fiscalización y una mayor transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales no sólo beneficiará las finanzas públicas sino que representará un importante paso en el perfeccionamiento de nuestras instituciones democráticas.

## BIBLIOGRAFÍA

ABUNDIS, Francisco y René Bautista. *Percepción Pública del Financiamiento de Partidos Político*, Editorial Porrúa, México 1998.

ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José. *Los Partidos Políticos. Su Marco Teórico- Jurídico y las Finanzas de la Política* UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.

Apuntes de Derecho Electoral TRIFE Libro 1 Parte Primera *Introducción al Derecho Electoral*, México 1ra. Edición 2000.

BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel. *El Financiamiento de los Partidos Políticos en México, en la Reforma de 199* en: PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán *et al.* Coordinadores. *La Voz de los Votos: Un análisis crítico de las Elecciones de 1994*. Miguel Ángel. Editorial Porrúa, México.

BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. *La Reforma Electoral de 1996. Una Descripción General*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1997.

BERLIN VALENZUELA, Francisco. *Financiamiento de Partidos Políticos*. Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) Costa Rica 1995.

BLANCO VALDÉS, Roberto. *Los Partidos Políticos*. Editorial Tecnos. Madrid, 1993.

CARRILO, Manuel. *Dinero y Contienda Político Electoral*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 2002.

CARPIZO, Jorge. *La reforma política mexicana de 197*”, en Anuario Jurídico, VI, México, 1979.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. *Derecho Electoral en México Introducción General*, Editorial Trillas México 1999

COTARELO, Ramón. *Partidos Políticos y Democracia, en: Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos político*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie B: Estudios Comparativos, b) Estudios Especiales. No. 26. México, 1995.

DE CABO DE LA VEGA, Antonio. *El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie G: Estudios Doctrinales. No. 152 México, 1995.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa Reimpresión México 1995.

DUVERGER, Maurice. *Los Partidos Políticos* 15ava .Reimpresión. Fondo de Cultura Económica, México 1957.

ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino *Partidos Políticos en México* Editorial Porrúa, México 1999.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Iñigo. *Historia de México*, Editorial Trillas México 2006.

FUENTES DÍAZ, Vicente “*Los Partidos Políticos en México*” Editorial Porrúa, México 2001.

LAJOUS, Alejandra. *Los Partidos Políticos en México*, Editorial Porrúa, México 2001.

LUJAMBIO, Alonso. *Dinero y Contienda Político. Electoral. Retos de la Democracia*, Coordinadores: Manuel Carrillo, Alonso Lujambio y otros Editorial Fondo de Cultura Económica e IFE, México 2003.

MABARAK CERECEDO, Doricela. *Derecho Financiero Público*, Editorial Mc GRAW-HILL, Interamericana de México, S.A de C.V. México, 1995.

MARIN LEIVA, D. Félix. *Financiamiento y fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en España, en 111 Congreso Internacional del Derecho Electoral.*

MORALES M., Rodrigo y otros. *Alternativa para la regulación y Control del Financiamiento y Gastos de los partidos Políticos en México*, Compilación de Jorge Alcocer v; libro: *Dinero y Partidos*, CEPNA, Nuevo Horizonte Editores Fundación Ebert, México, 1995.

NAVAS, Ximara. *La Financiación Electoral: Subvenciones y Gastos*, libro: *Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina*, compiladores Sonia Picado Daniel ZOVATTO, IFE y FCE, México, 1999.

NUÑEZ JIMÉNEZ, Arturo. *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1998.

PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa, México, 1993.

PATIÑO CAMARENA, Javier. *Partidos Políticos en México*, Editorial Porrúa México 1995.

PLERINO, Alicia y LORENCES Valentín. *Financiamiento de los Partidos Políticos, para una Democracia Transparente*. E. Universidad S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1999.

RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio. *La Reforma Política y los Partidos Políticos*, Editorial Siglo XXI, México 2002.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *El Financiamiento de los Partidos Políticos*, Editorial Porrúa, México 2007.

TORCUATO DI TELLA S. *Historia de los Partidos Políticos en América Latina* Editorial FCE Argentina 1995.

WOLDENBERG, José. *Dinero y Partidos*, Editorial FCE y IFE, México 2004.

ZOVATTO, Daniel *América Latina en Manuel Carrillo, et al Dinero y Contienda Político-Electoral* FCE, México 2003.

## **PÁGINAS DE INTERNET**

<http://www.ife.org.mx>

<http://www.trife.org.mx>

<http://www.diputados.gob.mx>

<http://www.asf.gob.mx>

<http://www.senado.gob.mx>

## **LEGISLACIÓN**

Código Civil Federal.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Código Federal de la Federación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Electoral Federal de 1951.