



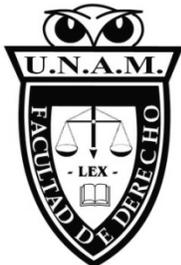
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE
AUDITORIA DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS Y
AGRUPACIONES POLÍTICAS Y SUS EFECTOS EN LOS
PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
PRESENTA:
MARTHA ALEJANDRA MONDRAGÓN

ASESOR:
LIC. PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA



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

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria, D. F., a 8 de septiembre de 2010

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

La pasante de esta Facultad, **MARTHA ALEJANDRA MONDRAGÓN**, con número de cuenta **090379053** ha elaborado la tesis denominada **“ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS Y SUS EFECTOS EN LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA”**, bajo la dirección del **SUSCRITO**, y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso, para ser sometida a examen profesional.

.Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes y dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

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

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”

**LIC. PEDRO NOGUERA CONSUEGRA
DIRECTOR DEL SEMINARIO**

C.c.p.-Dr. Ruperto Patiño Manffer.-Director de la Facultad de Derecho.
C.c.p.-Mtra. Zaudisareth Bobadilla. Secretaría de Exámenes Profesionales.
C.c.p.-Alumna.-Martha Alejandra Mondragón.



GRACIAS A DIOS Y A LA VIDA, QUE ME HAN DADO TANTO.

A LA UNIVERSIDAD Y A LA FACULTAD DE DERECHO POR PROPORCIONARME TODO LO NECESARIO PARA MI FORMACIÓN PERSONAL Y ACADÉMICA, Y POR HABERME BRINDADO LA OPORTUNIDAD DE CONVERTIRME EN UNA PROFESIONISTA.

AL LIC. PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA, POR SU APOYO, ASESORÍA ACADÉMICA, SEGUIMIENTO Y REVISIÓN DE ESTE TRABAJO, YA QUE SIN SU VALIOSA AYUDA Y GUÍA NO HUBIESE SIDO POSIBLE TERMINARLO.

A TODOS MIS MAESTROS, QUIENES ME FORJARON A LO LARGO DE MI FORMACIÓN ACADÉMICA, QUE TRASCENDIERON SUS ENSEÑANZAS NO SÓLO EN LO PROFESIONAL SINO EN LO PERSONAL.

A MI HIJA MAGNOLIA Y A MI ESPOSO EDUARDO QUE SON PARTE DE MI VIDA Y DE MIS FORTALEZAS; QUE HAN CONTRIBUIDO PARA MI CRECIMIENTO PERSONAL Y PROFESIONAL.

A MI MADRE QUE ME DIO LA VIDA, QUE ME DIO LOS CIMIENTOS PARA LUCHAR Y TRABAJAR ARDUAMENTE.

A MI HERMANA MAYOR QUE MUCHAS VECES FUE UN MODELO A SEGUIR, QUE INFLUYÓ EN VARIAS DECISIONES TOMADAS EN MI VIDA ESTUDIANTIL Y PROFESIONAL. QUE ME APOYÓ Y MOTIVÓ PARA QUE ESTE MOMENTO FUERA POSIBLE

A LOS QUE ME DIERON SU APOYO Y/O MOTIVACIÓN PARA LA ELABORACIÓN DE ESTE PROYECTO Y QUE A LO LARGO DE MI VIDA PROFESIONAL HAN INFLUIDO EN MIS LOGROS. ALEJANDRA CARPIO SÁNCHEZ, ELIZABETH LOEZA ORTEGA, ROSSANA MONREZA HERNÁNDEZ, RODRIGO SÁNCHEZ GRACIA, RAFAEL CORNEJO ARENAS.

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE AUDITORIA DE LOS
RECURSOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS Y SUS
EFECTOS EN LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA**

Introducción.	(I)
CAPÍTULO I	
CONCEPTOS FUNDAMENTALES	
1. Concepto de Derecho.	(1)
2. Derecho público y Derecho Privado.	(2)
3. Concepto de Derecho Administrativo.	(6)
4. Concepto de Derecho Electoral.	(9)
5. Concepto de Estado.	(11)
6. Concepto de Instituto.	(14)
7. El Instituto Federal Electoral y sus principios rectores.	(15)
7.1. Los fines del Instituto Federal Electoral.	(20)
7.2. Principios rectores del Instituto Federal Electoral.	(21)
8. Concepto de Tribunal.	(23)
9. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	(24)
10. Auditoría Superior de la Federación.	(36)
10.1 Áreas estratégicas de actuación.	(39)
11. Concepto de Partido Político.	(42)
12. Concepto de Agrupación Política.	(45)
13. Concepto de Subsidio.	(47)
14. Financiamiento Público.	(49)
15. Financiamiento Privado.	(50)
16. Modalidades de financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas. . .	(51)
17. Concepto de Acceso Público (Derecho a la Información).	(56)
18. Transparencia y sus principios rectores.	(58)

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y AUDITORÍA A LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS

1. La Constitución y sus reformas.	(64)
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	(69)
2.1. Reforma Constitucional de 1977.	(75)
2.2. Reforma Constitucional de 1986.	(78)
2.3. Reforma Constitucional de 1990.	(79)
2.4. Reforma Constitucional de 1993.	(81)
2.5. Reforma Constitucional de 1996.	(82)
2.6. Reforma Constitucional de 2007.	(83)
3. Leyes Electorales.	(85)
3.1. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales -1977.	(85)
3.2. Código Federal Electoral -1987.	(86)
3.3. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales -1990.	(87)
3.4. Reformas al Código en 1993.	(88)
3.5. Reformas al Código en 1996.	(88)
3.6. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales -2008.	(89)
4. Acceso público en la rendición de cuentas de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas.	(93)
4.1. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	(93)
4.2. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	(96)
4.3. Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	(98)

CAPÍTULO III

RÉGIMEN JURÍDICO

1. Régimen jurídico aplicable a los partidos políticos.	(109)
1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	(109)
1.2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	(110)

1.3. Reglamento para el Financiamiento Público de las Actividades Específicas que realicen los Partidos Políticos Nacionales como Entidades de Interés Público.	(117)
1.4. Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales.	(117)
1.5. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determinan las cifras del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y por actividades específicas de los Partidos Políticos Nacionales para el año 2009.	(119)
1.6. Acuerdo que presenta la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos al Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece la segunda ministración del financiamiento público del año 2008 por concepto de actividades específicas que los partidos políticos nacionales realizaron como entidades de interés público durante el primer y segundo trimestres del año 2007.	(121)
1.7. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determina el tope de gastos para campaña presidencial en el año 2008, sólo para efecto de determinar el monto total del financiamiento privado que podrá obtener anualmente cada partido político.	(122)
2. Régimen jurídico aplicable a las agrupaciones políticas.	(123)
2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	(123)
2.2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	(124)
2.3. Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de las agrupaciones políticas nacionales.	(125)
2.4. Reglamento para el financiamiento público que se otorgue a las Agrupaciones Políticas Nacionales.	(127)
2.5. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se ratifica el otorgamiento del financiamiento público durante el año 2008 para distribuir el fondo equivalente al 40%, relativo a la evaluación de la calidad de las actividades realizadas durante el año 2007 por las Agrupaciones Políticas Nacionales en los rubros de Educación y Capacitación Política,	

Investigación Socioeconómica y Política y Tareas Editoriales.	(128)
3. Asignación de recursos a los partidos y agrupaciones políticas.	(129)
3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	(129)
3.2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	(130)
3.3. Ley de Fiscalización Superior de la Federación (Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación).	(130)
3.4. Ley de Ingresos de la Federación.	(131)
3.5. Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2010. . . .	(132)
4. Auditoría de los recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.	(133)
4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	(133)
4.2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	(134)
4.3. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (137)	
4.4. Ley Federal de Radio y Televisión.	(138)
4.5. Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales.	(141)
4.6. Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de las agrupaciones políticas nacionales.	(142)
4.7. Reglamento para el Financiamiento Público de las Actividades Específicas que realicen los Partidos Políticos Nacionales como Entidades de Interés Público.	(143)
4.8. Reglamento para el financiamiento público que se otorgue a las Agrupaciones Políticas Nacionales.	(143)
5. Transparencia y acceso a la información derivada de las auditorías a los partidos y agrupaciones políticas.	(144)
5.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	(144)
5.2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	(145)
5.3. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	(146)
5.4. Reglamento para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales.	(147)
5.5. Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y	

Acceso a la Información Pública.	(150)
--	-------

CAPÍTULO IV.

DERECHOS Y PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS

1. Derechos y Prerrogativas de los Partidos Políticos Nacionales.	(154)
2. Derechos de las Agrupaciones Políticas.	(157)
3. Financiamiento público.	(157)
4. Financiamiento privado.	(160)
5. Obligaciones de los partidos y agrupaciones políticas.	(163)
6. Obligaciones de los partidos en materia de transparencia.	(165)
7. Procedimientos de revisión del uso y destino de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas.	(169)

CAPÍTULO V

PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS: ANÁLISIS JURÍDICO Y SUS EFECTOS EN LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA.

1. Marco jurídico que rige la entrega de informes.	(172)
2. Tipos de informes que deben presentar los partidos y agrupaciones políticas	(178)
2.1. Informes anuales de los partidos y agrupaciones políticas nacionales.	(179)
2.2. Informes trimestrales de los partidos políticos.	(180)
2.3. Informes de precampaña de los partidos políticos.	(180)
2.4. Informes de campaña de los partidos políticos.	(181)
3. Procedimiento y transparencia.	(181)
4. De las faltas y sanciones.	(183)
4.1. Criterios para la calificación de las faltas.	(186)

Conclusiones.	(195)
--------------------------------	-------

Bibliografía	(197)
-------------------------------	-------

Abreviaturas utilizadas.

ASF: Auditoría Superior de la Federación

COFIPE: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CRT: Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral

DEPPP: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos

IFE: Instituto Federal Electoral

LFTAIPG: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

LFOPE: Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales

SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación

UTSID: Unidad Técnica de Servicios de Información y Documentación

Introducción.

Toda introducción debe dedicarse a resaltar la importancia del tema a desarrollar, e intrínsecamente la financiación legal a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas nacionales para el buen funcionamiento de la democracia representativa y consecuentemente los procedimientos de auditoría previstos en la ley para fiscalizarlos, ya la tiene de suyo, desde el momento en que está en juego no el poder político que representa ganar las elecciones, sino sobre todo, el bienestar social que promueve el honesto y eficaz uso de los fondos que se destinan a fortalecer la democracia en la contienda electoral.

Así, para la vida democrática de un país, que incluye procesos electorales regulares y permanentes, es necesaria la participación de los partidos políticos que tienen el papel fundamental de mediación entre la sociedad y el Estado, articulando demandas y otorgando beneficios. Es un hecho que los partidos políticos actúan en un doble sentido: en el Estado, porque están enclavados en muchos de sus espacios y procesos, sobre todo como actores centrales del Poder Legislativo y el Ejecutivo; y en la sociedad, pues se han convertido en un instrumento a través del cual los ciudadanos participan en la vida política.

En las últimas décadas han saltado a la opinión pública numerosos escándalos relacionados con la financiación de partidos políticos en países con democracias consolidadas y, en gran parte de ellos, se han abordado reformas de la normativa de financiación, nuestro país, los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo se hará referencia a éste como México, tal como se le conoce internacionalmente), no es la excepción. Es común poner el énfasis en la necesidad de conseguir un planteamiento netamente jurídico de la financiación de los partidos políticos como uno de los más eficaces medios de control, diría de un control original, fruto de haber constatado que los problemas que han venido produciéndose se han debido, en buena medida, a la falta del adecuado desarrollo jurídico, amén de su paralelo desarrollo y fortalecimiento de una Nueva Gestión Pública. En este

contexto, la financiación ilegal se ha presentado como un problema de corrupción por parte de los políticos y en el seno mismo del Estado, y desde una perspectiva histórica se ha valorado como una forma de agresión o lesión en los derechos de los ciudadanos a la que el Derecho público debe dar solución jurídica, aplicándose los principios jurídicos de transparencia, control y racionalidad del gasto.

De este modo, el tema del financiamiento de los partidos políticos plantea una especial complejidad a la hora de lograr soluciones legales fijas, habiéndose llegado a acuñar al respecto, entre los especialistas, expresiones que dan a entender que la legislación se ha involucrado en interminables reformas, sin considerar el análogo caso al interior del Instituto Federal Electoral (IFE). Se trata de una materia donde es frecuente la sucesión de reformas legales, de acuerdo con las necesidades y la evolución de los distintos momentos en la competencia electoral en México.

En la actualidad, en circunstancias y marcos distintos, se han venido planteando al legislador problemas conexos con el de la financiación de los partidos políticos, como lo son; la excesiva dependencia del Estado, el alejamiento de la sociedad manifiesta en su apatía al voto, las debilidades de los sistemas de representación con los ya sabidos espectáculos dados por los representantes de los diferentes partidos en México, la influencia excesiva de determinados sujetos o grupos, la buena o mala adecuación de medios para el normal funcionamiento y cumplimiento de sus funciones, y la necesidad de estimular la merma participación ciudadana, la transparencia y el control. Sirvan estos problemas como prueba de lo limitado de contemplar en esta materia aisladamente la problemática que plantea la constante movilidad jurídica que es sustancial a la figura del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), ley que regula la materia electoral en nuestro país, razón por la que se van a tratar, siquiera sea someramente, determinados aspectos que se plantean como esenciales para el derecho del Instituto a cuidar el transparente uso de los fondos asignados a cada partido.

Se puede avanzar que los casos más destacados de financiación irregular de los últimos años no responden a un perfil único como consecuencia del origen privado o público de la financiación que resulta predominante en los partidos políticos. No debe sorprender, si se tiene en cuenta que, donde la financiación pública es más apoyada o justificada en argumentos de evitar la dependencia o influencia de grupos privados, se ha demostrado que el control de las donaciones privadas no sirve por sí solo para reducir la influencia sobre los partidos si no se reduce, a la vez, el valor de los favores que los políticos pueden prestar, a través de legislaciones que eviten favorecer intereses especiales, el intervencionismo, el tráfico de influencias, el pago de comisiones, la discrecionalidad, entre otros. Si los marcos jurídicos no se adecuan para evitar dichos problemas, se favorece la cartelización y el mantenimiento del *statu quo*, introduciendo barreras de entrada al “mercado político” y disminuyendo el número de partidos sin que lo hagan los gastos de representación política, pudiendo perjudicarse el pluralismo.

Donde lo que más se propugna es la financiación privada, bajo el argumento de la participación, se corre el riesgo de que la pasividad de los ciudadanos frente al sostenimiento de los partidos o problemas de la llamada cultura política conduzcan a aquéllos a situarse en la esfera de los grupos de presión que los financien. En cualquier caso, se encuentra un punto de partida común en el planteamiento jurídico del problema: la transparencia en la gestión de la actividad económica de los partidos políticos es, sin lugar a dudas, la base para lograr dos objetivos intrínsecamente relacionados, impedir la corrupción y aumentar la confianza de los ciudadanos en el Estado y en la política. Es en este ámbito donde el presente trabajo de tesis se desarrolla, a lo largo de cinco capítulos trataré pues, de justificar el adecuado o inadecuado marco jurídico que norma la actividad de los partidos en el uso y comprobación de los fondos que se les asigna, fundamentalmente, definiendo la naturaleza, importancia y formalidad de las auditorías que el IFE aplica a los partidos y grupos políticos del país, así como la difusión y transparencia que se les da a dichas auditorías.

De igual forma, abordaré la importancia del órgano fiscalizador al interior del IFE, su reciente creación y las facultades con la que cuenta.

En síntesis, resulta válido afirmar que en el México actual, la supervivencia de los partidos políticos depende en gran medida del financiamiento público que reciben, además de que garantiza un mínimo de condicionamiento para que la competencia electoral y política sea posible, favorece una mayor equidad en la asignación de recursos, contribuye a dar credibilidad al sistema político, pues reduce la dependencia de los partidos respecto de grandes intereses privados y tiende a evitar prácticas de financiamiento ilícito.

Es así que el orden jurídico electoral mexicano, con las bases que establece la Constitución Política, prevé un sistema de fiscalización del caudal de los partidos y agrupaciones políticas, que tiene como objetivo someter al imperio de la ley todos los actos que tengan relación con los recursos de los mismos, pretendiendo dar transparencia tanto a su origen como al correcto destino. Para ello, se le encomienda a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, órgano técnico del Consejo General del IFE, dotado de autonomía de gestión, la función permanente de vigilar y controlar que se acaten debidamente las obligaciones en materia de fiscalización que la propia ley les impone a los partidos y a las agrupaciones políticas.

De este modo, la fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas, la debe hacer un órgano independiente del poder ejecutivo y de los partidos políticos, para lo cual debe contar con los suficientes recursos legales, económicos, técnicos, humanos y profesionales para tener un sistema eficaz, que tenga la capacidad de imponer las sanciones y hacerlas cumplir.

En el capítulo I, haré mención de diversos conceptos fundamentales para la elaboración del presente trabajo; en el capítulo II, abordaré la evolución histórica

de las disposiciones constitucionales en materia electoral, así como de las diversas leyes emitidas en dicha materia. En el capítulo III, señalaré cuál es el régimen jurídico que regula la auditoría a los partidos y agrupaciones políticas y la transparencia dada a ésta; en el IV capítulo aludiré los derechos y prerrogativas de los citados institutos políticos y en el V, los procedimientos de auditoría.

CAPÍTULO I

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1. Concepto de Derecho.

El derecho, en su sentido objetivo, es un conjunto de normas. Son preceptos imperativo-atributivos, es decir, reglas que además de imponer deberes, conceden facultades. Frente al obligado por una norma jurídica existe siempre otra facultada para exigirle el cumplimiento de lo prescrito. La autorización concedida al pretensor por el precepto es el derecho en sentido subjetivo. El derecho subjetivo es una función del objetivo. Éste es la norma que permite o prohíbe, aquél, el permiso derivado de la norma¹.

Es una ciencia compuesta por un conjunto de leyes o normas, que regulan la vida social. La norma jurídica tiende a establecer reglas de conducta que imperan en sociedad, para permitir que ésta se desarrolle armónicamente, imperando la paz social y el respeto a los derechos subjetivos de los demás miembros de la misma.

La norma jurídica, llamada también ley, es el acto de autoridad de observancia general, que rige para el futuro, regulando las relaciones sociales y cuyo cumplimiento es obligatorio. Esta última característica de la ley jurídica es fundamental para distinguirla de las leyes morales, de trato social, religiosas, etcétera, puesto que éstas no tienen implícita la imperatividad que las haga obligatorias y, en su caso, la coerción o coactividad como elementos para los destinatarios de ese acto.

Por otro lado, cuando se habla de ley, se comprende en ese concepto a las leyes propiamente tales (federales o locales), los tratados internacionales, reglamentos

¹ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México, 2009. Págs. 36-37.

administrativos, etcétera, como actos de observancia general y que regulan una determinada relación social; por el contrario, la jurisprudencia no es una ley, sino que representa la interpretación obligatoria y válida de la ley, que llevan adelante los órganos facultados para desentrañar el sentido de la ley.

El orden jurídico que deriva del derecho (objetivo), se compone por normas que regulan las relaciones de los particulares entre sí, dando pauta a una gama extraordinaria de ramas del Derecho, como son el Derecho Constitucional (que estudia a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, base de todos los ordenamientos jurídicos), el Derecho Administrativo, el Derecho Civil, el Derecho Mercantil, el Derecho Penal, el Derecho Procesal, el Derecho Ambiental y el Derecho Electoral.

Ahora bien, la ley se basa principalmente en la doctrina que a su vez, hace el estudio de la ley, por lo que la doctrina también es derecho; pero en atención a que la doctrina no es obligatoria, se presenta la idea de derecho como conjunto de normas jurídicas².

2. Derecho Público y Derecho Privado.

(Del latín *privatum jus* y *publicum jus*, respectivamente, que significan, aquel “derecho concerniente a los particulares” y “derecho que atañe a las cuestiones públicas”).

Se entiende por Derecho Privado el conjunto de normas que regulan las relaciones jurídicas entre personas que se encuentran legalmente consideradas en una situación de igualdad, en virtud de que ninguna de ellas actúa, en dichas relaciones, investida de autoridad estatal.

² DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Derecho Electoral Mexicano, Centro Universitario Allende, México, 2003. Pág. 15

Por otro lado, el Derecho Público se compone del conjunto de normas que regulan el ejercicio de la autoridad estatal, determinando y creando al órgano competente para ejercitarla, así como el contenido posible de sus actos de autoridad estatal y el procedimiento mediante el cual dichos actos deberán realizarse.

Los criterios para distinguir el Derecho Público del Privado han sido motivos de constantes discusiones. Mientras ciertos autores, afirman que ambos conceptos constituyen categorías *a priori* del derecho (Radbruch, *Filosofía*, p. 163), otros afirman que representan una división con única finalidad político-ideológica; y otros que la división es inútil para una sistematización del derecho (Kelsen, *Teoría general*, p. 246).³

La doctrina clásica romana, llamada “de los intereses en juego”, pretende fundar la división del Derecho en Público y Privado, atendiendo al beneficio particular o colectivo que procura la norma. Así, se tiene que:

1. “*Publicum jus est quod ad statum rei romanae aspectat; privatum quod ad singulorum utilitatem*”: Derecho Público es el que atañe a la conservación de la cosa romana; privado, el que concierne a la utilidad de los particulares, expresó Ulpiano en uno de los primeros intentos de distinción, que constituye la expresión clara de los intereses en juego. Esta teoría ha sido objeto de numerosas críticas y objeciones, dentro de las que encontramos las siguientes:

- a.- El interés público y el privado no están desvinculados; no son distintos el uno del otro, sino que se encuentran en una unidad dialéctica que impide determinar dónde termina uno y dónde empieza el otro.
- b.- El criterio utilizado es notablemente antiguo; no ofrece elementos para una clara distinción.

³ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 2005, págs. 1229-1230

2.- Otra corriente de pensamiento afirma que la naturaleza de los sujetos de la relación determina el carácter privado o público del Derecho que la regula, de manera que las relaciones jurídicas en las que el Estado es una de las partes serán de Derecho Público, y el Derecho Privado queda limitado a normar relaciones entre particulares.

Según Kelsen, en su libro Teoría General, el defecto de esta doctrina consiste, en que siendo el Estado una persona jurídica, puede tener derechos reales y personales, le son aplicables las normas del derecho civil, la relación entre Estado y gobernados puede tener carácter privado. Tal cosa sucede cuando el Estado celebra con un particular un contrato de compraventa o de mutuo. Este defecto se ha solucionado con una modificación a la teoría. Los partidarios de esta doctrina sostienen que es de Derecho Público aquella relación en la cual el Estado actúa ejercitando su autoridad o *imperium*. Y de Derecho Privado cuando las partes, aun cuando una de ellas sea el Estado, no actúan investidas del poder estatal.

3.- Entre la gran diversidad de teorías, debe mencionarse aquella que predica la subordinación como elemento esencial de las relaciones de Derecho Público y la coordinación de las relaciones como Derecho Privado. Se objeta a este criterio que el Derecho Internacional Público que considera a los Estados partes en relación de igualdad o coordinación, quedaría clasificado en el rubro de Derecho Privado, y no en el Público, que es el que se estima le corresponde.

Siguiendo los lineamientos generales de las doctrinas dominantes de este tema, se han hecho clasificaciones del orden jurídico positivo de los Estados, con base en la distinción fundamental del derecho público y privado:

Derecho	Público	Constitucional Administrativo Procesal Penal Internacional Público
	Privado	Civil Mercantil Internacional Privado

Esta clasificación general, sumada al conjunto de ordenamientos que componen el Derecho Social sirve de base al aspecto sistemático de la ciencia del orden jurídico positivo, (Eduardo García Máynez, pág. 136-137, para la clasificación sistemática del derecho vigente).

La relación de rango entre el Derecho Público y Derecho Privado está sometida a las variaciones históricas y a las diversas valoraciones en las distintas concepciones del mundo. Así pues, mientras que en el liberalismo la única función del Derecho Público es la de servir de protección y defensa del Derecho Privado, que se considera como el corazón del Derecho, en aquellos sistemas en los que se pregona la supremacía del Estado ante el individuo, aparece subordinado, y parcialmente desplazado el Derecho Privado por el Público, por ende, el tema en cuestión puede implicar en determinados enfoques un esfuerzo ideológico de legitimación del derecho vigente, en lugar de pura doctrina.

No obstante que todos los intentos efectuados hasta ahora por definir la distinción entre el Derecho Público y el Derecho Privado como una división fundamental se ha demostrado que son insostenibles, existen motivos que han hecho perdurar la división hasta la fecha; la exposición ordenada de un orden jurídico determinado, tarea de la ciencia del Derecho, requiere de un sistema en el que se presente el material según un plan definido.

Dicho sistema afirma Ross (autor nombrado por la obra consultada), es esencial a los fines de claridad, como medio para hallar el camino en el complejo tema del Derecho, tal como en una biblioteca los libros deben estar acomodados según un plan. Este plan permitirá, independientemente de la validez o ambigüedad de sus clasificaciones, una exposición sistemática del Derecho, que facilite su aprendizaje y su desarrollo mediante la agrupación y comparación de las características comunes de cada rama en que se divida y, siendo sostenible o insostenible su fundamento, jugará un papel importante en la tarea de la ciencia jurídica.⁴

3. Concepto de Derecho Administrativo.

En primer término se le ha definido al Derecho Administrativo como el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del poder ejecutivo. De igual forma, como la rama del derecho público que tiene por objeto específico la administración pública.

Eduardo García Máynez, en su obra, Introducción al Estudio del Derecho, señala que Administrar significa en términos generales, obrar para la gestión o el cuidado de determinados intereses, propios o ajenos. De igual forma, manifiesta que según Santi Romano, en su obra intitulada Corso di diritto amministrativo. Principi generali, señala que *La administración pública puede ser definida como actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos.*⁵

Para precisar el concepto de función administrativa es necesario recordar la doctrina de la división de poderes. De acuerdo con tal doctrina, las funciones del Estado pueden ser concebidas en dos sentidos diversos, uno material y otro formal. Desde el punto de vista formal, las diversas funciones son definidas de

⁴ Idem.

⁵ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Ob. Cit. Págs. 139-141.

acuerdo con la índole de los poderes: así, la legislativa es atribuida al Congreso; la jurisdiccional, a los jueces y tribunales y la administrativa a los órganos ejecutivos.

Cuando el Estado, dentro de los límites que le ha señalado el derecho persigue sus intereses, desarrolla una actividad administrativa. Por el contrario, cuando interviene para procurar la satisfacción de ciertos intereses que el titular no puede proveer por sí mismo, a causa de la incertidumbre y de la inobservancia de la norma que los protege, existe la jurisdicción. La distinción entre actividad administrativa y jurisdiccional estriba, en que mientras con la primera el Estado persigue directamente sus intereses, en cuanto pueden ser directamente perseguidos, con la segunda interviene para satisfacer intereses de otro, que han quedado sin satisfacción y que no pueden perseguirse directamente.

De acuerdo al Criterio formal, el derecho administrativo podría definirse como el complejo de normas jurídicas que regula la organización y la actividad de la administración pública en sentido formal.⁶

Es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principio doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del poder ejecutivo federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales. El derecho administrativo se caracteriza por ser: 1. Común: Es un derecho que, al igual que el derecho civil, es común a todas las actividades (municipales, tributarias, etc.) y sus principios son aplicables a todas esas materias. 2. Autónomo: Es una rama autónoma del Derecho, tiene sus propios principios generales, se autoabastece; es decir es un sistema jurídico autónomo paralelo al derecho privado. 3. Local: Es un derecho de naturaleza local porque tiene que ver con la organización política

⁶ Idem.

en nuestro país; es decir que habrá un derecho administrativo provincial y un derecho administrativo nacional.⁷

Hauriou lo define como:

“La rama del derecho público que regula:

- 1.- La organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado;*
- 2.- Los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los sistemas públicos;*
- 3.- El ejercicio de estos poderes y derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen.*⁸

Como puede verse, además de definirse el derecho administrativo como regulador de la organización y acción de las autoridades administrativas en su consideración formal, se agrega un elemento: el de reputar a dichas autoridades como personas, y a las facultades que les están atribuidas, como derechos.

Así también, se tiene que el derecho administrativo puede conceptuarse como una rama del derecho público, cuyo objeto de estudio y regulación es la administración pública y las relaciones de ésta con los particulares.⁹

De este concepto, según lo señalado por Gabino Fraga, debe destacarse que históricamente el derecho administrativo se había concebido siempre como el derecho que se ocupa exclusivamente de la administración pública, como se advierte en los primeros tratados de la materia publicados a fines del siglo pasado y aun en los primeros del presente siglo. Empero, ahora no podría ignorarse que la administración pública no se da sola ni aislada, sino frente a los particulares, y que éstos cotidianamente están en relación con aquella.

⁷<http://www.monografias.com/trabajos64/derecho-administrativo/derecho-administrativo.shtml>.

⁸<http://www.mitecnologico.com/Main/ConceptoDerechoAdministrativoYCaracteristicas>.

⁹Nava Negrete, Alfonso, Diccionario jurídico mexicano, 2ª. Ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, 1987, tomo III, pág. 933.

Para Miguel Acosta Romero, el Derecho Administrativo es:

“un sistema de normas bilaterales, externas, heterónomas y coercibles con profundo sentido consuetudinario, espiritual y ético que sirve de instrumento a una determinada sociedad humana para encauzar y regular la interferencia intersubjetiva de sus componentes, así como las relaciones con otras sociedades humanas, en busca de la realización de los fines comunes y en vista de valores que les son correlativos como la justicia, la libertad, la seguridad y la justicia social.”¹⁰

Por otra parte, el Diccionario Jurídico señala que el Derecho administrativo es la rama del derecho público que tiene por objeto regular la actividad de la administración pública, encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad.¹¹

4. Concepto de Derecho Electoral.

Del latín *directus, directum*, que significa directo, y electoral, que denota lo perteneciente o relativo a la dignidad o calidad de elector o, en su caso, a las elecciones.

Una primera idea sobre el concepto de Derecho Electoral, nos aclara que es el conjunto de normas relacionadas con los derechos y obligaciones de los ciudadanos y partidos políticos, que regula la organización de elecciones tendientes a renovar el elemento humano de los poderes legislativo y ejecutivo (federales y locales) y los ayuntamientos (nivel municipal), los sistemas electorales¹² y los sistemas de partidos.

¹⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 13ª edición, Porrúa, México, 1997. Págs. 10-14.

¹¹ Diccionario Jurídico Mexicano. Ob. cit. Págs. 1112-1114.

¹² Cfr., M. COTERRT y C EMERI, Los sistemas electorales, Oikos Tau, Barcelona 1979, p. 15: Para estos autores, la operación electoral puede ser definida como un conjunto de procedimientos, actos jurídicos y materiales que conducen principalmente a la designación de los gobernantes por los gobernados.

También es válido decir que el Derecho Electoral es el conjunto de normas que regulan los procesos relativos a las renovación de los poderes legislativo y ejecutivo, tanto federal, como locales, e incluso municipales y delegacionales.

De lo anterior, se desprende que el derecho electoral regula lo siguiente:

- A) Derechos y obligaciones de los ciudadanos.
- B) Derechos y obligaciones de los partidos políticos.
- C) Sistemas de partidos.
- D) Sistemas electorales.
- E) Los órganos electorales, a los cuales crea y conforma.
- F) La organización de los procesos electorales (preparación, desarrollo y calificación de las elecciones).

Atento a lo anterior, con el Derecho Electoral se permite el desarrollo de las siguientes conductas:

- 1.- Establecimiento de los mecanismos para que se celebren elecciones.
- 2.- La asunción al poder público por parte de los ciudadanos para que los órganos de gobierno del Estado desarrollen sus funciones (los servidores o funcionarios públicos son las personas que le presentan su voluntad psíquica a los entes públicos-órganos de gobierno, organismos públicos descentralizados u organismos públicos autónomos, para que desarrollen sus tareas públicas).
- 3.- Que surjan los representantes populares.
- 4.- Creación de las personas morales con fines de asunción del poder (partidos políticos) en que se afilien los ciudadanos con ideales y planteamientos similares.
- 5.- Integración y formación de mayorías y minorías.

En conclusión, puede decirse que esta rama del Derecho es el conjunto de normas jurídicas referentes a los derechos políticos de los ciudadanos y de los

partidos políticos, a través del cual se integran los órganos de gobierno encargados de llevar adelante la función de renovación de los poderes públicos (función electoral), regulando la organización de elecciones o forma de elegir a los servidores públicos de representación popular.¹³

Por otra parte, el derecho electoral puede ser concebido desde dos puntos de vista: primero, en tanto disciplina del conocimiento humano y, en consecuencia, rama del derecho constitucional y, segundo, como conjunto de normas, principios y reglas cuyas prescripciones se dirigen, esencialmente, a la regulación de los mecanismos y procesos de participación de los ciudadanos (electores) en la elección de sus representantes (democracia representativa) o, en su caso, tanto en la determinación de su sistema político (conversión de votos en escaños o poder público), como de una serie de decisiones políticas fundamentales (mecanismos de democracia directa).¹⁴

5. Concepto de Estado.

El Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio. Tal definición revela que son tres los elementos de la organización estatal: la población, el territorio y el poder. El poder político se manifiesta a través de una serie de normas y de actos normativamente regulados, en tanto que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico.¹⁵

Es la organización soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas.

¹³ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Ob. Cit. Págs. 16-17.

¹⁴ Diccionario Jurídico Mexicano. Ob. Cit. Págs. 1176-1177.

¹⁵ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Ob. Cit. Pág. 98.

Siendo una realidad social, el Estado tiene necesariamente una realidad jurídica que se expresa en su capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones, que parten de los derechos fundamentales de los Estados, consistentes en:

- 1.- En ser soberanos
- 2.- Defender su territorio
- 3.- Su estructura como estado y sus órganos de gobierno
- 4.- Establecer su sistema monetario
- 5.- Su sistema tributario
- 6.- Sus estructuras de defensa interna y externa
- 7.- Su orden jurídico
- 8.- Las bases para su desarrollo
- 9.- Así como establecer relaciones con otros miembros de la comunidad.

Un acercamiento conceptual al Estado, nos deja ver que:

- 1.- Es la organización política de una sociedad humana que corresponde a un tiempo y espacio determinados.

En efecto, el Estado es consecuencia de una larga evolución de la sociedad humana y se explica y existe en función de la misma y es una organización política que ejerce la soberanía, que es el principio político-jurídico que en nuestros días es básico para la existencia de un orden de Estado, que a su vez establece la diferencia específica con otro tipo de organizaciones políticas, creadas por la sociedad humana, como pueden ser las regiones autónomas, entidades federativas y municipios, en los cuales no se ejerce la soberanía, pero son organizaciones políticas de la sociedad humana en cierto territorio, subordinadas al ente soberano del Estado.

- 2.- La realidad del Estado está constituida por los siguientes elementos:

- A) Un conjunto de individuos que forman la sociedad humana que es la que se organiza políticamente y que constituye el elemento poblacional del mismo.
- B) El territorio.- Constituye la realidad físico-geográfica que en nuestros días es compleja y sobre la cual el Estado ejerce su soberanía en México. El territorio está regulado en los artículos 27 y 42 al 48 de la Constitución y está conformado por los siguientes elementos:

1.- La superficie terrestre del planeta; 2.- El mar territorial; 3.- La plataforma continental; 4.- Los zócalos submarinos; 5.- El subsuelo; 6.- El espacio superestante, y 7.- El mar patrimonial o zona económica exclusiva con las limitaciones que los artículos 27 y 42 señalan, así como el derecho internacional.

Sobre estos elementos del territorio el Estado ejerce su soberanía y aplica su orden jurídico interno.

- C) La soberanía.- Se explica como el poder superior que explica la independencia la autodeterminación, el ejercicio del poder y el señalamiento de fines del Estado, de tal manera que por encima del concepto de soberanía no se acepta ningún otro que limite el poder estatal; asimismo, la soberanía implica la igualdad de todos los Estados que tienen esa característica y que son independientes.
- D) Orden jurídico.- La existencia de ese orden se justifica por la necesidad de que las reformas intersubjetivas humanas sean reguladas por normas que la propia sociedad acepta y crea conforme a los procedimientos establecidos e implica desde la existencia de la Constitución, norma básica, hasta las normas de rango inferior. En México, la jerarquía de normas está consagrada en el artículo 133 de la Constitución, existiendo tres niveles normativos que son: el Federal, el de Estatal y el de los Municipios. Aunque

en algunos Estados como el de Tlaxcala y Oaxaca, desde el orden jurídico constitucional local, se acepta un cuarto orden de gobierno como es el de la Comunidad o Presidencias Municipales Auxiliares¹⁶.

E) Órganos de gobierno.- Todo Estado, ejerce su soberanía y poder a través de órganos de gobierno, tradicionalmente son tres: el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial. En México la soberanía radica en el pueblo y el poder se divide para su ejercicio en los poderes antes mencionados.

Además de lo anterior, los autores coinciden en que el Estado tiene fines y, aunque no son elementos que lógicamente formen parte del concepto, sí son constantes y, en última instancia, pueden identificarse con el bien común, la felicidad de la sociedad, la justicia social, etc.¹⁷

6. Concepto de Instituto.

(Del lat. institūtum).

La conceptualización nos remite a la idea de instituir, de afincar, misma idea que subsiste en el concepto de institucionalidad, pues se refiere a aquella estructura socio-política que simboliza valores aceptados, normados, resguardados y orientados para las armónicas relaciones entre las personas que conforman determinados grupo sociales. En este sentido, un instituto es antes que nada aquella organización que se asume como responsable de salvaguardar derechos y obligaciones institucionales.

Las diferentes definiciones de este concepto, hacen alusión a esta idea de espacios, organizado, que gira en torno a la credulidad social de determinados valores sociales, jurídicos, morales, éticos, etc. Así, se tienen definiciones como:

¹⁶ OLMEDO, RAÚL. El poder comunitario en Tlaxcala. Las Presidencias Municipales Auxiliares, Comuna, México, 1999.

¹⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 13ª edición, Porrúa, México, 1997. Pág. 104.

1. Centro estatal de enseñanza secundaria.
2. Institución científica, cultural.
3. Organismo oficial que se ocupa de un servicio concreto.
4. Establecimiento público en el que se presta un servicio o cuidado específico.
5. Cierta cuerpo militar o congregación religiosa. La Guardia Civil es un instituto armado de carácter militar. Institutos y organizaciones religiosas.
6. Estatuto, regla o ley que rige la vida de una comunidad religiosa.
7. Finalidad, objetivo, competencia.¹⁸

Todas las acepciones convergen semánticamente en la idea de Organismo fundado para cumplir una función específica, particularmente de orden educativo, científico, cultural o de servicio social.

7. El Instituto Federal Electoral y sus principios rectores.

El motivo y fin de la creación de los organismos electorales consiste en posibilitar y fomentar la participación inmediata y directa de los ciudadanos, asociaciones, agrupaciones y partidos políticos en la vida democrática del país y, por ende, en los mencionados procedimientos electorales federales, sujetando su actuación a lo previsto en los respectivos ordenamientos jurídicos que han sido considerados formal u materialmente como de interés público.

El Instituto Federal Electoral (IFE) es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, integrado por el Poder Legislativo de la Unión, por los partidos políticos nacionales y por los ciudadanos, que tiene encomendada la tarea de organizar las elecciones, a fin de que se renueve el elemento humano de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

¹⁸ Diccionario de la Real Academia Española, Vigésima Segunda Edición.

Para el desempeño de sus funciones, cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral y en una rama administrativa.

Su sede central está ubicada en el Distrito Federal y ejerce sus funciones en todo el territorio nacional con 32 delegaciones, una en cada Estado y 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal.

Es el artículo 41, base V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el que regula al IFE, prescribiendo lo siguiente:

“Art. 41...

(...)

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán sus principios rectores.

(...)”.

Esa es pues, la forma primaria en que se regula al IFE, desprendiéndose del texto de este artículo, que este ente encargado de organizar los procesos electorales que permitirán la renovación del elemento humano de los poderes legislativo y ejecutivo federales, es un órgano público autónomo, calidad que se le confiere, atento a que no depende de algún poder público, que lo hiciera dependiente de él, como sucede con los organismos públicos descentralizados, que son entes cuya actuación está sujeta a las directrices de otros órganos públicos.¹⁹

Los órganos públicos autónomos son entes de Derecho Público creados por la ley, para que cumplan ciertas tareas propias del gobierno del Estado y que en su ejercicio actúen con independencia frente a los demás órganos gubernativos, sin estar subordinados a uno de los poderes clásicos en que está dividido el poder público (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), en la inteligencia de que no obstante que

¹⁹ Cfr., PÉREZ FERNÁNDEZ, GERMÁN, La Voz de los votos. Un análisis crítico de las elecciones de 1994, FLACSO, México, 1995, p. 385.

en la conformación del IFE intervenga el Congreso de la Unión, a través de su cámara de diputados (poder legislativo), al designar al consejero presidente y a los consejeros electorales, así como designando representantes del poder legislativo ante el Consejo General del Instituto, éste no guarda una relación de subordinación o dependencia con ese poder público, actuando con total independencia (autonomía), teniendo su patrimonio y personalidad jurídicos propios, que le dan la naturaleza jurídica ya mencionada.

El surgimiento del IFE se produce como respuesta al constante litigio existente en el país desde hace años sobre las instancias encargadas de organizar las elecciones y sobre la construcción institucional electoral. Desde la importante reforma política de 1977, la discusión sobre la organización de las elecciones no ha cesado en México. Por esos motivos, a partir de una reforma constitucional al artículo 41, en 1990, se crea el IFE. Con la creación del Instituto se permitió, entre otras cosas, la incorporación de los partidos políticos nacionales en los procesos de la organización electoral.

Originalmente, el máximo órgano del IFE estaba compuesto por 6 consejeros magistrados, el secretario de Gobernación, 2 diputados y 2 senadores (uno de mayoría y uno de la primera minoría en ambos casos) y un número variable de representantes de los partidos en orden a la votación obtenida en la elección anterior. Desde 1990, el IFE adquiere autonomía, para no depender de alguno de los poderes públicos ya creados, menos aún cuando el que lo controlaba, era aquél por el que debía organizar los procesos electorales. Con ese avance, se ha dado certeza a la función electoral y se garantiza la independencia del órgano encargado de organizar los procesos electorales federales.

Así las cosas, el Instituto Federal Electoral (IFE) es la autoridad electoral federal, encargada de permitir la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo del país, en cuanto a su elemento humano, salvo por lo que hace a la función jurisdiccional electoral, correspondiendo esta tarea al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación y, esporádicamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

En la conformación y funcionamiento del Instituto se distinguen y delimitan claramente las atribuciones de tres tipos de órganos:

- Directivos: Se integran en forma colegiada bajo la figura de Consejos.
- Técnico-ejecutivos: Se organizan predominantemente por miembros del servicio profesional electoral, bajo la figura de Juntas Ejecutivas.
- Vigilancia: Se conforman con representación preponderante y paritaria de los partidos políticos, bajo la figura de Comisiones.

Atendiendo al principio de desconcentración en que se sustenta la organización y funcionamiento del Instituto, estos órganos están representados a nivel central, estatal (una delegación en cada una de las 32 entidades federativas), distrital (una subdelegación en cada uno de los 300 distritos uninominales) e incluso, en algunos casos, seccional.

Los Órganos de Dirección (Consejos) son los responsables de velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como de fijar los lineamientos y emitir las resoluciones en todos los ámbitos de competencia del Instituto Federal Electoral.

El órgano superior de dirección del IFE es el Consejo General y como órganos desconcentrados de la misma naturaleza existen 32 Consejos Locales (uno en cada entidad federativa) y 300 Consejos Distritales (uno en cada distrito electoral uninominal).

A diferencia del Consejo General, que es una instancia permanente, los Consejos Locales y Distritales se instalan y sesionan únicamente durante periodos electorales federales.

Se integran de manera colegiada y sólo tienen derecho al voto los consejeros sin filiación partidista o vínculos con los poderes estatales.

Dentro de este tipo de órganos se puede considerar también a las mesas directivas de casilla, que son las instancias facultadas para recibir la votación y realizar el conteo y cómputo de los sufragios. Se instalan y funcionan únicamente el día de la jornada electoral.

El Consejo General es el órgano superior de dirección de todo el Instituto, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades de la institución.

En su integración concurren tanto miembros con derecho a voz y voto (cuyo número fijo es nueve), como miembros con voz pero sin voto (cuyo número actual es de 15).

Los nueve integrantes del Consejo General con derecho a voz y voto son:

- Un Consejero Presidente.
- Ocho Consejeros Electorales

El Consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los Consejeros Electorales durarán en su cargo nueve años y serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos.

Ambas figuras son elegidas por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de entre las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad.

Los integrantes con voz pero sin voto son:

- Los Consejeros del Poder Legislativo, que actualmente son siete. Cada grupo parlamentario con afiliación de partido en alguna de las Cámaras tienen derecho a designar uno por igual.
- Los representantes de los partidos políticos nacionales, en razón de uno por cada partido que cuente con reconocimiento legal. Actualmente son siete los representantes partidistas en el Consejo General.
- El Secretario Ejecutivo del IFE, quien es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente.

Actualmente, el Consejo General se integra por un total de 24 miembros, de los cuales nueve concurren con derecho a voz y voto y quince con voz pero sin voto.

7.1. Los Fines del Instituto Federal Electoral.

Todo órgano a través del cual se desarrollan tareas de gobierno, tiene ciertos objetivos o fines que alcanzar, pues de otro modo, ese ente público no tendría razón de ser.

En el caso del IFE no hay excepción al respecto, ya que este organismo público autónomo también tiene fines que desarrollar; los fines encomendados a dicho son los siguientes, en términos del artículo 105 del COFIPE:

- A) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- B) Preservar el fortalecimiento del régimen de los partidos políticos;
- C) Integrar el Registro Federal de Electores;
- D) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;

- E) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo Federales.
- F) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;
- G) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica cultura democrática, y
- H) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

La consecución de tales fines se obtiene merced a la ejecución de las diversas tareas constitucional y legalmente reservadas al Instituto, preferentemente la relativa a organizar procesos electorales de renovación del elemento humano de los órganos de gobierno, aun cuando tratándose de otras actividades propias del instituto, también se cumple con ese conjunto de fines, como es el relativo a inscribir a los ciudadanos en los registros públicos correspondientes, como son el padrón electoral y la lista nominal de electores, documentos que permitirán a los ciudadanos poder ejercer sus derechos político-electorales.

7.2. Principios rectores del Instituto Federal Electoral.

La Constitución dispone que el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales que tiene a su cargo el IFE se debe regir por cinco principios fundamentales:

Certeza.- El significado de este principio radica en que la acción o acciones que se efectúen, serán del todo veraces, reales y apegados a los hechos, esto es, que el resultado de los procesos sean completamente verificables, fidedignos y confiables, de esta forma, la certeza se convierte en supuesto obligado de la democracia.

Este principio constitucional abarca toda la actuación del Instituto, razón por la cual resulta evidente que “atiende no sólo a los resultados, implica la realización periódica, permanente y regular de los procesos que permitan la renovación democrática de los poderes legislativo y ejecutivo de la unión”.

Legalidad.- Implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral, se debe observar, escrupulosamente, el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan.

Se puede afirmar que el principio constitucional de legalidad, es el principio supremo rector en el ejercicio de la función estatal electoral de los ciudadanos, asociaciones, agrupaciones y partidos políticos, pero fundamentalmente de las autoridades electorales, en todos sus órdenes jerárquicos y de competencia.

Independencia.- Hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.

No obstante, la independencia no significa que los actos del Instituto no sean objeto de revisión y, en su caso, de modificación, confirmación, revocación o anulación, si se tiene presente que por disposición constitucional, existe un sistema para revisar dichos actos a petición de parte interesada, a fin de garantizar que estén adecuados siempre no sólo al principio de legalidad, sino también al de constitucionalidad.

Imparcialidad.- Significa que en el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del IFE deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política.

Objetividad.- Implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional.

La objetividad, vinculada con los otros principios debe otorgar a los procesos electorales y sus resultados claridad y aceptación por parte del electorado, evitando situaciones inciertas o de conflicto.

8. Concepto de Tribunal.

(Del lat. Tribunal).

- 1) Lugar destinado a los jueces para administrar justicia y dictar sentencias.
- 2) Ministro o ministros que ejercen la justicia y pronuncian la sentencia.
- 3) Conjunto de jueces ante el cual se efectúan exámenes, oposiciones y otros certámenes o actos análogos.
- 4) Por antonomasia, los de justicia.

En este sentido, se tienen cinco tipos de Tribunal, a saber,

- a) Colegiado.- El que se forma con tres o más individuos, por contraposición al tribunal unipersonal.

- b) De casación.- El que sólo conoce de los quebrantamientos o infracciones de ley alegados contra los fallos de instancias y, por modo excepcional, de errores sobre hecho y prueba.
- c) De Cuentas.-Oficina central de contabilidad que tiene a su cargo examinar y censurar las cuentas de todas las dependencias del Estado.
- d) De Dios.- Juicio que Dios hace de los hombres después de la muerte.
- e) De honor.- El autorizado dentro de ciertos cuerpos o colectividades para juzgar la conducta deshonrosa, aunque no delictiva, de alguno de sus miembros.²⁰

9. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En la página web del Tribunal Electoral, se señalan como antecedentes del mismo, los siguientes²¹:

Durante la última década, la democracia le ha permitido a México, evolucionar en sus instituciones políticas y en los ordenamientos legales que regulan sus procesos electorales.

En esta materia la reforma política de 1986, estableció entre otras innovaciones, la creación del denominado Tribunal de lo Contencioso Electoral. Un órgano autónomo de carácter administrativo, que constituyó en su momento, un avance en el perfeccionamiento del sistema electoral regido por el Derecho.

También en ese momento y en el contexto de una sociedad más demandante y plural, se organizaron diversos foros de consulta pública con el objeto de reformar la legislación vigente. Así, producto de las deliberaciones entre los legisladores y las aportaciones de la sociedad civil, en 1990 se realizaron modificaciones

²⁰ Diccionario de la Real Academia Española, Op., cit. Consulta página web.

²¹ www.trife.gob.mx

constitucionales y legales dando origen a un nuevo marco jurídico en materia político - electoral.

Entre los aspectos fundamentales de esta reforma se destaca la creación del Tribunal Federal Electoral, que sustituye al Tribunal de lo Contencioso Electoral. El nuevo Tribunal fue definido por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, encargado de garantizar que los actos y resoluciones se sujeten al principio de legalidad.

Después de celebrarse el Proceso Electoral Federal de 1991, en el Congreso de la Unión, las diversas fuerzas políticas del país procedieron a revisar minuciosamente el marco constitucional y legal de los procesos electorales, e identificaron sus puntos de consenso y disenso, a fin de concertar las reformas a la Constitución General que habrían de aprobarse en septiembre de 1993.

Posteriormente, el Congreso de la Unión modificó y adicionó diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esta reforma trajo consigo cambios importantes, como la desaparición de los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y por consiguiente, la sustitución del sistema de autocalificación por el de heterocalificación, (atributo de los órganos del IFE), y se estableció que en caso de controversia, en las elecciones de Diputados, Senadores y/o Asambleístas correspondería al Tribunal Federal Electoral dar la resolución final. Asimismo, se creó la Sala de Segunda Instancia del Tribunal y fueron ampliadas las causales de nulidad de votación recibida en casilla, para las elecciones de Diputados y Senadores.

Con la experiencia de los Comicios Federales de 1994, durante 1995 y 1996, se llevó a cabo una amplia consulta pública sobre reforma electoral y concertación de

los partidos políticos nacionales. Fue convocada la ciudadanía, los propios partidos políticos, las asociaciones políticas, las organizaciones sociales e instituciones académicas para que expresaran sus opiniones y propuestas en esta importante materia, tendiente a superar los problemas enfrentados como a perfeccionar métodos y procedimientos.

Estos trabajos concluyeron cuando las cuatro fracciones parlamentarias en el Congreso de la Unión, aprobaron las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), publicándose el Decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

Esta reforma comprendió modificaciones y adiciones a distintos artículos de nuestra ley fundamental de entre dichos cambios que se encuentran exclusiva y directamente vinculados al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual sustituyó al Tribunal Federal Electoral, destacan:

- La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.
- El fortalecer el sistema de medios de impugnación, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.
- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, realiza el cómputo, califica la elección a Presidente de la República y hace la declaración de Presidente electo.
- El fortalecer la estructura orgánica del Tribunal Electoral, con la creación de la Sala Superior, integrada por siete Magistrados Electorales y Salas Regionales en las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país, desapareciendo en consecuencia, las Salas Central y de Segunda Instancia.
- Se reconoce del Tribunal Electoral, como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.
- Ratificación de la competencia del Tribunal Electoral, para resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que se presenten en materia

electoral federal, así como resolver los conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, como aquellos que ocurran entre el Tribunal Electoral y quienes le prestan sus servicios.

- La ampliación sustancial de la jurisdicción del Tribunal al reconocerle competencia para resolver los juicios de revisión constitucional electoral, por actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que violen un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Conocer sobre los juicios para la protección de los derechos político - electorales del ciudadano, que se promuevan por violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Con la modificación al sistema de elección de los Magistrados Electorales de la Sala Superior y Regionales, ahora la Suprema Corte de Justicia de la Nación los propone a la Cámara de Senadores; anteriormente el Poder Ejecutivo tenía esta facultad y presentaba su propuesta a la Cámara de Diputados.

El otorgar la facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer, por primera vez en la historia política de nuestro país, de acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral.

Atendiendo a la reforma constitucional a que se ha hecho referencia, se realizó un número importante de modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; a la Ley Reglamentaria en las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y al Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del

Fuero Federal. Además se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicándose el Decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de noviembre de 1996.

Así, el artículo 99 constitucional señala que el Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de

validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones 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, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

IX. Las demás que señale la ley.

Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo diez años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

El personal del Tribunal registrará sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

Así, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene como objetivo el garantizar en el marco de los principios de constitucionalidad, legalidad e imparcialidad los actos y resoluciones de los medios de impugnación interpuestos por los diferentes actores en el ámbito electoral.

En síntesis, la Sala Superior se integra con siete magistrados electorales y tiene su sede en el Distrito Federal. Basta la presencia de cuatro magistrados para que pueda sesionar válidamente y sus resoluciones se toman por unanimidad, mayoría calificada, en los casos expresamente señalados en las leyes, o bien mayoría simple de sus integrantes.

Tiene competencia, con fundamento en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para conocer y resolver en forma definitiva e inatacable, de

impugnaciones a las elecciones federales de Diputados, Senadores, y Presidente, así como el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y juicio de revisión constitucional electoral, medio de control constitucional en la materia. Además de los conflictos laborales de funcionarios electorales.

Se entiende por Tribunal Electoral al órgano de gobierno, que tiene como misión primordial la dicción del derecho en materia electoral. En el ámbito federal, el Tribunal Electoral forma parte del Poder Judicial de la Federación. Por lo que hace al régimen local, en la legislación de diversas entidades federativas forma parte del poder judicial.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad judicial en materia electoral, salvo los casos en que la Suprema Corte de Justicia resuelve el procedimiento de acción de inconstitucional en esta materia, componiéndose de una sala superior y cinco salas regionales.

La sala superior está integrada por siete magistrados, en tanto que cada sala regional se integra por tres magistrados.

El Tribunal Electoral es el órgano que integra al Poder Judicial de la Federación, que tiene como principal misión resolver los recursos en materia electoral federal, dando lugar a la justicia electoral y a la certidumbre en el resultado del proceso electoral.

En términos del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 184, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el tribunal es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y la máxima autoridad en materia electoral, salvo en el caso en que la Suprema Corte de Justicia conoce asuntos electorales (acción de inconstitucionalidad).

A este órgano de gobierno, lo pone en movimiento un ciudadano o un partido político, cuando impugnen actos de autoridades en materia electoral.

En todos los asuntos electorales distintos a la acción de inconstitucionalidad, la competencia para conocer de los mismos corre a cargo del Tribunal Electoral, ya sea a través de la Sala Superior, ya por medio de las salas regionales, dependiendo de la controversia planteada y atendiendo a las diversas hipótesis de competencia que se determinen en la ley secundaria.

El Tribunal lo integran:

- A) Una Sala Superior, compuesta por siete magistrados (aun cuando para sesionar basta la presencia de cuatro, salvo en el caso en que se formule la declaratoria de validez y de presidente electo de los estados unidos mexicanos); y,
- B) Cinco Salas Regionales, integradas por tres magistrados cada una de ellas (debiendo estar presentes los tres magistrados para poder sesionar)

Entre las diferencias fundamentales entre ambas clases de salas, se tiene el referente a que la Sala Superior es permanente (no entra en recesos por cuestión de término de procesos electorales federales), en tanto que las Salas Regionales se integran solamente en los periodos de procesos electorales federales, quedando instaladas la semana anterior a la fecha en que inicie el proceso electoral federal ordinario y entran en receso cuando concluya aquel, por lo que su integración no es permanente, aun cuando el nombramiento de magistrado electoral sigue vigente.

Ahora bien, para el caso que tenga verificativo el proceso electoral extraordinario, el presente tribunal electoral convocará a la sala regional de la circunscripción electoral respectiva, para que quede integrada y pueda sesionar.

Aunado a ello, el Tribunal tiene un secretario general, secretarios de estudio y cuenta y otros funcionarios o servidores públicos con funciones de notificadores, funciones administrativas y auxiliares.

Existen cinco salas regionales que tienen su asiento en la ciudad cabecera de cada una de las circunscripciones por lo que las salas regionales tienen su residencia. Entonces en las siguientes ciudades:

- México, D.F.
- Toluca, Estado de México
- Guadalajara, Jalisco
- Monterrey, Nuevo León
- Jalapa, Veracruz

La Sala Superior tiene su residencia en la ciudad de México, Distrito Federal.

En cuanto a las funciones jurisdiccionales en materia de justicia electoral del Tribunal Electoral, se tiene que el Tribunal tiene tres diversas funciones previstas por el artículo 99 de la Ley Suprema, entre las que sobresale la jurisdiccional, la cual le da calidad de justicia electoral a su función o, en otras palabras, es precisamente la función de administración o impartición de justicia por parte de este órgano, lo que hace que el tribunal electoral desarrolle justicia electoral.

Las hipótesis en que tiene lugar la función jurisdiccional del Tribunal Electoral se encuentran inscritas en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, representándola la serie de recursos y juicios que se ventilan ante ese órgano, tendientes a dirimir una contienda interpartes y que verse, forzosamente e indefectiblemente, sobre aspectos relacionados con derechos políticos de ciudadanos y/o asociaciones o partidos políticos o procesos electorales. Sin esa contienda o controversia, no hay función jurisdiccional, pues para que ésta se actualice, es menester que haya una disputa en que dos o más

personas que requieran de la intervención de un tercero (juez) para dilucidarla, vía la substanciación de un juicio o proceso que se resuelva mediante el dictado de una sentencia definitiva o laudo (cuando se trata de un juicio arbitral).

Por ende, para determinar cuándo se está frente a las funciones jurisdiccionales en materia electoral por parte del tribunal (ya actuando en sala superior, ya por medio de las salas regionales), hay que analizar si de conformidad con lo dispuesto por la Constitución, existe esa controversia o contienda jurídica. La competencia jurisdiccional del Tribunal Electoral (justicia electoral propiamente dicha) se encuentra prevista, como se mencionó, en el referido artículo 99 constitucional.

Del análisis al citado artículo 99, se aprecia que el Tribunal Electoral desarrolla la función jurisdiccional en la materia que nos ocupa y con ello lleva adelante la defensa de la Carta Magna, tratándose de los siguientes procesos:

- 1.- Recurso de Apelación
- 2.- Juicio de Inconformidad, tanto en primera como en segunda instancia, siendo este el recurso de reconsideración.
- 3.- Juicio para la Protección de los Derechos político-electorales del ciudadano; y,
- 4.- Juicio de Revisión Constitucional Electoral.

Corresponde al Tribunal Electoral actuando por medio de la sala superior, realizar el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y, conjuntamente como consecuencia lógica de lo anterior, formular la declaración de validez de la elección de presidente electo del país, una vez desarrollada esta última conducta, remite esa declaratoria a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para que ésta, a su vez emita el bando solemne para dar a conocer en toda la República Mexicana la declaración de Presidente electo.

Dos atribuciones que tiene el Tribunal ya que no obstante representar aspectos propiamente jurisdiccionales, no se trataron antes, al no ser procedimientos que caigan en la idea de justicia electoral, son los siguientes: resolver los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores y resolver los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores. Como se ve, ninguna de ambas funciones, a pesar de representar la presencia de una contienda de intereses, importa una función judicial electoral.

Así también, el Tribunal es competente para formular las determinaciones e imposiciones de sanciones en materia electoral.

Por otro lado, el Tribunal Electoral tiene encomendada una función legislativa, emitiendo actos que son obligatorios, de observancia general, impersonal y abstracta y regulan situaciones fácticas para el futuro.²²

10. Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Conforme a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) tiene como propósito regular la revisión de la cuenta pública y su fiscalización sin transgredir el principio de revisión posterior del control legislativo de la administración integral de los recursos públicos establecidos en la Constitución. Este ordenamiento señala que la revisión de la cuenta pública estará a cargo de la Cámara de Diputados quien se apoyará en esta Institución que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia cuenta pública y que goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

Son sujetos de fiscalización, los Poderes de la Unión, es decir, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial; los entes públicos federales, es decir, aquellos

²² DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Derecho Procesal Electoral Mexicano, Centro Universitario Allende, México, 2002. Págs. 1-14

organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal, es decir, abarca los Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos, entes públicos federales y cualquier persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

La fiscalización superior, es decir, la facultad que realiza la Auditoría Superior de la Federación, para la revisión de la cuenta pública, se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, que es la actividad de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de sus ingresos, egresos, fondos y, en general, de todos los recursos públicos que utilizan, a fin de verificar que dicha gestión se ajuste a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como al cumplimiento de los programas señalados.

Respecto de la cuenta pública, estará constituida por los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos; toda la información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la ley de ingresos y del ejercicio del presupuesto de egresos de la federación; operaciones y cuentas en el activo y pasivo totales de la hacienda pública federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones.

La revisión y fiscalización superior de la cuenta pública tiene por objeto determinar si los programas y su ejecución se ajustan o corresponden a los términos y montos aprobados; si las cantidades correspondientes a los ingresos a los egresos se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas; el desempeño, eficiencia y economía en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto; si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados; los resultados de la

gestión financiera de los poderes de la unión y los entes públicos federales; si la gestión financiera cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables.

Dicha entidad puede determinar los daños y perjuicios que afecten la hacienda pública federal y fincar las indemnizaciones y las sanciones pecuniarias que correspondan; podrá realizar visitas y auditorías durante el ejercicio fiscal en curso, pero sólo respecto de los procesos reportados como concluidos en el informe de avance que se presenta en agosto, si no lo hubiera, sólo podrá realizar visitas y auditorías a partir de la entrega de la cuenta pública. Puede requerir a la entidad fiscalizadora la revisión de determinados conceptos, con la obligación de informarle el resultado de dicha revisión y en su caso proceder al fincamiento de responsabilidades a que haya lugar.

Respecto a la Cuenta pública que directamente se relaciona con las funciones de la ASF, es el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden a la Cámara de Diputados de manera consolidada a través del ejecutivo federal, a la cámara misma sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, para comprobar que se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aplicados.

En lo que toca al Informe de Resultados, es aquel que se deriva de la revisión de situaciones excepcionales (denuncias debidamente fundadas o circunstancias de las que pueda suponerse irregularidades respecto de los recursos públicos) y que deberán rendir las entidades fiscalizadas a la auditoría superior respecto de las actuaciones y, en su caso, de las sanciones que se hubieren impuesto o a que se hubieren hecho acreedores los servidores públicos involucrados en el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos o su desvío.

La entidad superior de la federación podrá determinar los daños y perjuicios que afecten la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y las sanciones pecuniarias correspondientes. Esto es, tiene un carácter resarcitorio, a diferencia de la responsabilidad administrativa que pueden determinar los órganos de control interno y superando las facultades meramente declarativas o correctivas de la extinta Contaduría Mayor de Hacienda.

La Auditoría Superior de la Federación puede requerir a la entidad fiscalizada, la revisión de determinados conceptos, con la obligación de informarle el resultado de dicha revisión y en caso contrario, proceder al fincamiento de responsabilidades a que haya lugar.

Esto da origen a la “Auditoría de Desempeño”, que puede derivarse de:

- Denuncias debidamente fundadas.
- Circunstancias por las que se pueda presumir el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales o de su desvío.

La Auditoría Superior de la Federación puede incluso, promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, presentar denuncias y querellas penales, investigaciones y judiciales correspondientes.

Su organización interna no está sujeta a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

10.1 Áreas estratégicas de actuación.

La Auditoría Superior de la Federación es una entidad cuyo marco jurídico le proporciona autonomía técnica, financiera y de gestión. De esta forma se redoblan

esfuerzos para obtener resultados en menos tiempo y así poder fincar responsabilidades oportunamente, a fin de que las irregularidades que se cometan no queden en simples recomendaciones. Éste es uno de los objetivos fundamentales de la revisión y fiscalización de la cuenta de la hacienda pública federal.

Es decir, la Auditoría Superior de la Federación fiscaliza a los Poderes de la Unión, los Estados y los Municipios, en tanto que manejen recursos federales proporcionados a los entes públicos federales, como los centros de educación superior, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros.

Para tal efecto se han suscrito convenios de colaboración con los Estados y Municipios, así como con el ejecutivo federal.

Algunas de sus facultades más importantes son las relacionadas con el fincamiento de responsabilidades.

Es obligación de la Auditoría Superior de la Federación convertirse en una entidad promotora de la transparencia, la eficiencia y mejora continua de los servicios públicos, garante para el poder legislativo y la sociedad en general, de que los recursos del pueblo son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficiencia. Pero también de que el Estado cuenta con la capacidad para verificar cabalmente el cumplimiento pleno de sus responsabilidades en materia de seguridad, salud, educación, trabajo, vivienda, derechos humanos, medio ambiente, defensa de la soberanía y todos los aspectos que la sociedad le ha confiado.

Dentro de los fines que persigue la auditoría superior de la federación se consideran los siguientes:

Mandato.- Fue creada para apoyar a la cámara de diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales relativas a la revisión de la cuenta pública federal, con el objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a los lineamientos señalados por el presupuesto y constatar la consecución de los objetivos y las metas contenidas en los programas de gobierno.

Misión.- De informar veraz y oportunamente a la cámara de diputados y a la sociedad, sobre el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos, del cumplimiento de los objetivos y metas; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos, y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de la unión y los entes públicos federales, en beneficio de la población a la que sirven.

Objetivos.- Efectuar la revisión de la cuenta pública federal con objetividad, imparcialidad y oportunidad para merecer confianza y credibilidad de la cámara de diputados y de la sociedad.

Fomentar gestiones públicas responsables, orientadas a la obtención de resultados y a la satisfacción de las necesidades de la población.

Apoyar al congreso de la unión y al gobierno federal en la solución de problemas estructurales y en la identificación de oportunidades para mejorar el desempeño de las instituciones públicas.

Consolidar la transición de la entidad de fiscalización superior de la federación, maximizar el valor de los servicios a la cámara de diputados y convertirla en una institución modelo.

Los Principios Rectores.- En el desempeño de sus funciones se debe regir por principios sólidamente sustentados en criterios de profesionalismo, objetividad, imparcialidad, honestidad, confiabilidad, responsabilidad e integridad.

Como respuesta al reto futuro se requiere que la Auditoría Superior de la Federación sea más proactiva que reactiva, que con plena observancia de las disposiciones jurídicas que les son aplicables, marque senderos, señale caminos, establezca pautas para que los poderes de la unión y los entes públicos federales marchen hacia la modernización administrativa logrando con ello la eliminación gradual de las áreas generadoras de corrupción, privilegiando la economía, la eficacia y la eficiencia en el manejo de los recursos públicos.²³

11. Concepto de Partido Político.

La doctrina conceptúa a los partidos políticos como grupos organizados que se proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder a fin de hacer valer el programa político, económico y social que comparten sus miembros.

En este orden de ideas se puede afirmar que le corresponde a los partidos políticos reflejar la oposición de las fuerzas sociales dentro de la sociedad, materializar su acción en la estructura del Estado, contribuir a integrar la voluntad general, organizar, educar e informar políticamente al cuerpo electoral, e intervenir activamente en el proceso de selección de los dirigentes.²⁴

Es un ente jurídico que se crea a través de la asociación de personas físicas que tienen las condición de ciudadanos, persiguiendo determinados fines y ciertos lineamientos e ideales comunes, con una plataforma político-social.

²³ SOLARES MENDIOLA, Manuel, La Auditoría Superior de la Federación, Antecedentes y su Perspectiva Jurídica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004. Págs. 190-210

²⁴ Diccionario Jurídico Mexicano. Ob.cit. Pág. 2778.

El partido político es una persona moral de derecho político o electoral que adquiere la calidad de gobernado frente a los órganos de gobierno del Estado.

Los partidos políticos importan una asociación de ciudadanos unidos por una serie de ideales y consideraciones de diversa índole, como puede ser de orden político, que diversos ciudadanos ejerzan su derecho a la libre asociación en materia política, pues sólo así puede crearse una persona de derecho moral y de derecho electoral. Aunado a ello, los ciudadanos que se asocien, deben seguir el trámite legalmente previsto para que se les otorgue el registro de mérito.

Ahora bien, el partido político puede ser conformado solamente por ciudadanos mexicanos, sin que los menores de edad, los extranjeros o las personas que tienen un modo deshonesto de vida puedan asociarse en este rubro; lo anterior se sostiene en atención a que en términos de los artículos 9° y 35, fracción III, de la ley suprema del país, sólo quien tenga la calidad de ciudadano de la República, puede participar en los asuntos políticos del país.

Por otro lado, es importante señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos califica a los partidos políticos como entes de interés público, ya que sólo a través de ellos, el ciudadano puede aspirar a asumir un cargo de elección popular (art. 41, base I constitucional).

Para que una organización de ciudadanos pueda ser registrada como partido político nacional, necesita formular una declaración de principios y en congruencia con ellos, formular su programa de acción, así como los estatutos que normen sus actividades; deberá contar con 3,000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas, o tener 300 afiliados en por lo menos 200 distritos electorales uninominales; no pudiendo, por ningún motivo, tener menos del 0.26% de afiliados del total del Padrón Electoral Federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

Para constituir un partido político nacional, la organización interesada, notificará ese propósito al IFE en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial;

- a) Deberá celebrar por lo menos en 20 entidades federativas o en 200 distritos electorales, una asamblea en presencia de un funcionario que acreditará: 1) El número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea estatal o Distrital, que en ningún caso deberá ser menor a 3,000 o 300, respectivamente y que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; y 2) Que con las personas mencionadas, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, su residencia y la clave de la credencial para votar; 3) Que en la realización de la asamblea de que se trate no existió intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir un partido político.

- b) Deberá celebrar una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el IFE, quien certificará: 1) Que asistieron los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas estatales o distritales; 2) que acreditaron por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo mencionado anteriormente; 3) Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional, por medio de su credencial para votar u otro documento fehaciente; 4) Que fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos y 5) Que se formaron listas de afiliados con los requisitos señalados anteriormente.

Realizados todos los actos señalados, la organización interesada, en el mes de enero de año anterior al de la elección, presentará ante el IFE la solicitud de registro, acompañándola de la declaración de principios, del programa de acción y los estatutos aprobados por sus miembros; así como de las listas nominales de

afiliados por entidades o por distritos electorales; y las actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas o en los distritos electorales y la de su asamblea nacional constitutiva.

El Consejo General del IFE integrará una comisión para examinar los documentos anteriores y formulará el proyecto de dictamen de registro.

El Consejo, con base en ese proyecto de dictamen y dentro del plazo de 120 días contados a partir del conocimiento de la presentación de la solicitud de registro, resolverá lo conducente. Cuando proceda, expedirá el certificado correspondiente haciendo constar el registro; cuando no, fundamentará las causas y lo comunicará a los interesados. La resolución deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y podrá ser recurrida ante el Tribunal Electoral.

El registro de los partidos políticos surtirá efectos a partir del 1º de agosto del año anterior al de la elección.

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

El partido que haya perdido su registro, no podrá volverlo a solicitar hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario.

12. Concepto de agrupación política.

Junto son los partidos políticos, existen otras personas morales que intervienen en asuntos políticos, integradas por ciudadanos; estas personas son las agrupaciones políticas (denominándoseles así a nivel federal) o las asociaciones políticas (llamadas así en algunas entidades federativas, como en el Estado de

Hidalgo), quienes no tienen los mismos derechos que les son otorgados a los partidos políticos, entre ellos el de participar en el proceso electoral a través de la postulación de candidatos, aun cuando pueden asociarse con partidos políticos para que éstos soliciten el registro de los mismos como candidatos de ese instituto político.

La agrupación política nacional es la persona moral de derecho político o electoral, que constituye una forma de asociación ciudadana para participar en la vida política del país, que tienen reducidos sus derechos políticos, ya que no pueden postular candidatos a elección popular, sino sólo mediante un acuerdo de participación con un partido político, bajo cuyo emblema se registrará la candidatura.²⁵

En términos del artículo 33 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las agrupaciones políticas tienen los siguientes fines:

- A) Coadyuvar al desarrollo de la vida democrática nacional;
- B) Coadyuvar al desarrollo de la cultura política en México, y
- C) Crear una opinión pública mejor informada.

Esas son las facultades o potestades que legalmente tienen otorgadas las agrupaciones políticas por parte de la ley, las que también son desarrolladas por los partidos políticos, por ser titulares de esos derechos.

Crear una agrupación política nacional no es y no ha sido tarea fácil. Para la obtención del registro ante el IFE se requiere, actualmente, de la acreditación de un mínimo de 5 mil asociados en el país, tener delegaciones en cuando menos 7 entidades federativas; contar con documentos básicos, así como una denominación distinta a cualquier otra agrupación o partido.

²⁵ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Ob.cit. Págs. 92-93.

Las APN's son una organización intermediaria entre ciudadanos y partidos políticos, están autorizadas para participar en los procesos electorales mediante la realización de acuerdos de participación con partidos o coaliciones y entre sus principales obligaciones se encuentra la presentación de un Informe Anual de Ingresos y Gastos.

La agrupación política nacional perderá su registro cuando se haya acordado su disolución por la mayoría de sus miembros; por haberse dado las causas de disolución conforme a sus documentos básicos; por omitir rendir el informe anual del origen y aplicación de sus recursos; por incumplir de manera grave con las disposiciones contenidas en el Código; por haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro.

Tras la reforma electoral de 2007-2008, las APN's dejaron de recibir recursos públicos; no obstante, continúa vigente la obligación de presentar informes de ingresos y gastos.

13. Concepto de Subsidio.

Del latín *subsidium*, es un apoyo de carácter económico que el Estado concede a las actividades productivas de los particulares con fines de fomento durante periodos determinados y que se considera como la especie del género denominado subvención.

Atento al artículo 28 constitucional sólo se podrán otorgar subsidios a las actividades prioritarias siempre que sean generales y temporales, pero sin afectar sustancialmente las finanzas del Estado. Por su parte el artículo 115 de la ley fundamental, prohíbe a las leyes estatales exenciones o subsidios a favor de persona alguna, de donde se puede concluir que dicha figura pertenece exclusivamente al ámbito federal.

En México, la legislación regula el otorgamiento de los subsidios por dos vías, la del ingreso de orden impositivo, y la del gasto público o de carácter presupuestal. Así por ejemplo, las leyes de ingreso de la federación aplican el concepto de subsidio como sinónimo de estímulo fiscal.

Estos ordenamientos legales establecen las bases generales de otorgamiento de los subsidios con cargo a impuestos federales. A través de los presupuestos de egresos de la federación, el Estado mexicano prevé erogaciones por concepto de subsidios y aportaciones, los cuales deben sujetarse a los siguientes criterios: a) orientarse hacia actividades que tengan alta incidencia entre los grupos de menores ingresos, que conlleven a un mayor beneficio social; b) el otorgamiento se hará con base en criterio de selectividad, temporalidad y transparencia en su asignación; c) los subsidios destinados a cubrir desequilibrios financieros de operación, se deberán ajustar en función de la política de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos; d) las transferencias del gobierno federal y las aportaciones de la administración pública del D.F. se deberán orientar selectivamente hacia las áreas estratégicas y prioritarias, así como a fortalecer el cambio estructural a efecto de incrementar la oferta real de bienes y servicios, de insumos estratégicos para la producción y a generar empleo permanente y productivo; e) las entidades beneficiarias de transferencia y aportaciones deberán buscar fuentes alternativas de financiamiento a fin de lograr, en el mediano plazo, una mayor autosuficiencia financiera y una distribución correlativa de los apoyos con cargo a recursos presupuestales; f) ni se deberán otorgar transferencias ni aportaciones cuando no se precisen claramente los objetivos, metas, beneficiarios, destino, temporalidad y condiciones de las mismas; g) en caso de que los ingresos propios rebasen la estimación original anual, se cancelen metas o se generen economías, la Secretaría de Finanzas podrá reducir el monto de aportaciones originalmente previstas, y h) la administración de las aportaciones del D.F. destinada al apoyo de las entidades, se hará como complemento a sus ingresos propios y conforme al calendario financiero mensual autorizado por la secretaría

de finanzas, deduciendo las disponibilidades financieras mensuales de las entidades.²⁶

14. Financiamiento Público.

La *ratio legis* del financiamiento público a los partidos políticos se encuentra inscrita en el artículo 36, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuando dispone lo siguiente:

Art. 36.

1. Son derechos de los partidos políticos nacionales;
(...)
c) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución.

El financiamiento de los partidos políticos consiste en el conjunto de recursos económicos para el cumplimiento de los fines previsto en el ordenamiento jurídico.

El artículo 41 constitucional, en su base II, señala que la ley garantizara que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

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

²⁶ Diccionario Jurídico Mexicano. Ob.cit. Págs. 3578-3580.

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

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

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

15. Financiamiento privado.

Junto al financiamiento público, los partidos políticos pueden obtener ingresos económicos mediante cualesquiera de las siguientes formas que señala el artículo 77 del Código Federal y Instituciones y Procedimientos Electorales, a saber:

Art. 77

1. El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades:

(...)

b) Financiamiento por la militancia

c) Financiamiento de simpatizantes

d) Autofinanciamiento; y

e) Financiamiento por rendimientos financieros fondos y fideicomisos.

16. Modalidades de financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas.

A. Las características generales del financiamiento de los partidos políticos.

El constituyente asegura recursos económicos a los partidos políticos a efecto de que la vida democrática en México se haga realidad, toda vez que los partidos políticos son los únicos organismos capacitados para postular candidatos a cargos de elección popular, por ende, de ellos depende el voto pasivo y el acceso de los ciudadanos a cargos populares.

Por ello se les proporciona el mencionado financiamiento público, con lo que no se distraerán en actividades proselitistas, buscando previamente los recursos económicos para su sostenimiento.

B. Principios generales sobre el financiamiento.

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

- 1) La publicidad en las contabilidades y en el origen de los fondos permiten el conocimiento, la claridad y la transparencia de esos fondos y su repercusión en las candidaturas en el seno de los partidos, donde muchas veces se desplaza la competencia electoral. También afecta las decisiones que se adopten, por ello se requieren normas claras y precisas que le permitan a la sociedad conocer quiénes financian a los partidos políticos cuando el dinero es obtenido mediante contribución de los particulares. Cuando el financiamiento es privado, conviene conocer también las personas que contribuyen a los distintos grupos dentro de los partidos y el monto de ese aporte, de este modo, en ciertos casos, se explican las razones por las cuales se nombra a los titulares de determinados cargos y los motivos de la adopción de algunas políticas.
- 2) La austeridad en los gastos, con campañas racionales de plazos cortos y con igualdad de oportunidades entre los contendientes, constituye otro importante principio que debe respetarse para que el proceso electoral no se convierta en derroche irresponsable de dinero, con gastos exagerados e innecesarios.
- 3) Los controles eficientes, internos y externos que le den garantías al país y a los ciudadanos de que las actividades políticas se realizan con equilibrios entre un gasto razonable y un ingreso suficiente, ambos fácilmente comprobables. Los fondos privados son lícitos cuando los intereses perseguidos son legítimos y se realizan de modo transparente. La aparición de fondos provenientes del narcotráfico justifica las medidas tendientes a hacer más rigurosos los controles.
- 4) Los derechos de los afiliados a conocer los gastos e ingresos de los partidos y los mecanismos mediante los cuales la información se pone en práctica.
- 5) La legalidad del ingreso y del gasto en el caso de fondos provenientes del sector público. La comunidad tiene el derecho de saber cuál es la utilización y el destino de esos fondos. La legalidad del ingreso y del gasto supone una

determinación de los criterios que lo justifiquen (motivo del ingreso y del gasto), el contenido (actividades autorizadas y obviamente relacionadas con la actividad partidaria y electoral), la finalidad lícita y un determinado procedimiento que obviamente no ha de convertirse en burocrático, pero que garantice la transparencia y publicidad de los ingresos y de los gastos.

- 6) El respeto a la igualdad y a la proporcionalidad del financiamiento entre las distintas fuerzas políticas que participan en el proceso. En ese sentido, tienen derecho al financiamiento también los partidos nuevos como los que han participado en anteriores contiendas electorales. En igual sentido se abre la posibilidad a organizaciones no partidistas.

C. Objeto y diversos criterios del financiamiento.

Como ya se mencionó en el presente trabajo, el financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.

Por otra parte, los partidos políticos tienen derecho a allegarse de recursos privados a través de las modalidades que a continuación se describen:

1.- Financiamiento de su militancia.- En términos del artículo 78, párrafo 4 del COFIPE está conformado por:

- A) Las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados
- B) Las aportaciones que hagan sus organizaciones sociales
- C) Las aportaciones voluntarias y personales que hagan los candidatos para sus campañas.

2.- Financiamiento de sus simpatizantes.- Son las aportaciones o donativos en especie, que hacen libre y voluntariamente personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país y que no tengan impedimento legal para formular esa clase de aportaciones, es decir, que no se encuentran comprendidas en el párrafo 2 del artículo 77 del código comicial electoral.

3.- Autofinanciamiento.- Se obtiene de las actividades promocionales de cada partido, como son las siguientes:

- A) Conferencias
- B) Espectáculos
- C) Rifas y sorteos
- D) Eventos culturales
- E) Ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria
- F) Cualquiera otra actividad similar.

En estos casos y siempre que se demuestre que estas actividades tienden a obtener recursos para el cumplimiento de los fines del partido político que organice esos eventos, no causan impuestos.

4.- Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.- 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, debiendo 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 contrato respectivo, acompañando copia fiel del mismo, expedida por la institución de banca privada con la que haya sido establecido.

Dichas cuentas serán manejadas 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.

D. Límite al financiamiento de partidos.

El artículo 77, párrafo 2 del COFIPE prohíbe el financiamiento a partidos políticos por parte de los siguientes sujetos:

- A) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los estados, y los Ayuntamientos;
- B) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o descentralizada y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- C) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- D) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- E) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión;
- F) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y
- G) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Aunado a lo anterior, es de considerar lo dispuesto por el párrafo 3 del citado numeral, al prescribir 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.

Tras la Reforma Legal y Electoral de 2007 y 2008, las agrupaciones políticas nacionales dejaron de recibir recursos públicos; no obstante, continúa vigente la obligación de presentar informes de ingresos y gastos.

17. Concepto de Acceso Público. (Derecho a la Información)

El derecho a ser informado se formula al mundo de manera universal en la Declaración Universal de los Derechos Humanos por parte de la Organización de las Naciones Unidas, “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión”, este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

El acceso a la información es una condición necesaria de la democracia. En México desde 1977 se introdujo, en el artículo 6 constitucional, el ordenamiento jurídico al derecho a la información.

Una vez consolidada la democracia electoral, parecía necesario dar un paso adicional, que consistía en dar a los ciudadanos acceso a la información pública para que pudieran evaluar la gestión del gobierno. Se trata de un mecanismo de transferencia y redistribución del poder que encuentra su justificación en las profundas transformaciones que ha sufrido la democracia en las últimas décadas.

En efecto, el juicio de los ciudadanos sobre el desempeño de su gobierno presupone que: a) El ciudadano tiene la capacidad de emitir un juicio sobre el gobierno; b) que tiene los elementos para hacer de este juicio un asunto razonado e informado; y c) que esta opinión puede ser divulgada y contrastada con aquella de otros ciudadanos.

En el diseño constitucional de los sistemas democráticos contemporáneos, la división de poderes constituye uno de los pilares fundamentales del control del poder. El otro pilar, los derechos fundamentales garantizarían el margen de acción propia de los ciudadanos quienes, a través del voto, ejercerían el control último sobre el poder.

Ahora bien, en este sistema de contrapesos depende de la capacidad de los ciudadanos de distinguir y juzgar las políticas públicas, en otras palabras, de sus

posibilidades reales de contrastar sus ideas con las de otros y de tener acceso a los insumos básicos requeridos para formular su propia opinión.

La multiplicación de las fuentes de información, en especial los mecanismos masivos de comunicación, y su influencia relativa en la formación, o deformación, de la opinión pública, constituye uno de los debates más importantes de los últimos años. En esta discusión no debe perderse de vista que la capacidad para producir juicios razonados depende, en gran medida, de la educación. Sin embargo, con ella concurren las posibilidades de obtener los elementos necesarios para formar y fundamentar el juicio, así como la capacidad de contrastar argumentos y emitir opiniones, variables que están determinadas por el marco jurídico del Estado y las libertades que lo acompañan. A la segunda de estas posibilidades se refiere la “libertad de expresión”, mientras que la primera es la que se conoce, entre otras denominaciones, como “libertad de información”, y más específicamente “libertad de acceso a la información pública”.

Así, un sistema eficaz de contrapesos supone que el ciudadano esté en posibilidad de hacer un juicio fundamentado de la acción del Estado, y de lo que de ella dicen los medios de comunicación y los demás ciudadanos.

Para tal efecto, el ciudadano deberá tener la capacidad de obtener y analizar por sí mismo la información relativa a la gestión pública. Lo anterior supone una doble condición: por un lado una alta dosis de transparencia en el gobierno y por otro la posibilidad de que los ciudadanos o sus organizaciones tengan acceso directo a las fuentes primarias de información, es decir, a los documentos elaborados por la propia administración que documentan y justifican sus acciones.

Es necesario reconocer que el acceso a la información *per se* no genera una ciudadanía más informada y responsable políticamente; lo que sí crea son las condiciones necesarias para que ésta pueda orientar su acción política sin tener que pasar necesariamente por la intermediación de los medios de comunicación.

Para el Estado mismo resulta benéfico que los ciudadanos puedan juzgar de manera directa las razones que llevan a determinada toma de decisiones, especialmente cuando en muchas ocasiones los efectos benéficos (o perversos) de las políticas públicas no son inmediatos y sólo pueden ser valorados en el largo plazo.

En síntesis, el acceso a la información pública constituye hoy una de las condiciones necesarias para el funcionamiento adecuado de los sistemas democráticos. Este es una situación que se reconoció ampliamente en la joven democracia mexicana, tanto en el gobierno como en la sociedad, y que dio origen y permitió la aprobación de la ley de acceso a la información en México (12 de junio de 2002).

El triple ámbito de la facultad de enterarnos de las cosas que pasan, investigar recibir y difundir; concierne a quien hace de la información su ocupación ordinaria y al ciudadano, a los instrumentos multiplicadores y a los organismos encargados de promover el acceso a la información.

Estamos ya ante una estructura informativa al servicio del individuo en la cual para opinar, demandar, participar, intervenir y evaluar la actuación de autoridades, gobierno y la misma sociedad se requiere de un ejercicio efectivo de acceso a la información.

18. Transparencia y sus principios rectores.²⁷

En 1977 se adiciona el artículo 6 de la Constitución Federal; 30 años después México tiene en materia de derecho de información una práctica normativa a nivel federal y local, que se inicia a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

²⁷ Ackerman, John M., y Holmes, Stephen, Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho, Siglo XXI, México, 2008, pág. 263.

Gubernamental. Dicho ordenamiento pone las bases para la transparencia y el derecho a la información.

La reforma al artículo 6º constitucional contiene avances importantes:

- Privilegia el principio de publicidad y excepcionalmente mantiene la reserva para la información que con tal carácter así establezcan las leyes.
- Reafirma el principio de temporalidad para dicha reserva.
- La vida privada y los datos personales serán tutelados en términos de lo que establezcan las leyes.
- La gratuidad de la información.
- Libera del acreditamiento de interés legítimo para la solicitud de información y su procedencia.
- Ordena establecer mecanismos de acceso a la información y procedimientos expeditos para los mismos.
- Creación de órganos especializados que gocen de autonomía operativa.

Los principios enunciados pretenden desarrollar, consolidar y unificar el acceso a la información. En este sentido, los principios permean el derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas porque deben ser considerados como:

- I. Principios del orden jurídico mexicano; por emanar de la Constitución Federal.
- II. Principios informadores de los derechos constitucionales, y en este sentido de las normas ordinarias y reglamentos.
- III. Principios orientadores en la construcción e interpretación de los derechos.

El derecho de acceso a la información, dimensionado como el derecho a vivir una vida informada, evoluciona en virtud de la participación que tiene el individuo en los asuntos de interés público a grado tal, que actualmente los ciudadanos están

legitimados para ejercer el derecho de información en todas sus vertientes. Por tanto la información como derecho consubstancial de una sociedad democrática, no sólo hace posible esta intervención informada para la posterior toma de decisiones, sino que desde la perspectiva individual y sin apartarse de ésta, expresa el derecho que tiene toda persona a ejercer el control de la circulación de información relacionada con asuntos de naturaleza pública, pero también la privada, como es el caso de los datos personales donde es difícil el dilema de poder conjugar la información concerniente a lo esencial de la vida y mantener al mismo tiempo la relación social a la vez que los vínculos y la vida privada se guarda de injerencias externas.

El derecho a la información es la regulación jurídica del acceso de la sociedad, a la información de interés público, particularmente la generada por los órganos del Estado.

Estar informado no debe ser visto solo como un derecho sino también como una obligación; es el derecho a saber, a conocer datos, registros y todo tipo de información pública que haga posible al ciudadano ejercer vigilancia y sano control sobre las acciones de quienes nos gobiernan.

Para avanzar en la democracia es necesario que autoridades y sociedad se comprometan con la participación y el bienestar común; sin embargo, el ciudadano mexicano conserva márgenes de incredulidad y muestra desinterés en los asuntos públicos, esto debido a una tradición de opacidad que en muchas ocasiones las mismas leyes propician.²⁸

La transparencia, en el ámbito jurídico gubernamental está regida por varios principios, mismos que a nivel nacional están contenidos en el artículo 6º de la

²⁸ CONCHA CANTÚ, Hugo A, *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, págs. 1-38.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la reforma que tuvo lugar en 2007.

Los principios rectores en el tema son siete: máxima revelación; publicación y divulgación oportuna y veraz de la información pública de carácter fundamental; sencillez, formalidades mínimas y facilidad para el acceso a la información pública; gratuidad de la información; ámbito limitado de excepciones y justificación de las mismas; apertura de los órganos públicos, y celeridad y seguridad jurídica del procedimiento.

Así, el principio de máxima revelación es, sin duda, muy parecido al principio de máxima publicidad establecido en la reforma al sexto constitucional. Ambos, vinculados a tener información de fácil acceso para quien la solicite.

Por otra parte, el principio de publicación y divulgación oportuna y veraz de la información pública de carácter fundamental habla de que la información clasificada bajo la categoría de fundamental deberá estar publicada y disponible sin que para ello deba mediar una solicitud de información; pero además, tendrá que ser oportuna, es decir, deberá actualizarse en el tiempo que se requiera.

Respecto de la veracidad como característica de la información pública, se sienta un precedente importante, ya que las leyes de nuestro país no la establecen como un principio jurídico y la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, al hablar de ella resume el propósito (y la necesidad) de crear una cultura de apertura real y honestidad, ya que la ley contempla sanciones en el caso de que la información pública no cumpla con esta cualidad.

El tercero de los principios establece que el acceso a la información pública debe ser sencillo, implicar las formalidades mínimas y facilitar el acceso. En este sentido, los requisitos para solicitar información deben ser mínimos: especificar un nombre (que puede ser ficticio), así como un domicilio o correo electrónico para

recibir notificaciones; describir la información solicitada especificando el soporte material en el que se requiere la información (copias simples, copias certificadas, discos compactos, casete o cualquier otro) o si sólo se requiere acceso físico para consultarla. Es decir, no es necesario dar a conocer los datos personales, ni comprobar el interés personal o jurídico sobre la información solicitada, por lo que se salvaguarda la identidad y los intereses personales del solicitante.

Otro de los principios es la gratuidad de la información, en la lógica de que la información es pública debido a que se genera con recursos provenientes del erario y pagados por todos. Por ello, lo único que debe pagar el solicitante es el costo del soporte material en el que se entrega la información y éste no podrá ser superior al que prevalezca en el mercado.

El principio del ámbito limitado de excepciones y justificación de las mismas, se refiere a que la información clasificada como reservada y confidencial sí deberá resguardarse después de un exhaustivo procedimiento y sustentando jurídicamente su clasificación. En este sentido, y vinculando este principio al de máxima revelación, podemos hablar de una medida tomada en materia de transparencia cuando se solicita un documento que contiene información confidencial. Para solucionar este tipo de conflictos se ha recurrido a establecer lo que en la materia se conoce como versiones públicas donde lo que se hace es entregar el documento al solicitante salvaguardando la información confidencial.

Finalmente, la ley establece como principios la apertura de los órganos públicos y celeridad y seguridad jurídica del procedimiento. Con el primero se hace referencia a que los órganos públicos deberán estar dispuestos a publicar y entregar la información pública que posean, mientras que con el segundo se establece que el procedimiento debe ser ágil, de manera que permita que la información llegue al solicitante de manera oportuna y que éste pueda inconformarse de manera sencilla en caso de no estar satisfecho con la respuesta a su solicitud sabiendo

que se resolverá su inconformidad en un breve lapso de tiempo y que se le garantizará su derecho a la información pública.

En síntesis, la transparencia puede entenderse y adaptarse de distintas maneras, de acuerdo con los contextos locales; sin embargo, se debe cumplir con los supuestos que permitan garantizar la rendición de cuentas de los gobernantes y el acceso a la información de la sociedad en general. Todos tenemos el derecho a saber. La responsabilidad de informarnos es de cada uno de los ciudadanos.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y AUDITORÍA A LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS

1. La Constitución y sus reformas.

Antes de comenzar este capítulo mencionaré el concepto general de Constitución, es decir, qué se entiende por Constitución y las reformas a la misma.

La Constitución es un elemento determinante del ordenamiento jurídico, es el sistema del cual se derivan los significados de las demás conductas jurídicas por ser ésta la Ley Suprema, esto quiere decir que en virtud de su posición dentro de un esquema de organización jerárquico, predomina sobre el resto del ordenamiento y por lo mismo, se configura como su elemento fundamental.

El concepto de Constitución es uno de los más arduos de construir dentro del marco conceptual de la ciencia del derecho. Se trata de un concepto que ha tenido y tiene un sin fin de formulaciones, muchas de ellas incluso incompatibles y contradictorias entre sí.

De acuerdo con Manuel García Pelayo, la variedad de conceptos de Constitución que se han elaborado, se debe principalmente a dos motivos: uno, que el concepto de Constitución se refiere “a la sustancia de la existencia política de un pueblo”, por lo que está particularmente abocado a convertirse en un concepto simbólico y combativo que halla su *ratio* no en la voluntad de conocimiento, sino en la adecuación instrumental para la controversia con el adversario, y segundo, que la Constitución no se agota en su significación jurídica, sino que comprende diversas esferas de la vida humana objetivada, vinculando por su contenido a sectores de la realidad política, jurídica, sociológica, entre otras.²⁹

²⁹ Diccionario jurídico Mexicano. Ob. Cit. Pág. 791.

*La Constitución es, pues, un sistema de norma. No representa una suma o resultante de decisiones parciales tomadas según van surgiendo los acontecimientos o presentándose las situaciones, sino que parte de la creencia en la posibilidad de establecer de una sola vez para siempre y de manera general un esquema de organización en el que se encierre la vida toda del Estado y en el que se subsuman todos los casos particulares posibles.*³⁰

De este modo, la Constitución puede entenderse como un conjunto de normas jurídicas que contiene las disposiciones en algún sentido fundamentales de un Estado, como un documento normativo que tiene ese nombre y como una norma dotada de ciertas características, es decir, que tiene un régimen jurídico particular.

Existen conceptos absolutos, relativos, positivos, ideales, pactistas, históricos, sociológicos, materiales, racional-normativos, entre otros, de Constitución.

En palabras de Ricardo Guastini, el término Constitución es usado en el lenguaje jurídico o político con una multiplicidad de significados, él destaca cuatro principales:

- a) Ordenamiento político de tipo liberal.
- b) Conjunto de normas jurídicas fundamentales.
- c) Documento normativo que tiene ese nombre (o un nombre equivalente).
- d) Texto normativo dotado de ciertas características formales (régimen jurídico).

Asimismo, señala que la Constitución en sentido material en un primer sentido, es para referirse a las normas que en cualquier ordenamiento, determinan la forma

³⁰ GARCÍA PELAYO, MANUEL, Derecho Constitucional comparado, Alianza, Madrid, 1991, pág. 31.

de Estado y la forma de gobierno; en segundo sentido, para referirse al conjunto de normas sobre la legislación, o más en general al conjunto de normas sobre las fuentes; en tercer sentido es utilizada para designar la decisión política fundamental del titular del poder constituyente. Esta decisión política puede ser concebida como la decisión relativa a la forma de Estado, o como la decisión relativa al conjunto de los principios supremos que caracterizan cualquier ordenamiento; en cuarto sentido, se habla de Constitución material para referirse al régimen jurídico vigente de un Estado y en quinto sentido es utilizada como sinónimo de Constitución viva.³¹

El Dr. Miguel Carbonell, señala en su obra intitulada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, que al margen de disputas conceptuales, se han formulado he intentado contestar, desde el nacimiento mismo el Estado Constitucional, a finales del siglo XVIII, las interrogantes ¿Qué es y para qué sirve una Constitución?. Por lo que refiere que la Constitución puede ser definida y observada desde varios puntos de vista, debido a que posee relevancia jurídica, política, histórica, económica y social.³²

De este modo refiere que desde el punto de vista jurídico, las constituciones sirven para articular los ordenamientos jurídicos a los que rigen. A partir del texto constitucional se determina la validez del resto de normas jurídicas tanto formal como materialmente; es decir, la Constitución nos suministra un parámetro tanto de los procedimientos que se deben observar al momento de crear o modificar normas jurídicas en un determinado ordenamiento, como del contenido posible de tales normas.³³

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, la Constitución es la norma que determina la validez del resto del ordenamiento jurídico. Dicha determinación es

³¹ GUASTINI RICARDO, Teoría del neoconstitucionalismo, Ensayos escogidos, Editado y traducido del italiano por Carbonell, Miguel, Trotta-IIJ-UNAM, México, 2007, pp. 15-16 y 26-27.

³² MIGUEL CARBONELL, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Porrúa-UNAM-CNDH, México, 2007, p.XV.

³³ Idem.

de carácter tanto formal o procedimental como material o sustantiva. Desde el punto de vista procedimental, la Constitución determina la validez del resto de normas del ordenamiento que establece las competencias de los distintos poderes para dictar normas jurídicas, así como los pasos que deben llevar a cabo para que tales normas se integren válidamente al ordenamiento. Desde el punto de vista sustantivo, la Constitución actúa sobre todo como un límite a la creación normativa, pues contiene prohibiciones para el legislador, mandatos de actuación, normas ordenadoras de fines que deben perseguir los poderes públicos.³⁴

El Dr. Miguel Carbonell en su libro *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes*, hace un análisis exhaustivo de la Constitución, el papel y la eficacia del sistema jurídico, supremacía y suprallegalidad, la regulación de las fuentes en el ordenamiento mexicano, la clasificación de las normas de la Constitución mexicana y la aplicabilidad de la misma. En la misma obra trata el tema de la Reforma constitucional, función, procedimientos y límites.³⁵

En el caso de México, señala en su libro que para que dentro del funcionamiento ordinario del Estado, surja la necesidad de reformar la Constitución, debe existir como premisa la constitución normativa de dicha Constitución; es decir, sólo cabe reformar una Constitución que efectivamente se aplica y tiene un estatus normativo, ya que no se reforma más que aquello que se necesita cambiar, porque existe la necesidad de que se aplique en un sentido distinto al actual. En el mismo sentido señala que la Constitución Mexicana dispone de dos procedimientos distintos de reforma; uno que podría llamarse super-gravado y que sirve sólo para modificar el capítulo territorial de la Constitución y otro, formalmente agravado, pero absolutamente flexible en la práctica, que es el que se utiliza normalmente y que sirve para cambiar las demás partes del texto constitucional.³⁶

³⁴ Diccionario jurídico Mexicano. Ob. cit. Págs. 790-793

³⁵ CARBONELL, MIGUEL, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, 5ª ed., Porrúa-UNAM, México, 2004.

³⁶ *Ibidem*. Págs. 251-253.

Así las cosas, la Constitución es el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que establece su forma y la de su gobierno, proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales y regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder público del Estado en beneficio de los gobernados.

A continuación se menciona algunos tipos de Constitución:

Codificada o escrita: Conjunto de normas contenidas en un cuerpo único a manera de articulado ordenado.

Rígidas: no pueden ser reformadas si no es por un procedimiento y órgano extraordinario.

Flexibles: La reforma o modificación pueden suceder por obra del legislador ordinario.

Dispersa o consuetudinaria: Conjunto de normas permanentes, constantes en la práctica institucional, política y social basada principalmente en la costumbre. No excluye, absolutamente la existencia de normas escritas en la conformación del orden jurídico total.³⁷

Así pues, la Constitución es el máximo ordenamiento jurídico aplicable dentro de un Estado, en la cual se establecen los principios rectores del mismo, así como sus ideales, dicho ordenamiento es la base de las leyes, códigos y demás ordenamientos, dentro de un estado de derecho.

³⁷ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano, 7ª edición., Editorial Porrúa, México, 1989, págs. 318-327.

2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

En el caso de la Constitución mexicana de 1917, la supremacía constitucional, también llamada supralegalidad, se encuentra expresamente recogida en el artículo 133, que la ubica dentro de la “ley suprema de toda la unión”, junto con las leyes del Congreso que emanen de ella y junto con los tratados internacionales.

Aparte de que tenga o no reconocimiento explícito, la superioridad constitucional (desde un punto de vista jurídico) deriva, cuando menos, de los siguientes aspectos: a) la Constitución crea a los poderes públicos del Estado; b) delimita sus funciones tanto desde un punto de vista positivo como negativo; c) recoge los procedimientos de creación normativa; d) reconoce los derechos fundamentales de los habitantes del Estado; y e) incorpora los valores esenciales o superiores de la comunidad a la que rige.

De este modo, el artículo 133 señala a la letra:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

Como ya se mencionó, dicho artículo establece a la Constitución como la norma suprema en relación con los demás ordenamientos. Su supremacía significa en cierto sentido, que todo acto contrario a la Constitución debe ser anulado a través de los medios de control de la constitucionalidad que la misma establece y por el órgano competente.

En este orden de ideas, se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir el criterio en materia administrativa, en la tesis aislada con registro No. 231542 en el cual se señala la supremacía constitucional:

“LEYES, PRINCIPIO DE JERARQUIA NORMATIVA (DE LAS), ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

No es correcta la apreciación de que una ley reglamentaria de algún precepto constitucional como lo es la Ley del Seguro Social sea, por naturaleza propia, jerárquicamente superior a otros ordenamientos generales, como también lo son las leyes orgánicas, las leyes ordinarias o códigos de materias específicas, y para demostrar lo ineficaz de tales argumentaciones es conveniente precisar que la relación de subordinación que puede existir entre los dos cuerpos normativos generales, resulta, como consecuencia lógica de la posibilidad de creación con que cuenta cada uno de ellos, así la norma que prevé y determina en sus disposiciones la creación de otra, es superior a esta última; la creada de acuerdo con tal regulación, inferior a la primera. El orden jurídico, especialmente aquél cuya personificación constituye el estado, no es, por tanto, una dispersión de ordenamientos anárquicamente subordinados entre sí y a gusto de los gobernantes, sino que es indudablemente, una verdadera jerarquía que se integra con base en diversos niveles. La unidad de esas normas hállase constituida por el hecho de que la creación de las de grado más bajo, se encuentra determinada por otras de nivel superior, cuya creación es prevista a su vez, por otra todavía más alta, hasta llegar a la norma primaria o fundamental que representa, siempre, la suprema razón de validez de todo orden jurídico. **Las normas generales creadas por órganos legislativos constituidos, representan un nivel inmediatamente inferior al de la Constitución de la República en el orden jerárquico del Derecho.** Esa es precisamente la intención del constituyente manifiestamente expresada en el texto del artículo 133 constitucional, al señalar específicamente la frase “...las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella...” así, tales ordenamientos guardan, frente a la misma, una distancia de subordinación natural, lo cual no acontece como regla general, entre las distintas especies de leyes creadas por el Congreso de la Unión pues para que eso existiera sería menester, como sucede en el caso de la norma fundamental, que una ley secundaria determinara en su articulado, **la creación de otro ordenamiento, cualquiera que sea su denominación (ley orgánica, ley ordinaria, ley reglamentaria o código), para estar entonces en la posibilidad de hablar de una verdadera relación jerárquica de superior a inferior entre dos distintos tipos de cuerpos normativos generales,** situación que no acontece en el caso de la ley del Seguro Social que no contiene en sus disposiciones, previsión expresa respecto de la creación de la Ley Aduanera, razón por la cual, sin importar que sea una ley reglamentaria y otra ley ordinaria no existe condición alguna de subordinación que las relacione, guardando entera independencia entre sí, y compartiendo su mismo nivel jerárquico, respecto del orden normativo del que han emanado. En otras palabras, en observancia del principio instituido por el constituyente en el texto del artículo 133 de la Carta Magna, y toda vez que no ha sido la Ley del Seguro Social la razón de creación, ni tampoco dispuso el origen de la Ley Aduanera, su igualdad jerárquica es evidente, sin ser posible, válidamente hablando, pretender subordinar una a la otra por el solo acontecimiento de que la primera, Ley del Seguro Social, reglamente específicamente una fracción del apartado A del artículo 123 constitucional, y la otra sólo regulara una determinada materia, como lo es en el caso, la Ley Aduanera.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 233/88. Instituto Mexicano del Seguro Social. 1º de marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán.³⁸

[Énfasis añadido]

³⁸ Página Web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, www.scjn.gob.mx

De este criterio se desprende que las leyes creadas por el Congreso de la Unión son inferiores a la Constitución, puesto que su emanación y función se desprenden de un artículo o una ley superior. Ahora respecto a los tratados internacionales se les debe ubicar debajo de la Constitución, puesto que estos se originan por acuerdos que se formalizan respetando lo que señala la propia ley fundamental de cada estado.

En este sentido, se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir el criterio en materia constitucional, en la tesis aislada con registro No. 192867, cuyo rubro y texto señalan:

“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

*Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión ‘...serán la Ley Suprema de toda la Unión...’ parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que **los tratados deben estar de acuerdo con la Ley fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema.** El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de ‘leyes constitucionales’, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al Presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el Presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo*

dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.” No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.”; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.³⁹”

[Énfasis añadido]

Cabe señalar que el artículo 41, desde la reforma de 1917, está inserto en el capítulo relativo a la soberanía nacional y forma de gobierno. Sin embargo, sólo disponía lo siguiente:

“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.”

Así, como ya se mencionó, el referido artículo 41 constitucional forma parte del cuerpo orgánico de nuestra norma fundamental relativo a la soberanía y forma de gobierno. En su estructura se identifican dos asuntos centrales a los que se orienta dicho precepto de nuestra Carta Magna; 1) establece el mecanismo básico para que el pueblo mexicano pueda hacer efectivo el pleno ejercicio de su soberanía, y 2) cimienta las bases bajo las cuales se lleva a cabo la renovación periódica de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

³⁹ Página Web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, www.scjn.gob.mx

Las bases a que hace referencia el punto 2, constituyen el marco fundamental de nuestra democracia en su concepción electoral, a través de cuatro instituciones:

- Los partidos políticos;
- Las garantías para que los partidos políticos cuenten con los elementos para llevar a cabo de manera equitativa sus actividades.
- El órgano encargado de la función estatal de organizar las elecciones para la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; y
- El sistema, así como la instancia que garantiza la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones del órgano anteriormente mencionado.

Desde su promulgación en la Constitución Política de 1917, el artículo 41, ha sido reformado en seis ocasiones. Cada una de ellas simboliza reformas electorales sustanciales y, por ende, marcan etapas históricas respecto del avance democrático del país.

En 1917, el artículo 41 trataba únicamente sobre la forma de ejercicio de soberanía del pueblo mexicano, a través de los Poderes de la Unión y de los Estados. En 1977, en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de ese mismo año, se introdujo la concepción constitucional y regulación de los partidos políticos.

El 6 de abril de 1990 fue publicada la reforma en la que se creó en el artículo 41 al organismo público autónomo encargado de realizar la función estatal de organizar las elecciones. Asimismo, se introdujo en dicho artículo la figura del tribunal electoral como una instancia autónoma y dotada de un sistema de medios de impugnación.

El 3 de septiembre de 1993, se publicó la reforma constitucional que introdujo en el artículo 41 alguna base para mandar a la ley el establecimiento de reglas sobre financiamiento de los partidos y campañas electorales. En esa misma

reforma, se reflejaba en el artículo 41 el espíritu que ponía fin al sistema de la calificación electoral desde los Colegios Electorales de las Cámaras, para dar paso a la plena jurisdicción del Tribunal Federal Electoral, en la definitividad de los resultados de las elecciones de diputados y senadores.

El 9 de abril de 1994, se sustituyó la figura de consejeros magistrados por la de los consejeros ciudadanos en el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral.

El 22 de agosto de 1996, se establecieron de manera más profunda las bases constitucionales y las instituciones para garantizar la renovación periódica de los Poderes Legislativo y Ejecutivo mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

El referido artículo 41 constitucional permaneció intacto en dos reformas constitucionales importantes en materia electoral, llevadas a cabo en 1963 y 1986. En la primera ocasión, para abrir la pluralidad en la Cámara de Diputados a través de los diputados de partido. La segunda ocasión, para establecer la cláusula de gobernabilidad y depositar en el gobierno federal la responsabilidad de organizar las elecciones.

Por último, el 13 de noviembre de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformó, entre otros, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual en su base V, párrafo décimo, instituye un órgano técnico del Consejo General que se encargará de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos. De igual forma, este precepto constitucional encomienda a la ley federal el establecimiento de las reglas del funcionamiento e integración de dicho órgano fiscalizador.

Ahora bien, el Consejero Electoral Virgilio Andrade Martínez⁴⁰, ha señalado que la democracia es el sistema de acceso al poder y de representación ciudadana que caracteriza en su mayoría al mundo contemporáneo. La democracia entonces se materializa en un Estado desde el momento en que existe la posibilidad de competir por la representación de los ciudadanos, quienes en consecuencia habrán de definir a sus representantes y gobernantes en los poderes públicos que correspondan a través de las elecciones y el ejercicio del voto individual. Aunque no es el único elemento de la democracia, el ámbito de las elecciones siempre es fundamental para dicho sistema. La vigencia en México de los asuntos anteriormente descritos están garantizados por los principios, normas e instituciones que a lo largo de la historia se han creado y comulgado para conformar el actual artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.1. Reforma constitucional de 1977.

En México, los partidos políticos tuvieron por primera vez referencia legal en 1911, dentro de la Ley Electoral promulgada por el presidente Francisco I. Madero. En dicha ley, en el artículo 177, se establecía que los partidos políticos tendrían en las operaciones electorales la intervención que les señalara la ley.

Sin embargo, el rango constitucional de los partidos políticos fue establecido en la reforma de 1977.

La materia electoral había sido regulada tradicionalmente en un solo cuerpo legal que, entre otros aspectos, se vinculaba con los supuestos generales establecidos en el artículo 41 de la Constitución.

⁴⁰ Derechos del Pueblo Mexicano-México a través de sus constituciones. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 1966-2006, Sección segunda, Tomo XVII, pág.636.

En 1977 se estableció expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la existencia e importancia de los partidos políticos, reconociéndoles una naturaleza específica como entidades de interés público. Lo anterior sirvió de fundamento para que la legislación ordinaria estableciera una serie de derechos y obligaciones para tales organizaciones, así como ciertos apoyos relacionados con la realización de campañas electorales, lo cual podría considerarse como financiamiento público indirecto.⁴¹

El hecho de que los partidos políticos son considerados de interés público, constituye un planteamiento sustancial para la vida representativa y democrática del país, en virtud de que se reconoce como premisa que los partidos políticos responden como organizaciones a las actividades y permanente vigilancia de todos los ciudadanos y no solamente de aquellos particulares interesados en formar dicha entidad colectiva. Así, los partidos políticos son entidades que interesan y se vinculan con todos los ciudadanos. Por lo tanto, debido a que los ciudadanos somos los interesados en los partidos políticos, se asume que lo que se define como de interés público requiere de la presencia del Estado en algún sentido, a fin de cuidar y preservar el nexo entre la entidad de que se trate con el resto de los ciudadanos. Este argumento explica la razón por la cual se han establecido diversos mecanismos para preservar y fortalecer la vida de los partidos políticos en provecho de todos los ciudadanos. De esta forma, el carácter de interés público que tienen los partidos políticos justifica que sean vigentes normas que garanticen para los partidos derechos y obligaciones.

Asimismo, dicho artículo 41, señala como fin primordial de los partidos políticos el de promover la participación del pueblo en la vida democrática y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan. Además establece la provisión permanente de

⁴¹ Orozco Henríquez, Jesús y Zoovatto, Daniel, Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México, UNAM, México.

recursos públicos para su sostenimiento y búsqueda de voto entre las condiciones para garantizar entre los partidos políticos una competencia electoral equitativa.

Una disposición emanada de la reforma constitucional de 1977 es la que señala que la ley establecerá las formas específicas de la intervención de los partidos en el proceso electoral. Con ello se reconoce la necesidad de que el legislador establezca los alcances y límites de los partidos políticos en los procesos electorales, y es por ley, por la que los partidos tienen posibilidad de participar en los procesos electorales. De igual forma, en dicho artículo se establece que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

En la reforma constitucional de 1977 surgió por primera vez la regulación respecto de las condiciones para garantizar entre los partidos políticos una competencia electoral equitativa. Dicha reforma introdujo el derecho permanente de los partidos a utilizar los medios de comunicación social que se establecieran en la ley. Asimismo, estableció que los partidos políticos debían contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Asimismo, con la reforma mencionada, se introdujo la figura del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto, se especificó en el artículo 60 que dicho recurso podía ser presentado ante la propia Corte contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados y si la Corte consideraba que se habían cometido violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo haría del conocimiento de la propia Cámara para que emitiera nueva resolución, misma que tendría el carácter de definitiva e inatacable.

En México, los partidos políticos tienen acceso por disposición legal a partidas de recursos públicos desde 1977.

La materia electoral había sido regulada tradicionalmente en un solo cuerpo legal que, entre otros aspectos, se vinculaba con los supuestos generales establecidos en el artículo 41 de la Constitución. Así de la reforma constitucional de 1977, se derivó la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

2.2. Reforma constitucional de 1986.

Hasta antes de la creación del Instituto Federal Electoral en 1990, el gobierno federal era el responsable de preparar el desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. Dicha responsabilidad la ejercía a través de una Comisión Federal Electoral presidida invariablemente por el Secretario de Gobernación. En dicha Comisión, los partidos políticos gozaban de voz y voto. Así tenemos que el partido del gobierno, podía contar con cierto número de integrantes con voz y voto, como votos hubiese obtenido, es decir, la votación en la Comisión Federal Electoral era dominada en mayoría absoluta con los votos del partido gobernante.

En la reforma electoral de 1986, la Constitución recogió el principio de corresponsabilidad de los partidos políticos y los ciudadanos en la organización de las elecciones. Respecto de los ciudadanos, la inclusión derivaba únicamente de su participación en las mesas directivas de casilla.

Debido a que los años ochenta fueron críticos para el régimen post-revolucionario mexicano, un poco después, en 1987 quedó, pues, aprobado en el Congreso este nuevo Código Federal Electoral, que introdujo modificaciones tanto al sistema electoral como al régimen de financiamiento.

La reforma electoral de aquel año supuso un avance al establecer una fórmula para calcular el monto total del financiamiento de los partidos políticos, un mecanismo de distribución de los recursos entre los partidos y una calendarización

de ministraciones. El novedoso artículo 61 del Código Federal Electoral de 1987 establece que los partidos políticos, para complementar los ingresos que perciban por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones, tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en el Código, conforme a las disposiciones en él establecidas.

Así, con las reformas de 1986 se estableció por primera vez la creación de un Tribunal electoral; se asentó el carácter mixto de nuestro sistema electoral y se sentaron las bases constitucionales para la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Con la reforma de 1986 fue promulgado un Código Federal Electoral, que sustituyó a Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

2.3. Reforma constitucional de 1990.

El 6 de abril de 1990 fue publicada la reforma en la que se creó en el artículo 41 al organismo público autónomo encargado de realizar la función estatal de organizar las elecciones (Instituto Federal Electoral). Asimismo, se introdujo en dicho artículo la figura del Tribunal Electoral como una instancia autónoma y dotada de un sistema de medios de impugnación.

Hasta antes de la creación del IFE, el gobierno federal era responsable de preparar el desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. Dicha responsabilidad la ejercía a través de una Comisión Federal Electoral presidida invariablemente por el Secretario de Gobernación.

A raíz de la reforma constitucional de 1990, entró en vigor el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en sustitución del Código Federal Electoral. Sus antecedentes legislativos se ubican el 22 de junio de 1989, donde el

Ejecutivo Federal, con base en los artículos 67, 79, fracción IV, y 89 fracción XI de la Constitución, solicitó a la Comisión Permanente que se sirviera convocar al Congreso a un periodo extraordinario con el propósito de conocer, entre otras iniciativas, la de reformas constitucionales en materia electoral. El 27 de junio siguiente, la Comisión Permanente emitió el decreto de convocatoria al Congreso para un periodo extraordinario, cuya apertura sería el 28 de agosto y con fecha límite del 20 de octubre de 1989.

La iniciativa de reformas propuesta preveía la adición de seis párrafos al artículo 41 constitucional, los que estaban basados en los siguientes once puntos de coincidencia que tuvieron los miembros de la comisión redactora del anteproyecto, y que fueron los siguientes: en dicho artículo se contendrían las bases normativas que regirían a los organismos y funciones electorales; la consideración de que la función electoral es pública y estatal; que la responsabilidad de la organización de los procesos electorales le compete a los órganos del Estado con la intervención de la ciudadanía y los partidos; el organismo encargado de la preparación de los comicios debe ser público, dotado de autoridad, profesional y autónomo; dicho organismo deberá estar integrado con personal profesional y calificado; que los procesos electorales deben tener como principios rectores, los de certeza, imparcialidad y objetividad; la remuneración de las funciones electorales y, por último, la búsqueda de un sistema confiable en materia de padrón electoral.

Así, el Código de 1990 incluía dos nuevas figuras de financiamiento público: a cada partido se le otorgaría anualmente el equivalente al 50% del ingreso anual neto de sus diputados y senadores, al tiempo que el IFE reembolsaría a los partidos políticos el 50% de sus gastos realizados para financiar las actividades específicas, como educación y capacitación, investigaciones y ediciones. El resto de las prerrogativas no cambiaron sustancialmente respecto de la ley electoral de 1987. Sin embargo, se establecieron reglas para la contratación de espacios en radio y televisión, gracias a las cuales se determinó que las tarifas que regirían para dicha contratación no podrían ser superiores a las de la publicidad comercial.

2.4. Reforma constitucional de 1993.

En materia de financiamiento y fiscalización, la reforma electoral de 1993 fue crucial. El 3 de septiembre de 1993, se publicó la reforma constitucional que introdujo en el artículo 41 alguna base para mandar a la ley al establecimiento de reglas sobre financiamiento de los partidos y campañas electorales. En esa misma reforma, se reflejaba en el referido artículo el espíritu que ponía fin al sistema de la calificación electoral desde los Colegios Electorales de las Cámaras, para dar paso a la plena jurisdicción del Tribunal Federal Electoral, en la definitividad de los resultados de las elecciones de diputados y senadores. El 19 de abril de 1994, se sustituyó la figura de consejeros magistrados por la de los consejeros ciudadanos en el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral.

El artículo 41 constitucional dictó que la ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales. Un punto nodal de esta reforma fue la prohibición para realizar aportaciones o donativos a los partidos, en dinero o especie, por parte de todos los organismos federales, estatales y municipales, de empresas mercantiles, de quien vive o trabaja en el extranjero, de ministros o iglesias de cualquier religión o secta, así como de partidos y personas físicas o morales extranjeras, y estableció límites a los donativos privados de los simpatizantes.

La reforma de 1993 inauguró una verdadera rendición de cuentas, al obligar a los partidos a contar con un órgano interno de finanzas y a entregar un informe anual de sus ingresos y de sus gastos totales.

Adicionalmente, para recibir, auditar y dictaminar los informes, la ley estableció la creación anual de una Comisión de Consejeros del IFE que podría proponerle al

Consejo General la aprobación de disposiciones reglamentarias para ser observadas por los partidos en la conducción de su contabilidad y en la presentación de sus informes. Dicha comisión analizaría y dictaminaría las quejas que se presentaran en contra de partidos que presuntamente contravinieran las disposiciones del Código. Finalmente, esta ley determinó que sólo los partidos podían contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes electorales durante las campañas.

2.5. Reforma constitucional de 1996.⁴²

El 22 de agosto de 1996 fue publicada la reforma en la que se establecieron de manera más profunda las bases constitucionales y las instituciones para garantizar la renovación periódica de los Poderes Legislativo y Ejecutivo mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

Si bien, desde 1977 los partidos se constitucionalizaron al ser definidos en la Carta Magna como entidades de interés público, no fue sino hasta la reforma de 1996 que el diseño de las condiciones de la competencia tuvo un desarrollo significativo, bajo la premisa expresada por el Presidente Zedillo, a saber:

Hoy en México como en todo el mundo el desarrollo democrático no se agota en los procesos electorales, pero ciertamente se funda en ellos. Y hoy en México ese desarrollo exige que las normas, las instituciones y las prácticas para la competencia electoral correspondan a la presencia y a la participación ciudadana, a la vitalidad y a la madurez organizativa de los partidos, a la voluntad de todos los mexicanos por vivir una plena normalidad democrática.⁴³

En este contexto político, se determinó en especial, que: a) El financiamiento público sería predominante sobre el privado, que se distribuiría con un criterio de equidad y que en años de campaña el monto de recursos públicos destinado a los

⁴² Para ver la evolución de estas reformas desde los actores políticos, Vid., MORALES PAULÍN, CARLOS, Reforma al sistema electoral mexicano, Plaza y Valdés, México, 1997.

⁴³ Idem., p. 91.

partidos se duplicaría; b) Se definieron en la ley las modalidades de financiamiento privado y se establecieron límites a los montos de contribuciones privadas; c) se eliminó la posibilidad de que determinados agentes hicieran aportaciones a los partidos; d) se especificó la manera en que la autoridad electoral fijaría el límite máximo de gastos por tipo de candidatura en cada elección y se estableció que sólo los partidos y ningún tercero podría comprar propaganda electoral en radio y televisión, y e) por primera vez se contó con un auténtico sistema de fiscalización sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos, al crear para ello, una comisión *ad hoc* del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

A partir de esta reforma, el Tribunal Electoral pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de las atribuciones conferidas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

2.6. Reformas constitucionales de 2007.

Con la reforma constitucional de 2007, se introdujeron adecuaciones puntuales pero sustantivas al diseño general de 1996: a) la fórmula para calcular el monto total de financiamiento público a los partidos se hizo más simple al tiempo que se restringieron los volúmenes de recursos públicos para las campañas electorales federales; b) se acotó el total de financiamiento privado al que pueden acceder los partidos; c) se refrendaron los vetos de aportaciones de determinados actores a las campañas, y se elevó a rango constitucional la prohibición para hacer aportaciones en especie a los partidos a través de campañas pagadas por terceros en radio y televisión; d) se prohibió el gasto de los partidos en los medios electrónicos y disminuyeron, en consecuencia, los topes de gasto de las campañas, y e) se fortalecieron las capacidades fiscalizadoras de la autoridad electoral y se creó un órgano especializado en la materia.

De esta manera, queda la reforma al artículo 41 en cuanto a la financiación de los partidos políticos como sigue:

Artículo 41.

[...]

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

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

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

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

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

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

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

(...)

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. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

*El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.
(...)"*

3. Leyes Electorales.

3.1. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977).

Como ya se mencionó, de la reforma constitucional de 1977, se derivó la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que en su artículo 3º abrogó la Ley Federal Electoral de dos de enero de 1973, y que en sustancia aceleró modificaciones constitucionales aprobadas en diciembre de aquel año. Comenta Irma Méndez Hoyos, que “Uno de los aspectos más destacados del proceso de liberación política, iniciado con la reforma electoral de 1977, fue la apertura del espectro partidista”.⁴⁴

La Ley en comento ordenaba la estructura de un colegio electoral; otorgaba el registro a más de una organización que permanecía en la clandestinidad (como el mencionado Partido Comunista); permitía las coaliciones; abría tiempos oficiales en radio y televisión para la promoción de las distintas fuerzas políticas; contenía la nueva fórmula de la representación proporcional (consistente en la repartición de cien escaños entre los partidos según el porcentaje nacional de sufragios que obtuviesen en ese rubro de votación, independientemente de los distritos electorales ganados o perdidos, garantizando de ese modo la presencia

⁴⁴ MÉNDEZ DE HOYOS, IRMA, Transición a la democracia en México: competencia partidista y reformas electorales 1977-2003, FLACSO; México, 2006, pág. 17.

parlamentaria de todas las siglas y corrientes); y aumentaba de 186 a 400 el número de diputados que integrasen la Cámara Baja.

3.2. Código Federal Electoral (1987).

Con la reforma constitucional de 1986, fue promulgado posteriormente el Código Federal Electoral que sustituyó a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE).

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

Además, permitió, a diferencia de la ley electoral anterior, que el partido mayoritario participara en la distribución de diputados proporcionales en la cámara baja, aunque con la limitación de no pasar de 350 curules lo que equivalía al 70% de los asientos. Otras novedades fueron la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, que sustituyó las competencias que en esta materia había otorgado a la Suprema Corte de Justicia la ley anterior, y una serie de disposiciones para dar mayor participación a los partidos y a la sociedad en organismos electorales y en el proceso de preparación de elecciones, así como la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

3.3. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1990).

En agosto de 1990 fue aprobado en el Congreso, un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En él se plasmaron una serie de modificaciones, con la idea de promover elecciones más limpias.

En principio, dio origen a cuatro instituciones: el IFE (organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en que se depositó la autoridad electoral y la responsabilidad de la función estatal de organizar las elecciones); un nuevo Registro Federal de Electores (para asegurar que cada registro en el padrón electoral corresponda a un ciudadano identificado con residencia en una sección determinada; el Servicio Profesional Electoral (servicio civil encargado de la administración de los procesos); y el Tribunal Federal Electoral.

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

- a) Los delitos electorales pasaron a ser materia del Código Penal;

- b) Para favorecer el pluripartidismo, se mantuvo la fórmula de primera proporcionalidad con coeficiente ratificado y el día de la elección se fijó para el tercer domingo de agosto. Además, se recobró la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones. Se mantuvo la denominada cláusula de gobernabilidad;

- c) Se suprimió la figura de la candidatura común y se regularon de manera más precisa las coaliciones electorales; se suprimieron las asociaciones políticas y se mantuvo la exclusividad de los partidos políticos para postular candidatos;

d) Se introdujo la insaculación como método para la designación de los integrantes de las casillas y se definió un máximo de 1 500 electores por sección y de 750 por casilla. Se establecieron casillas especiales para electores en tránsito;

e) Se acortaron los plazos para la entrega de los paquetes electorales a los consejos distritales,

f) Se amplió sobre nuevas bases el financiamiento a los partidos políticos y se introdujeron disposiciones relativas al desarrollo de las campañas y a la propaganda electoral.

3.4. Reformas al código en 1993.

Durante el gobierno de Salinas de Gortari se impulsó una nueva reforma electoral en este año. Se iniciaron para ello negociaciones con los partidos entre julio y septiembre de ese año, tras de las cuales fueron aprobadas tanto las reformas constitucionales como las específicas del COFIPE. Con relación a las segundas, en sus aspectos más importantes, se establecieron una serie de principios que buscaban mejores condiciones de competencia electoral: equidad en el acceso a los medios de comunicación, mayor equilibrio al financiamiento a los partidos y establecimiento de topes a los gastos de campaña, acceso a las listas nominales de electores, modificaciones a los requisitos para el registro de nuevos partidos.

3.5. Reformas al código en 1996.

Atentos a la premisa del derecho que tienen los ciudadanos mexicanos para votar fuera del territorio de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos en el marco de la reforma electoral federal, por unanimidad modificaron la fracción III del artículo 36 de nuestra Carta Magna, con el objeto de eliminar el candado que establecía que los mexicanos sólo podían votar "en su distrito electoral", para

establecer el texto "en los términos que establezca la ley". Esa ley es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Posteriormente, en la reforma legal al Código señalado anteriormente, el Congreso incluyó en el Artículo Octavo transitorio del Artículo Primero del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del COFIPE, entre otros ordenamientos legales, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1996, dos propósitos: el primero tiene que ver con la creación del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana; el segundo, con el estudio de las modalidades para que los mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer su voto en las elecciones para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2000.

Sin embargo, en los términos presentes, el citado artículo octavo transitorio establece como condicionante para el ejercicio del sufragio de los mexicanos en el extranjero, que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional de Ciudadanos, y que haya sido expedida la cédula de identificación ciudadana.

En el año de 1999 se reformó el texto de la Constitución para incorporar a la Auditoría Superior de la Federación, como el organismo de fiscalización facultado para revisar, auditar y fiscalizar la eficiencia y la eficacia en el ejercicio de los recursos públicos federales, que por cierto contempló aquellos que manejan los partidos políticos.

3.6. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 2008.

La LX Legislatura del Congreso de la Unión aprobó modificaciones a la Constitución en materia electoral, así como la expedición de diversas reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales --publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007 y el 14 de enero de 2008, respectivamente--. Tales cambios se orientaron, entre otros fines, a

transparentar la actuación de los partidos políticos, precandidatos, candidatos y medios electrónicos de comunicación, en aras de mayor equidad en la competencia electoral.

El Código reformado que entró en vigor el 15 de enero de 2008 implicó, entre otras cosas, la desaparición de la Comisión de Fiscalización del IFE y la creación de una Contraloría General del Instituto, cuyo titular debe ser nombrado por la Cámara de Diputados.

Elimina el secreto bancario, fiduciario y fiscal; se suprime el financiamiento público a las agrupaciones políticas nacionales; incluye el recuento voto por voto; restringe los tiempos en medios; regula las precampañas; reduce el costo de los comicios, y crea una nueva fórmula de cálculo para determinar el tope de los gastos de campaña.

Con esta nueva fórmula se logrará una reducción de más de 50%, respecto a 2006, del gasto asignado para los comicios presidenciales de la última elección.

La regulación de las precampañas establece tiempos para estos procesos y su registro; especifica sus derechos y obligaciones, los recursos que emplearán y obliga a los partidos a presentar un informe sobre el origen y aplicación del gasto. Ahora será el IFE el que asigne los tiempos de radio y televisión por tipo de elección y campaña, tanto federal como local. Se especifica que los partidos tendrán derecho a mensajes con duración de 30 segundos, así como a uno y dos minutos, según las reglas de cada proceso.

Además de los 48 minutos que las estaciones de radio y televisión darán al IFE, en precampañas se asignarán 18 minutos diarios para todos los partidos mientras que en campañas federales se asignarán 41 minutos diarios a los institutos políticos.

La distribución de estos tiempos será de 30% de forma igualitaria y lo demás de forma proporcional a los votos obtenidos en la elección federal para diputados inmediata anterior.

A raíz de la reforma electoral, aun cuando las agrupaciones políticas nacionales ya no recibirán financiamiento público, permanece la obligación de que reporten al IFE los informes sobre el origen y destino de los recursos que reciban bajo cualquier modalidad. Además, ahora la ley prevé la posibilidad de que celebren acuerdos de participación con coaliciones, además de los partidos políticos. Se agrega como causa de pérdida de registro que la APN no acredite actividad alguna durante un año calendario.

Asimismo, se establece que las organizaciones de ciudadanos pueden solicitar su registro como partidos políticos nacionales. Destaca la prohibición constitucional y legal para que organizaciones gremiales o “con objeto social diferente” participen en la creación de partidos políticos y realicen afiliaciones corporativas.

Los “asuntos internos de los partidos políticos” son definidos como el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento. Por primera vez, dispone obligaciones para los partidos políticos en materia de transparencia y acceso a su información. Especifica qué información será considerada como pública, así como los procedimientos y plazos para solicitarla.

En otra vertiente, limita la prerrogativa de franquicias postales a los partidos políticos para que: en años no electorales sea equivalente al 2% del financiamiento público para actividades ordinarias, y en años electorales, al 4%. Además, únicamente los comités nacionales de cada partido podrán hacer uso de las franquicias postales y telegráficas.

Tanto la Constitución como el Cofipe establecen un nuevo procedimiento para la liquidación de bienes de los partidos políticos cuando su registro sea cancelado o

no alcancen el 2% de la votación. Para ello, se creó la figura del interventor, quien se hará cargo de la administración de los bienes en liquidación. Los bienes y remanentes de los partidos políticos serán adjudicados a la Federación.

El Cofipe establecía que en caso de que uno o varios partidos coaligados alcanzaran el 1% por ciento de la votación nacional emitida, pero no obtuvieran el mínimo requerido para conservar el registro, de la votación del o de los partidos que hubieran cumplido con ese requisito se tomaría el porcentaje necesario para que todos mantuvieran el registro. Sin embargo, en la sentencia del 8 de julio de 2008 emitida por la SCJN, se declaró inconstitucional que los partidos políticos coaligados pudieran transferirse un determinado porcentaje de votos ya que esa disposición violaba la voluntad expresa del elector.

En sustitución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, se crea la Unidad de Fiscalización, órgano técnico, dotado de autonomía de gestión. Entre sus principales atribuciones están las de recibir y revisar informes trimestrales y anuales, de gastos de precampaña y campaña de los partidos políticos y sus candidatos; ordenar la práctica de auditorías y visitas de verificación directamente o a través de terceros; la responsabilidad de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro; y requerir información de personas físicas o morales, públicas o privadas, sobre las operaciones que realicen con partidos políticos. La Unidad no estará limitada por los secretos bancario, fiscal y fiduciario. Lo anterior amplía el margen de actuación de la autoridad y elimina las restricciones que existían para conocer las cuentas, fondos, fideicomisos y operaciones bancarias y financieras de los partidos políticos.

Con dicha reforma, por primera vez en la historia de la legislación federal electoral mexicana se incorpora la figura de las precampañas para procesos electorales federales. Se incluyen temas relativos a la vigilancia y protección de la equidad en

la contienda electoral a través de la regulación de los procesos de selección interna de candidatos.

Se redujo la duración de las campañas electorales dependiendo del tipo de elección. En el año en que se celebren campañas para Presidente de la República, senadores y diputados, serán de 90 días; cuando se elijan diputados federales, serán de 60. Por otro lado, se modificó la fórmula para determinar el tope de gastos de campaña.

4. Acceso público en la rendición de cuentas de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas.

4.1. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En materia de derecho a la información y transparencia de las instituciones electorales, la reforma al Código Electoral trajo consecuencias muy relevantes y que tendrán efectos de largo plazo en la vida de los partidos políticos. El Poder Legislativo incorporó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) un nuevo capítulo, el 5 del Libro Segundo, que está dedicado a precisar las obligaciones de los partidos políticos en materia de Transparencia.

Con esta decisión el Congreso resolvió la discusión sobre las obligaciones de los partidos políticos, un debate que se planteó en el legislativo en julio de 2007 con ocasión de la reforma al artículo 6° constitucional relacionado con el derecho de acceso a la información.

La incorporación del nuevo capítulo de la ley electoral que obliga a los partidos es el resultado directo de esa reforma constitucional que elevó el derecho de acceso a la información a la jerarquía de un derecho fundamental de los mexicanos.

Los mandatos centrales del nuevo capítulo 5 del Libro Segundo del COFIPE, (artículos 41 al 45), son los siguientes:

- Todas las personas tienen derecho a acceder a la información de los partidos políticos en los términos del Código y del Reglamento que al efecto emita el Instituto Federal Electoral (IFE).
- Las personas accederán a la información de los partidos a través del IFE mediante solicitudes específicas.
- La información de los partidos que habiendo sido solicitada no se encuentre en poder del IFE, debiendo estarla debe ser entregada por éstos al solicitante.
- Se obliga al IFE a publicar en su página electrónica la información pública de los partidos que se encuentre en su poder.
- Se establece la obligación de los partidos políticos de publicar en sus páginas electrónicas los documentos correspondientes a 14 conceptos diferentes de información sobre sus actividades públicas y su vida interna
- Se faculta al IFE para aplicar sanciones en los casos de incumplimiento de las obligaciones de transparencia.
- Así, se considera información pública de los partidos políticos: sus documentos básicos; las facultades de sus órganos de dirección; los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que regulen su vida interna; las obligaciones y derechos de sus afiliados; la elección de dirigentes y postulación de candidatos a cargos de elección popular; el directorio de sus órganos nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal, y, en su caso, regionales, delegacionales y distritales; el tabulador de remuneraciones que perciben los

integrantes de los órganos mencionados y de los demás funcionarios partidistas; las plataformas electorales y programas de gobierno que registren ante el IFE; los convenios de frente, coalición o fusión que celebren, o de participación electoral que realicen con APN's; las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular; los montos de financiamiento público otorgados mensualmente a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente; los descuentos correspondientes a sanciones; los informes, anuales o parciales de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña; su estado de situación patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de su propiedad; la relación de donantes y los montos aportados por cada uno; las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios de cualquier nivel, una vez que sean definitivas y no impugnadas; los nombres de sus representantes ante los órganos del IFE; el listado de las fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación, o cualquier otro, que reciban apoyo económico permanente del partido político; el dictamen y resolución que el CG haya aprobado respecto de los informes de ingresos y gastos.

- Establece que los partidos políticos deberán mantener actualizada su información pública, proporcionándola al IFE con la periodicidad y en los formatos y medios electrónicos que determine el Instituto en acuerdos de carácter general.
- Indica que no será pública la información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos; la correspondiente a sus estrategias políticas y de campañas electorales; la contenida en encuestas ordenadas por ellos, así como las actividades de naturaleza privada, personal o familiar, de sus afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.
- Define como confidencial la información que contenga los datos personales de los afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, salvo los contenidos en los directorios y en las listas de precandidatos o

candidatos a cargos de elección popular, que solamente contendrán el nombre completo y otros datos personales que autorice el interesado.

- Se considerará reservada la información relativa a los juicios en curso, de cualquier naturaleza, en que los partidos políticos sean parte, hasta que se encuentren en estado de cosa juzgada.

De este modo, al precisar las obligaciones de transparencia de los partidos políticos, el legislador completó el círculo de los derechos del ciudadano para acceder a la información política en manos no sólo de las autoridades, como había sido hasta antes de la reforma, sino también de los partidos políticos como consecuencia lógica y jurídica de su naturaleza de entidades de interés público.⁴⁵

4.2. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En 2002, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), aplicable a todos los organismos de los poderes federales⁴⁶, y casi simultáneamente, se aprobaron legislaciones estatales de transparencia en todo el país. Poco tiempo después, la aplicación de estas leyes planteó la necesidad de “armonizar” los principios y los criterios del derecho a la información, por lo que en 2007, los congresos (federal y estatales) recogiendo la iniciativa de varios gobernadores aprobaron el de la información como un derecho fundamental de las personas. La reforma al artículo 6° constitucional de ese año, precisó los términos mínimos de operación del derecho de acceso a la información pública gubernamental, las modalidades de

⁴⁴ Informe General sobre la implementación de la Reforma Electoral durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, Instituto Federal Electoral, México, D.F. México, 2010, pág. 195-197.

⁴⁵ Una descripción del origen de la Ley Federal de Transparencia puede consultarse en: Sergio López-Ayllón y Lucy Tacher (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica. Número 193, 2004, págs. 1.38.

protección de la información privada de las personas, así como las obligaciones de todos los entes públicos de custodiar la información que está en su poder.⁴⁷

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental entró en vigor el 12 de junio de 2002, y en su artículo octavo transitorio establece que los particulares podrían presentar las solicitudes de acceso a la información, a los datos personales y la corrección de éstos un año después.

Así, los artículos 11 y 12 de dicha ley, señalan:

Artículo 11. Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales al Instituto Federal Electoral, así como las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos Públicos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, deberán hacerse públicos al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo.

Cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral, la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

Artículo 12. Los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos.

Como ya se mencionó anteriormente, la Comisión de Fiscalización desapareció y a partir del 2008, la Unidad de Fiscalización es el órgano encargado de fiscalizar las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas.

Por su parte, el artículo 14 de la referida ley menciona cuál es la información que se considera como reservada.

Por otra parte, el artículo 61 prescribe:

Artículo 61. El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la

⁴⁶ Manual de Transparencia para Partidos Políticos, Instituto Federal Electoral, Primera Edición, México, 2009, parte introductoria.

Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley. Las disposiciones que se emitan señalarán, según corresponda:

Las unidades administrativas responsables de publicar la información a que se refiere el Artículo 7; (...)”.

4.3. Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

A partir del mandato de la reforma de 2007, el Consejo General del IFE llevó a cabo una profunda revisión de sus normas en materia de transparencia y acceso a la información. El resultado fue el tercer Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, vigente a partir del 13 de agosto de 2008.

En sus aspectos centrales, la nueva versión del Reglamento cumplió con tres tareas:

- a) Amplió las obligaciones de transparencia del IFE y perfeccionó los mecanismos de acceso del público a la información del Instituto y de protección de los datos personales en su poder;
- b) Modificó los órganos de transparencia para adecuarlos a la reforma constitucional, en especial con la creación del nuevo Órgano Garante de la Transparencia y Acceso a la Información con características de independencia respecto a las autoridades del IFE; y
- c) Desarrolló en un nuevo título, el noveno, las obligaciones de los partidos en materia de derecho a la información, transparencia y protección de datos personales y precisó las reglas y procedimientos a seguir para su cumplimiento.

Así, las nuevas obligaciones de los partidos no son el único efecto de la reforma constitucional en materia de derecho a la información del IFE. De hecho, como consecuencia de los cambios en el artículo 6º, el Instituto debió modificar también la estructura de su máxima autoridad en materia de transparencia y acceso a la información —el Órgano Garante— y desarrollar la normativa relacionada con los archivos institucionales en consonancia con el nuevo mandato constitucional.⁴⁸

La fracción cuarta del artículo 6º constitucional prescribe que todos los organismos constitucionales autónomos deben establecer internamente un órgano garante del derecho constitucional de acceso a la información pública cuya integración asegure que sus decisiones serán tomadas con autonomía e independencia con respecto a las autoridades del organismo.

Como consecuencia de la reforma, el Consejo General modificó la composición del Órgano Garante del derecho a la información a efecto de asegurar su independencia respecto a los órganos de autoridad del Instituto. Así, por acuerdo del 10 de julio de 2008, el Consejo General dejó establecida la nueva integración del Órgano.

Como Presidente se elige a un Consejero Electoral, designado por los votos de dos tercios de los miembros del Consejo, quien permanecerá en su cargo tres años, con posibilidad de ser reelecto una vez. El segundo miembro con voto en el Órgano es el Contralor General del Instituto, quien tras la reforma al Código Electoral es designado por la Cámara de Diputados a propuesta de instituciones académicas. El tercer integrante con voto es un especialista en la materia designado por el Consejo General, quien goza de atribuciones específicas de autonomía e independencia de criterio. El Director Jurídico del IFE funge como Secretario Técnico del Órgano. También forman parte del Órgano Garante, con derecho a voz, los Consejeros representantes del Poder Legislativo, uno por cada

⁴⁷ Informe General sobre la implementación de la Reforma Electoral durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, Ob. cit.pág. 196.

fracción parlamentaria con presencia en el Congreso de la Unión, y los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General.

Como resultado de los radicales cambios en la materia, así como de la experiencia derivada de la operación de los reglamentos anteriores, el Consejo General del IFE resolvió una profunda reforma al Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en la sesión del 10 de julio de 2008. Además de establecer los nuevos procedimientos y plazos para la atención de solicitudes de información a partidos políticos y de conformar al órgano Garante, el reformado Reglamento de Transparencia ordena la creación de un órgano colegiado a cargo de atender el procedimiento de publicación en páginas electrónicas, denominado Comité de Gestión y Publicación Electrónica.

El Reglamento se hace cargo también de la relevancia creciente de las modalidades digitales de acceso a la información al ordenar la coordinación de los portales electrónicos a través del Comité; la designación por éste de un gestor de contenidos y la creación de una subdirección dependiente de la Unidad Técnica de Servicios de Información y Documentación cuya responsabilidad será coordinar y preparar para publicación electrónica, la información socialmente útil que generan los órganos del Instituto.

Con la conformación de la nueva estructura, el Instituto establece la estrategia para la publicación de información focalizada, para garantizar el acceso de cualquier persona a documentos y datos relevantes derivados de la ejecución de las funciones sustantivas del IFE.

En términos del marco jurídico contemplado en el Reglamento en comento, es responsabilidad de los partidos políticos, del Comité de Información y del Órgano Garante de la Transparencia y Acceso a la Información, que la clasificación de la información sea de manera fundada y motivada, que permita la justificación excepcional en las negativas de acceso a la información.

El Comité de Información es la autoridad que, en la estructura administrativa del IFE, confirma, revisa y modifica las respuestas que hacen los responsables del Instituto y los partidos políticos respecto de peticiones de información, en especial cuando éstas implican que no se entregue o se entregue de manera incompleta información pública.

Se integra por:

- Un funcionario designado por el Consejero Presidente.
- Un funcionario designado por la Junta General Ejecutiva que preside el Comité.
- El director de la Unidad Técnica de Servicios de Información y Documentación (UTSID).
- El responsable de la Unidad de Enlace que actúa como secretario técnico, sin voto.

Algunas consideraciones que se hacen por el Instituto son:

- a) Que el periodo de reserva, de conformidad con el artículo 15 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no podrá exceder de doce años; sin embargo, los titulares de órganos responsables procurarán que dicho periodo sea el estrictamente necesario para salvaguardar las causas que dieron origen a la clasificación y revisarán en el momento de la recepción de una solicitud si éstas perduran.
- b) Que en términos del artículo 31 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sólo los titulares o su representante legal podrán presentar ante los partidos políticos, órganos responsables del Instituto o la Unidad de Enlace, previa acreditación, una solicitud de acceso a sus datos personales o de corrección de los mismos

que obren en poder de los partidos políticos mediante escrito libre, así como en los formatos y sistemas que apruebe y establezca el Instituto.

- c) Que no obstante la previsión de la información clasificada, los órganos responsables, el Comité de Información, deberán potenciar y maximizar el acceso a la información, al tener como regla básica de interpretación el principio de máxima publicidad establecido en los artículos 6º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 4º del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como la generación de versiones públicas –que permitan el acceso a información con las correspondientes secciones testadas por ser información reservada y/o confidencial, tal como lo dispone el artículo 10, párrafo 2, del citado Reglamento.
- d) Que con fundamento en el artículo 16 Transitorio del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Comité de Información tiene como obligación expedir los Lineamientos en materia de información pública, clasificación y desclasificación, y de datos personales para los partidos políticos.

Todas las consideraciones que dan cuerpo a lineamientos generales a considerar por parte del Instituto Electoral, están de conformidad con los antecedentes, considerandos y los artículos 41 Base V, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 2º, 3º, fracciones II, V, VI, IX, XII, XIII y XIV, inciso d); 6º, 7º, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 61 y Octavo Transitorio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y con base en los artículos 41 al 45 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 31, 59º, 60º, 61º, 62º, 63º, 64º, 65º, 66º, 67º, 68º, 69º, 70º y Décimo sexto Transitorio del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.⁴⁹

⁴⁹ Lineamientos estipulados al interior del Instituto.

Una consideración importante es que de conformidad con el artículo 3º, numeral 1 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, son sujetos obligados todos los órganos y servidores público del Instituto, así como los partidos políticos.

En este mismo tenor, el Instituto propuso dichos lineamientos en materia de información pública, clasificación y Desclasificación, y de datos personales para partidos políticos, del cual transcribo la parte correspondiente:

Capítulo II. Información Pública.

Difusión de la información a disposición del público. Cuarto.- A excepción de la información señalada en el artículo 44 del Código, toda la información contenida en los documentos que los partidos políticos generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título es información pública.

Quinto.- La información que se difunda a través del Portal de Internet del partido político, deberá publicarse de manera que se facilite su uso y comprensión, asegurando la calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad, actualizándose semestralmente.

En el Reglamento de Transparencia se tienen como principios, los siguientes⁵⁰:

- **Máxima publicidad.-** Se refiere a la presunción de que toda información en poder de los partidos políticos debe ser objeto de revelación y que esta presunción puede evitarse sólo en circunstancias muy restringidas definidas por las leyes o el interés público.
- **Ámbito limitado de las excepciones.-** La divulgación de la información estará justificada a menos que el partido político compruebe, de modo objetivo, por qué se adecua a alguna restricción establecida concretamente en la ley, y que su revelación generaría un perjuicio mayor que el beneficio público que implicaría su divulgación.

⁵⁰ Manual de Transparencia para Partidos Políticos. Ob.cit. págs. 2-12

- Gratuidad y mínima formalidad.- Este principio se refiere a que la información pública se produce y genera con fondos que provee la ciudadanía; en consecuencia, la información que posee el partido político como insumo o producto de las decisiones que toma, se obtiene con fondos surgidos a partir de las contribuciones de la sociedad, quienes con el pago de los impuestos sostienen el sistema que permite obtener esa información. De ahí que en la medida en que los ciudadanos pagan sus impuestos, la información producida u obtenida con esos fondos debe estar a su absoluta disposición.

- Facilidad de acceso, exhaustividad en la búsqueda y entrega en la información.- Tal principio se refiere a que todos los partidos políticos están obligados a establecer sistemas internos de gestión abiertos y accesibles para garantizar el derecho del público a recibir información.

Por regla general, toda la información en poder de los partidos político tiene el carácter de información pública.

La excepción a la regla es aquella información considerada confidencial o reservada por las disposiciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Conviene distinguir las diferentes clasificaciones de información que se encuentran contempladas en la normatividad para determinar con mayor claridad la información a la que se puede tener acceso, dentro de las cuales se tienen las siguientes:

Información Pública:

Se encuentra mencionada, en forma enunciativa, más no limitativa, en el artículo 42, párrafo 2 del Código en la materia.

Información Confidencial:

Será considerada confidencial la información que contenga los datos personales de los afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargo de elección popular. En general es confidencial la información referida a las actividades de naturaleza privada, personal o familiar, de los afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular de los partidos políticos.

La excepción a esta regla es la información contenida en:

- Los directorios del instituto político,
- Los padrones de afiliados o militantes establecidas en las obligaciones de transparencia de los partidos políticos; y
- Las listas de precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, que solamente contengan el nombre completo y otros datos personales que autorice el interesado.

Acceso a la Información Confidencial:

La información confidencial en manos de las autoridades o los órganos responsables de los partidos, no se encuentra disponible para terceras personas, únicamente puede acceder a ella su titular o bien la persona autorizada por él.

Información Reservada:

La información considerada reservada es aquella que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en la Ley, el Código y el Reglamento. En el artículo 62, párrafo 3 fracciones I a V del Reglamento, se encuentran los criterios para que los partidos políticos puedan reservar información:

- La información relativa a los juicios en curso, de cualquier naturaleza, en que los partidos políticos sean parte, hasta que se encuentren en estado de cosa juzgada.

- La información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos políticos.
- La correspondiente a las estrategias políticas y de campañas electorales de los partidos políticos.
- La contenida en todo tipo de encuestas ordenadas por los partidos políticos.

Además el mismo ordenamiento impone, a los órganos responsables del Instituto Federal Electoral, criterios para reservar información en su poder relativa a partidos políticos. Pueden observarse en el artículo 10, párrafo 3 del Reglamento de Transparencia que ordena la reserva temporal de:

- Los procedimientos de queja y los procedimientos de sanción que se presenten sobre el origen y aplicación de los recursos del financiamiento de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales, hasta que se emita una resolución por el Consejo.
- Los informes de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales, y la documentación que sirva de insumo para elaborar los dictámenes consolidados de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos hasta que el Consejo General emita una resolución.
- La información de las auditorías e inspecciones de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en tanto no se haya emitido una resolución por el Consejo.
- La información de los procedimientos administrativos sancionadores ordinario y especializado hasta la resolución respectiva por el Consejo.

En la interpretación de la reserva, debe prevalecer el principio de máxima publicidad, es decir, si bien la reserva de la información corresponde a la delimitación de la información, esta no puede ser discrecional, sino que las causas de una reserva de información deben estar señaladas de manera expresa y específica en la Ley.

Es importante tomar en cuenta que para justificar una reserva, no basta que el contenido de la información se refiera a una de las materias reservadas, sino que es necesario además que exista la demostración de un elemento de daño que permita afirmar que su divulgación podría afectar gravemente los intereses del instituto político.

Temporalidad en la Reserva:

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental contempla en su artículo 15, como regla general, la temporalidad de reserva 12 años. Este plazo puede ampliarse por un periodo igual siempre y cuando se justifique que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación. Esto quiere decir que los partidos políticos podrán clasificar la información por un periodo razonable para salvaguardar el interés protegido por la ley, pero una vez agotado este periodo o bien las causas que dieron origen a la clasificación de reserva, la información será desclasificada y pasará al dominio público.

En otras palabras, la reserva de información tiene un doble propósito. Por un lado se sustrae al dominio público por un tiempo determinado, y por otro asegura su conservación bajo un régimen especial. Con ello se garantiza un equilibrio entre ciertos intereses legítimos de los partidos políticos y el derecho a la Información.

Información Inexistente:

La información inexistente es, en principio, aquella que no se encuentra en los archivos del partido político.

Sin embargo, en el universo del derecho a la información la declaratoria de una información como inexistente no se puede ni se debe utilizar de manera discrecional. Es decir, si la información emana de una obligación legal de transparencia, el instituto político está obligado a generar dicha información aún cuando en el momento de recibir la solicitud no cuente con ella. No puede

invocarse arbitrariamente y sin un fundamento su inexistencia ante una solicitud ciudadana o un requerimiento de la autoridad.

Por eso, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Reglamento de Transparencia del IFE, establecen que ante una declaratoria de inexistencia siempre deberá existir una resolución emitida por el Comité de Información del IFE que sustente dicha declaratoria.

Información Voluntaria:

El Reglamento de Transparencia considera, de manera excepcional, cuatro rubros bajo el concepto de información voluntaria. Consiste en ciertos documentos que los partidos políticos entregan al ciudadano sin que exista una imposición normativa explícita. Este caso está contemplado en el artículo 64 del Reglamento en referencia con los siguientes documentos:

- Los informes parciales de ingresos y egresos que presentan en términos del Código.
- Los informes parciales de ingresos y egresos respecto de gastos de precampaña y campaña electoral.
- La currícula de todos los candidatos a cargos de elección popular.
- La currícula de los dirigentes a nivel nacional, estatal y municipal

CAPÍTULO III RÉGIMEN JURÍDICO

1. Régimen jurídico aplicable a los partidos políticos.

1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En México, la Constitución Política, en su artículo 41, concibe a los partidos políticos como entidades de interés público, lo cual implica su reconocimiento como sujetos de derecho y la consecuente obligación del Estado de garantizarles las condiciones necesarias para su desarrollo. Sobre esta base, el orden constitucional les reconoce a los partidos políticos tres fines fundamentales:

- Promover la participación del pueblo en la vida democrática.
- Contribuir a la integración de la representación nacional.
- Posibilitar, en su carácter de organizaciones de ciudadanos, el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, los principios y las ideas que postulen mediante el sufragio universal libre, secreto y directo.

De manera puntual, el artículo 41 constitucional, en su base V, párrafos 10 y 11, estipula:

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. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

1.2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El artículo 79, señala 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.

De igual forma, en sus párrafos 2 y 3, señala que en el ejercicio de sus atribuciones, la Unidad contará con autonomía de gestión y su nivel jerárquico será equivalente al de dirección ejecutiva del Instituto y que en el desempeño de sus facultades y atribuciones la Unidad no estará limitada por los secretos bancario, fiscal o fiduciario establecidos por otras leyes.

El citado artículo, en su párrafo 4, prescribe que 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 bancario, fiscal o fiduciario, solicitarán la intervención de la Unidad a fin de que ésta actúe ante las autoridades en la materia, para todos los efectos legales.

Por otra parte, el artículo 77, párrafo 6, establece que la revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

De igual forma, el código comicial federal, en su artículo 78, dispone que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas dicho Código, conforme a las disposiciones siguientes:

- a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal;

II. El resultado de la operación señalada en la fracción anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:

- El treinta por ciento de la cantidad total que resulte se entregará en forma igualitaria a los partidos políticos con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.

- 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;

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

IV. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas a que se refiere el inciso c) del artículo en comento.

V. 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.

b) Para gastos de campaña:

I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y

III. El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.

c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;

II. El Consejo General, a través del órgano técnico de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior; y

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

El párrafo 4, del referido artículo establece las modalidades del financiamiento que no provenga del erario público, a saber:

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.

c) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el

país, que no estén comprendidas en el párrafo 2 del artículo 77. Las aportaciones se deberán sujetar a las siguientes reglas:

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;

d) 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; y

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 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.

5. En todo caso, la suma que cada partido puede obtener anualmente de los recursos provenientes de las fuentes señaladas en los incisos a), b) y d), y los obtenidos mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, no podrá ser mayor al diez por ciento anual del monto establecido como tope de gasto de campaña para la elección presidencial inmediata anterior.

Cabe señalar que el artículo 77, párrafo 2 señala quiénes no podrán aportar a los partidos políticos, a saber:

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

Asimismo, en el referido artículo, párrafo 3, se dispone 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

1.3. Reglamento para el Financiamiento Público de las Actividades Específicas que realicen los Partidos Políticos Nacionales como Entidades de Interés Público.

Dicho Reglamento establecía las normas, requisitos y procedimientos conforme a los cuales se otorgaba el financiamiento público para las actividades específicas que realizaran los partidos políticos nacionales como entidades de interés público, en los términos del inciso c) del párrafo 7 del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente hasta el 14 de enero de 2008.

Es decir, señalaba las reglas y especificaciones que la documentación comprobatoria relativa a los gastos en actividades específicas debían contener, así como las muestras con que pretendían los partidos políticos acreditar la realización de dichas actividades, mismas que debían acompañarse con los datos de tiempo, modo y lugar que permitieran a la autoridad electoral establecer la vinculación entre estas últimas y la actividad específica que ampararan.

Con la reforma electoral, dicho reglamento perdió su vigencia y su utilidad, sin embargo, las disposiciones contenidas en el mismo, fueron recogidas por el Reglamento para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales.

1.4. Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales.

Con la reforma electoral, dicho Reglamento fue modificado y presentado por la Unidad de Fiscalización al Consejo General del IFE, el 10 de julio de 2008, quedando su denominación como Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales. De igual forma, la Unidad de Fiscalización emitió el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales que formen Coaliciones.

Dichos Reglamentos establecen los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos, en la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos y en la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación.

Ambos Reglamentos establecen en forma específica el registro de sus ingresos y egresos, el tipo de documentación soporte comprobatoria, así como cada una de las especificaciones de la misma.

Así, en el reglamento de coaliciones, se indica que todos los recursos en efectivo o en especie que éstas utilicen para sufragar sus gastos de campaña deberán ingresar primero a cualquiera de los partidos que la integren.

En ambos reglamentos, se establece que todos los recursos para campañas electorales deberán provenir de cuentas bancarias, que tendrán la identificación CBCEN o CBE.

A las cuentas de los candidatos no podrán ingresar recursos provenientes de financiamiento que no se haya recibido en los términos del Código y del Reglamento de Partidos, a excepción de las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten para sus campañas.

Además de los ingresos obtenidos en colectas realizadas en mítines o en la vía pública, que serán depositados directamente en la cuenta bancaria de la campaña, así como los rendimientos financieros que produzca cada cuenta bancaria.

Toda la documentación comprobatoria deberá cumplir con los requisitos que se establecen en las Normas de Información Financiera.

1.5. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determinan las cifras del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y por actividades específicas de los Partidos Políticos Nacionales para el año 2009.

En sesión ordinaria celebrada el 29 de enero de dos mil nueve, el Consejo General aprobó mediante CG28/2009, el Acuerdo por el que se determinaron las cifras del financiamiento público para los partidos políticos nacionales para el año 2009.

En este sentido, se aprobó como monto total de financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos en el año 2009, la cantidad de \$2,731,629,587.70 (dos mil setecientos treinta y un millones seiscientos veintinueve mil quinientos ochenta y siete pesos 70/100 M.N.), distribuido, el 30%, en forma igualitaria entre los partidos políticos nacionales con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión y el 70%, según el porcentaje de la votación nacional emitida que hubiese obtenido cada partido político nacional con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión en la elección de diputados por mayoría relativa inmediata anterior.

De igual forma, se aprobó el financiamiento público para actividades específicas, relativas a la Educación y Capacitación Política, Investigación Socioeconómica y Política, así como a las Tareas Editoriales en el año 2009, cuyo monto total ascendió a \$81,948,887.63 (ochenta y un millones novecientos cuarenta y ocho mil ochocientos ochenta y siete pesos 63/100 M. N.), distribuidos de igual forma que en el párrafo anterior.

En el mismo Acuerdo, se aprobó el financiamiento para Gastos de campaña, cuyo monto total fue de \$819,488,876.31.

Este acuerdo especifica que los montos del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y por actividades específicas serían ministrados en forma mensual; lo relativo a gastos de campaña, dividido en seis ministraciones entregadas durante los seis primeros meses del año.

A continuación se detalla el financiamiento público obtenido por cada partido político en el ejercicio 2009..

Para Gastos ordinarios.

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	30% IGUALITARIO	70% PROPORCIONAL	TOTALES
Partido Acción Nacional	\$ 102,436,109.54	\$ 656,927,020.22	\$ 759,363,129.76
Partido Revolucionario Institucional	102,436,109.54	428,799,788.14	531,235,897.67
Partido de la Revolución Democrática	102,436,109.54	354,034,448.28	456,470,557.82
Partido del Trabajo	102,436,109.54	114,077,766.67	216,513,876.21
Partido Verde Ecologista de México	102,436,109.54	126,201,286.95	228,637,396.49
Convergencia	102,436,109.54	102,276,618.39	204,712,727.93
Partido Nueva Alianza	102,436,109.54	89,427,520.15	191,863,629.69
Partido Socialdemócrata	102,436,109.54	40,396,262.60	142,832,372.14
Total	819,488,876.31	1,912,140,711.39	2,731,629,587.70

Gastos de campaña:

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	TOTALES
Partido Acción Nacional	\$ 227,808,938.93
Partido Revolucionario Institucional	159,370,769.30
Partido de la Revolución Democrática	136,941,167.34
Partido del Trabajo	64,954,162.86
Partido Verde Ecologista de México	68,591,218.95
Convergencia	61,413,818.38
Partido Nueva Alianza	57,559,088.91
Partido Socialdemócrata	42,849,711.64
Total	819,488,876.31

Gastos en actividades específicas

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	30% IGUALITARIO	70% PROPORCIONAL	TOTALES
Partido Acción Nacional	\$ 3,073,083.29	\$ 19,707,810.61	\$ 22,780,893.89
Partido Revolucionario Institucional	3,073,083.29	12,863,993.64	15,937,076.93
Partido de la Revolución Democrática	3,073,083.29	10,621,033.45	13,694,116.73
Partido del Trabajo	3,073,083.29	3,422,333.00	6,495,416.29
Partido Verde Ecologista de México	3,073,083.29	3,786,038.61	6,859,121.89
Convergencia	3,073,083.29	3,068,298.55	6,141,381.84
Partido Nueva Alianza	3,073,083.29	2,682,825.60	5,755,908.89
Partido Socialdemócrata	3,073,083.29	1,211,887.88	4,284,971.16
Total	24,584,666.29	57,364,221.34	81,948,887.63

1.6. Acuerdo que presenta la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos al Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece la segunda ministración del financiamiento público del año 2008 por concepto de actividades específicas que los partidos políticos nacionales realizaron como entidades de interés público durante el primer y segundo trimestres del año 2007.

Hasta antes de la reforma constitucional y legal, los partidos políticos presentaban la comprobación de sus gastos en actividades específicas con la finalidad de que se les reembolsara, con dicha reforma, los partidos reciben una cantidad determinada para dichas actividades y tienen la obligación de comprobar los egresos realizados.

Con base en los artículos 2.2, 2.3 y 2.4 del Reglamento arriba citado, las actividades que era objeto de financiamiento público por actividades específicas son las de educación y capacitación política, de investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales.

De acuerdo con ello, en el primer inciso de este acuerdo se estableció el importe total de \$47,898,133.23 (cuarenta y siete millones ochocientos noventa y ocho mil

ciento treinta y tres pesos 23/100 M.N.), como segunda ministración del financiamiento público por concepto de actividades específicas del año 2008 que realizaron los partidos políticos nacionales como entidades de interés público durante el tercer y cuarto trimestres del año 2007:

Partido Político Nacional	Financiamiento público por actividades específicas para el año 2008, segunda ministración, relativa al tercero y cuarto trimestres del año 2007
Partido Acción Nacional	\$ 12,883,179.44
Partido Revolucionario Institucional	1,638,516.64
Partido de la Revolución Democrática	471,900.52
Partido del Trabajo	2,024,248.09
Partido Verde Ecologista de México	6,900,387.90
Convergencia	13,947,685.99
Partido Nueva Alianza	9,374,002.43
Alternativa Socialdemócrata	658,212.22
T o t a l	\$47,898,133.23

Dichos montos fueron entregados por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, durante el mes de junio de 2008 y en una sola exhibición, a cada partido político nacional con registro como segunda ministración por concepto de reintegración de los gastos erogados en la realización de actividades específicas durante el tercero y cuarto trimestres de 2007.

Lo importante a destacar, por un lado son los montos y la distribución y entrega de los mismos como forma de control del financiamiento que el Instituto tiene sobre los partidos.

1.7. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determina el tope de gastos para campaña presidencial en el año 2008, sólo para efecto de determinar el monto total del financiamiento privado que podrá obtener anualmente cada partido político.

Dicho acuerdo (CG12/2008) fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 28 de enero de dos mil ocho, en el que se determinó como

tope de gastos de campaña para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en 2008 el monto equivalente a \$233,977,139.96 (doscientos treinta y tres millones, novecientos setenta y siete mil ciento treinta y nueve pesos 96/100 M.N.). Dicho acuerdo, se emitió con el fin de determinar el monto total del financiamiento privado que podrá obtener anualmente cada partido político.

En el referido acuerdo, se estudió la interpretación que debe hacerse de la nueva legislación, a fin de entender cómo es que se formula el tope de gastos de campaña y cómo es que se utiliza ese dato en la realización de otros cálculos en materia de financiamiento público.

2. Régimen jurídico aplicable a las agrupaciones políticas.

2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las Agrupaciones se regulan por tres documentos fundamentales:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 41, base V.
2. El COFIPE.
3. El Reglamento para el Financiamiento Público, bajo el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

La Constitución confiere la autoridad al IFE para que se haga cargo, como órgano depositario de la autoridad electoral, de los asuntos que giran en torno a las agrupaciones políticas.

Art. 41.

V.

[...]

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley,

declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, computo de la elección de presidente de los estados unidos mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.[...]

2.2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De acuerdo con el artículo 33, párrafo 1 del Código en comento,

1. Las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.(...)

No obstante, es posible que participen en los procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político, más no es factible llevarlo a cabo en coalición. Cabe resaltar que las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación serán registradas por el partido político y serán votadas con la denominación, emblema, color, o colores de éste (artículo 34, párrafo 1).

Ahora bien, el párrafo segundo del artículo 34, apunta que para el registro de los acuerdos de participación se presentan ante el Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, siempre y cuando se sujeten a los plazos para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos entre el uno y diez de diciembre del año anterior al de la elección.

Respecto a la elección de diputados o senadores deberá presentarse a más tardar treinta días antes de que se inicie el registro de candidatos de la elección de que se trate (artículo 64, párrafos 1 y 5). Por consiguiente, para obtener el registro como agrupación política nacional tiene que cumplir con los requisitos fijados en el artículo 35 de la ley electoral, tales como: contar con un mínimo de 7,000 asociados en todo el país; contar con un órgano directivo de carácter nacional; tener delegaciones en cuando menos diez entidades federativas. De igual manera,

disponer de documentos básicos, denominación distinta a otra agrupación política o partido.

El procedimiento para obtener el registro se circunscribe a presentar la solicitud durante el mes de enero al año anterior de la elección, también la documentación con la que acredite los requisitos anteriores y los que señale el Consejo General del Instituto. Una vez cubiertos los requisitos, el Consejero General del Instituto Federal Electoral emitirá la resolución de las solicitudes de registro dentro de un plazo máximo de 60 días naturales contados a partir de la fecha que conozca de las solicitudes.

En cuanto a la fiscalización de las agrupaciones políticas, se contempla según el artículo 34 párrafo 4:

Las agrupaciones políticas nacionales estarán sujetas a las obligaciones y procedimientos de fiscalización de sus recursos conforme a lo establecido en este Código y en el reglamento correspondiente.

Y en su artículo 35 el COFIPE, en los párrafos 6º y 7º establece que:

6. Las agrupaciones políticas con registro, gozarán del régimen fiscal previsto para los partidos políticos en este Código.

7. Las agrupaciones políticas con registro, deberán presentar al Instituto un informe anual del ejercicio anterior sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad.

2.3. Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de las agrupaciones políticas nacionales.

El reglamento en comento contiene disposiciones similares al reglamento de partidos políticos, establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a las agrupaciones políticas nacionales.

De acuerdo con el artículo 11.1 del Reglamento en comento, se tiene que:

*11.1 Las agrupaciones deberán entregar a la Unidad de Fiscalización, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento privado, así como su empleo y aplicación.
[...]*

Y también el artículo 12.1 sobre Informes Anuales:

12.1 Los informes anuales deberán ser presentados a más tardar dentro de los noventa días siguientes al último día de diciembre del año de ejercicio que se reporte, de conformidad con lo establecido en el artículo 35, párrafo 8 del Código. En ellos serán reportados los ingresos y egresos totales que las agrupaciones hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe. Todos los ingresos y los gastos que se reporten en dichos informes deberán estar debidamente registrados en la contabilidad de la agrupación y soportados con la documentación contable comprobatoria que el propio reglamento exige (catálogo de cuentas "A"). En los informes anuales se deberá reportar como saldo inicial, el saldo final de todas las cuentas contables de caja, bancos y, en su caso, inversiones en valores correspondiente al ejercicio inmediato anterior, según conste en el Dictamen consolidado relativo a dicho ejercicio.

En cuanto al régimen fiscal, las agrupaciones políticas gozarán de lo previsto para los partidos políticos que no son sujetos de determinados impuestos y derechos, como pueden ser los enumerados en los artículos 50, 51 y 52 del Código Electoral, entre los cuales destaca, 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 (párrafo 1, inciso b), del artículo 50 del COFIPE).

En las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, adicionales que establezcan los estados sobre propiedad, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles (párrafo 1, inciso a) del artículo 51).

2.4. Reglamento para el financiamiento público que se otorgue a las Agrupaciones Políticas Nacionales.⁵¹

Este reglamento, en su artículo 2.2 señalaba que las actividades de las Agrupaciones Políticas Nacionales que podrían ser objeto del financiamiento deberían tener como objetivo coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

De este modo, dicho reglamento, en su artículo 2.4, señalaba que por la actividad de Educación y Capacitación Política se entenderá la realización de cursos, talleres, congresos, diplomados y seminarios, organizados preponderantemente por la Agrupación Política, encaminados a inculcar en la población los valores democráticos e instruir a los ciudadanos en sus derechos y obligaciones políticas; formar ideológica y políticamente a sus asociados, infundir en ellos el respeto a las disposiciones constitucionales y legales que rigen las actividades político-electorales en los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 2.5 mencionaba que por la actividad de Investigación Socioeconómica y Política se entenderá la realización de estudios, análisis, encuestas y diagnósticos—todos ellos originales—sobre los problemas nacionales y/o regionales que contribuyan, directa o indirectamente, a la elaboración de propuestas para su solución. Tales estudios deberían elaborarse conforme a una metodología científica consistente con las normas y prácticas comúnmente aceptadas en la comunidad científica y profesional especializada de que se trate, siempre respetando el pluralismo metodológico propio de toda práctica científica y profesional. En esta actividad no serían susceptibles de financiamiento aquellas que incluyeran encuestas o reactivos relativos a preferencias electorales.

⁵¹ Es sumamente importante indicar que con fecha del 19 de enero de 2008, informa el periódico Milenio que “...estas agrupaciones dependerán exclusivamente de los recursos propios que generen o del financiamiento legal que reciban de particulares, luego de que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que entró en vigor el 15 de enero pasado, suprimió su derecho a recibir financiamiento público. Los legisladores que aprobaron el Cofipe determinaron terminar con la entrega de esos recursos tras considerar que subsisten problemas generalizados para la asignación de las prerrogativas a las Agrupaciones Políticas Nacionales, pero sobre todo para su fiscalización y control”. Remitirse al subtema inmediato siguiente 2.5.

Y por último el artículo 2.6, disponía que por la actividad de Tareas Editoriales se entenderá la edición y producción de impresos, video grabaciones, medios ópticos y medios magnéticos de las actividades relacionadas con los objetivos de coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, o bien de las publicaciones que las Agrupaciones Políticas Nacionales estaban obligadas a realizar en términos del inciso h) del párrafo 1 del artículo 38 del Código de la materia. Todas estas actividades deberían ser originales.

Todas las debían desarrollarse dentro del territorio nacional y llevarse a cabo de conformidad con lo establecido en el presente Reglamento.

Actualmente, es difícil la situación de financiamiento de estas agrupaciones, ya que el IFE no prevé recursos para las actividades de las agrupaciones políticas, por lo que se hace necesario buscar financiamiento privado, el cual deberá ser declarado al IFE. De este modo dicho Reglamento perdió su vigencia a raíz de la reforma constitucional y legal.

2.5. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se ratifica el otorgamiento del financiamiento público durante el año 2008 para distribuir el fondo equivalente al 40%, relativo a la evaluación de la calidad de las actividades realizadas durante el año 2007 por las Agrupaciones Políticas Nacionales en los rubros de Educación y Capacitación Política, Investigación Socioeconómica y Política y Tareas Editoriales.

Aun cuando a partir del año 2008, las agrupaciones políticas nacionales ya no tuvieron derecho a financiamiento público, se aprobó el 28 de enero de 2008, el referido Acuerdo, en el que se mencionó lo siguiente:

Acuerdo.

Primero.- Se ratifica que, durante 2008, se otorgará a las Agrupaciones Políticas Nacionales financiamiento público para distribuir el fondo equivalente al 40% relativo a la evaluación de la calidad de las actividades en los rubros de Educación y Capacitación Política,

Investigación Socioeconómica y Política y Tareas Editoriales, realizadas por las Agrupaciones Políticas Nacionales durante el año 2007, de conformidad con las Bases para la Evaluación de la Calidad de las Actividades Editoriales, de Educación y Capacitación Política y de Investigación Socioeconómica y Política para el Financiamiento Público a las Agrupaciones Políticas Nacionales durante el año 2007.

3. Asignación de recursos a los partidos y agrupaciones políticas.

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De conformidad con el artículo 41, base II, a los partidos políticos, sin especificar a las agrupaciones políticas, se les garantiza la asignación de recursos:

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

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

a) El financiamiento público para actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los montos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en las elecciones de diputados inmediato 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 corresponde a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

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

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten...

3.2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El Código Electoral, en su artículo 78, recoge lo señalado por la Constitución Política respecto de la asignación de recursos a los partidos políticos.

3.3. Ley de Fiscalización Superior de la Federación (Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación).

La fiscalización de la Cuenta Pública comprende, bajo esta Ley en comento, la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.

La fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Esta tarea estuvo formalizada en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que a la postre fue derogada por el decreto del 29 de mayo de 2009 y sustituida por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Al respecto, se comenta apuntando a una futura reforma, que si bien los partidos políticos están claramente señalados para coartar su ingerencia en decisiones de

cuenta por parte del Auditor Superior (art. 92, fracc VII), se confirma que no tendrían motivo algunos estos partidos para tal intención, ya que el IFE es la entidad, a través de su Consejo General, con plena autonomía respecto de la Auditoría Superior, para fiscalizar los recursos asignados a los partidos y agrupaciones políticas.

*Art. 2. Para efectos de esta Ley, se entenderá por
[...]*

IX. Entidades fiscalizadas: los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial de la Federación; las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que administren o ejerzan recursos públicos federales; incluyendo a sus respectivas dependencias y entidades paraestatales y paramunicipales; las entidades de interés público distintas a los partidos políticos; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga, así como los mandatos, fondos o fideicomisos públicos o privados cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales, no obstante que no sean considerados entidades paraestatales por la Ley de la materia y aún cuando pertenezcan al sector privado o social y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines.

[...]

En este sentido, se observa que el IFE cuenta para el año 2009 un universo a fiscalizar de 3,730,609,980 pesos, mientras que la Auditoría cuenta con un universo a fiscalizar de 1,127,700,000 pesos, lo cual marca un diferencia importante, por demás de considerar la situación contralógica de dos organismos “Superiores” de fiscalización.⁵²

3.4. Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2009.

En la conformación del Presupuesto a ejercer por parte del gobierno asignando los recursos a aquellas entidades cuyas funciones son estratégicas para la conservación y desarrollo de una economía sana y un sistema de justicia social en el país, intervienen, entre otras, las opiniones de todos los partidos políticos. En esta medida, el monto y destino que se le dé a los impuestos y a otros ingresos

⁵² GARCÍA ÍÑIGUEZ, RAFAEL, “La fiscalización de los recursos de los partidos políticos”, UNAM, México, 2009, pp. 125-126.

que el Estado recauda, tendrá a su vez que repercutir en los recursos que sean asignados a cada partido como una manera de sustentar el sistema democrático de gobierno.⁵³

Es de importancia mencionar que un acuerdo en la legislatura es que las autoridades fiscales proporcionen información de los contribuyentes a otras autoridades, como a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en los asuntos contenciosos directamente relacionados con la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

3.5. Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2010.

***Artículo 18.** El Ejecutivo Federal entregará el 15 de marzo de 2010 a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, un Programa Nacional de Reducción de Gasto Público, de alcance plurianual, que comprenderá la racionalización del gasto de operación y de compactación de las estructuras administrativas de las dependencias y entidades bajo su cargo, así como de las entidades sujetas a control presupuestario directo, cuidando que no se afecte la prestación de los servicios públicos ni la operación de los programas sustantivos.*

***Artículo 19.** Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, así como las dependencias y entidades podrán destinar recursos presupuestarios para actividades de comunicación social a través de la radio y la televisión, siempre y cuando hayan solicitado en primera instancia los tiempos que por ley otorgan al Estado las empresas de comunicación que operan al amparo de concesiones federales para el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio directo de la Nación y dichos tiempos no estuvieran disponibles en los espacios específicos y en la vigencia solicitada.*

Art. 54...[...]

VIGÉSIMO PRIMERO. Una vez que se modifique el régimen de financiamiento público de los partidos políticos para efectos de reducir la ministración anual prevista en el

⁵³ SHCP, Propuesta de Programa Económico 2010: [...]La magnitud de ajuste de gasto que se requiere, de 1.7% del PIB, significa que el Gobierno Federal realizará un extraordinario esfuerzo de austeridad y racionalización de la Administración Pública, jerarquizando las prioridades a partir de los gastos prescindibles y eliminando todos aquellos programas y rubros que no contribuyan de manera decidida a los objetivos prioritarios. Para ello, se enviará a la consideración del Congreso de la Unión una reforma que permita jerarquizar, con criterio de eficiencia, transparencia y austeridad, el gasto del Gobierno Federal; que reduzca su costo administrativo, invitando a los Poderes y a los distintos órdenes de Gobierno, a los órganos autónomos, a los partidos políticos, a realizar un esfuerzo en el mismo sentido.[...]

gasto programable del Instituto Federal Electoral, el presupuesto del ramo autónomo se ajustará en exacta proporción a la reducción aprobada y aplicará únicamente para las ministraciones no devengadas. En ningún caso, la reducción del financiamiento público de los partidos políticos podrá destinarse a otros programas o partidas de ese ramo autónomo.

El Instituto Federal Electoral informará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados de las adecuaciones presupuestarias realizadas, dentro de los 15 días siguientes a aquél en el que entren en vigor las reformas correspondientes. Los excedentes derivados de la reducción del financiamiento público se destinarán a proyectos de inversión en infraestructura. El Ejecutivo Federal, previa opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, realizará las asignaciones correspondientes en un plazo no mayor a 20 días, contados a partir de la fecha de presentación del informe de adecuación presupuestal.

Por otro lado, se tiene que el art. 51 de la Ley para el presupuesto, se explica que las sanciones económicas que aplique el Instituto Federal Electoral derivadas del régimen disciplinario de los partidos políticos durante el 2009, serán reintegradas a la federación dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha en la que se realice el pago o se haga efectivo el descuento. Se establece que los recursos obtenidos por este concepto serán destinados en los términos de las disposiciones aplicables al ramo 38 para el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y los centros públicos de investigación, los cuales deberán destinarse a actividades sustantivos y proyectos científicos.

4. Auditoría de los recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La idea principal que subyace a las reformas que motivaron un mayor control del financiamiento de los partidos, es el de transparentar el dinero que usan éstos, desde su origen, ya público o privado, hasta su legal, honesto y eficiente uso. En este contexto se tiene que,

Art. 41, base V, párrafo 10:

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. La ley desarrollara la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el consejo general. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Art. 41, base. 2, inciso c, párrafo 2.

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

4.2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El artículo 38, párrafo 1, inciso k) del Código de la materia en comento, establece dos supuestos de regulación: 1) la obligación que tienen los partidos de permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la Unidad de Fiscalización; 2) la entrega de la documentación que requiera la misma respecto de los ingresos y egresos de los partidos políticos.

1. La Unidad tendrá las siguientes facultades, de acuerdo a lo establecido en el artículo 81, del COFIPE:

a) Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento de la materia, y los demás acuerdos, para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos y establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que le presenten, de conformidad a lo establecido en este Código;

- b) Emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos;
- c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en dicho Código;
- d) Recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así los demás informes de ingresos y gastos establecidos por el Código;
- e) Revisar los informes señalados en el inciso anterior;
- f) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;
- g) Ordenar la práctica de auditorías, directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos;
- h) Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;
- i) Presentar al Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. Los informes especificarán las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en el manejo de sus recursos; el incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;

- j) Proporcionar a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en este Capítulo;
- k) Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político, a partir del momento en que notifiquen de tal propósito al Instituto, en los términos establecidos en el Código;
- l) Revisar los informes de ingresos y gastos que le presenten las agrupaciones políticas nacionales y las organizaciones de observadores electorales, de conformidad a lo que establezca el Reglamento que al efecto apruebe el Consejo General;
- m) Ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro, de conformidad con lo previsto en el artículo 103 del Código;
- n) Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento para el desahogo de los procedimientos administrativos respecto de las quejas que se presenten en materia de fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos; dichas quejas deberán ser presentadas ante la Unidad;
- o) Instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas a que se refiere el inciso anterior y proponer a la consideración del Consejo General la imposición de las sanciones que procedan. Los quejosos podrán desistirse, en cuyo caso el procedimiento será sobreseído;
- p) Celebrar convenios de coordinación con las autoridades competentes en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos en las entidades federativas, con la aprobación del Consejo General;

- q) Prestar y recibir los apoyos establecidos en los convenios a que se refiere el inciso anterior;
- r) Ser conducto para que las autoridades locales a que se refiere el inciso q) superen las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario o fiscal, en los términos que señale el Reglamento;
- s) Requerir de las personas, físicas o morales, públicas o privadas, en relación con las operaciones que realicen con partidos políticos, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas, respetando en todo momento las garantías del requerido. Quienes se nieguen a proporcionar la información que les sea requerida, o no la proporcionen, sin causa justificada, dentro de los plazos que se señalen, se harán acreedores a las sanciones establecidas en el Código; y
- t) Las demás que le confiera el Código o el Consejo General.

4.3. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Indudablemente que el sistema electoral en México requería de una Ley que de alguna manera controlara los actos que un marco de derecho llevaran al cabo sus funcionarios, con la finalidad de que fueran acciones apegadas a los reglamentos, fueran eficientes y altamente transparentes. Al respecto se tiene:

Artículo 3

1. El sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar:

a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad; y

b) La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

2. El sistema de medios de impugnación se integra por:

a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;

b) 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;

- c) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;*
- d) 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.*

Artículo 13.

1. La presentación de los medios de impugnación corresponde a:

a) Los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, entendiéndose por éstos:

I. Los registrados formalmente ante el órgano electoral responsable, cuando éste haya dictado el acto o resolución impugnado. En este caso, sólo podrán actuar ante el órgano en el cual estén acreditados;

II. Los miembros de los comités nacionales, estatales, distritales, municipales, o sus equivalentes, según corresponda. En este caso, deberán acreditar su personería con el nombramiento hecho de acuerdo a los estatutos del partido, y

III. Los que tengan facultades de representación conforme a sus estatutos o mediante poder otorgado en escritura pública por los funcionarios del partido facultados para ello.

b) Los ciudadanos y los candidatos por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna. Los candidatos deberán acompañar el original o copia certificada del documento en el que conste su registro, y

c) Las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos a través de sus representantes legítimos, de conformidad con los estatutos respectivos o en los términos de la legislación electoral o civil aplicable

4.4. Ley Federal de Radio y Televisión.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, base III, dispone que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, facultando para ello al IFE como 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 que establezcan las leyes.

Asimismo, dicho precepto, en su Apartado B prescribe que para fines electorales en las entidades federativas, el IFE administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo que determine la ley.

Por su parte, el artículo 116, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que los poderes de los Estados se organizarán

conforme a la Constitución de cada uno de ellos, pero sujetándose a las normas contenidas en el mismo precepto. Entre ellas se encuentra la del inciso i) de la fracción IV, que señala que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán, entre otras cuestiones que:

“i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;”

De este modo, el Instituto debe garantizar a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y TV. Para ese fin, debe aprobar 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.

Los criterios generales para la distribución del tiempo asignado a los partidos son los siguientes:

- 30% del total en forma igualitaria y 70% en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido político en la elección inmediata anterior de diputados federales. Para precampañas y campañas en elecciones locales, la base será la elección de diputados locales de la entidad federativa correspondiente. A los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacionales como locales, sólo se les considera para la distribución del 30% a repartir de manera igualitaria.
- Para determinar cuántos mensajes se distribuirán entre los partidos políticos, sólo se considerarán mensajes con duración de treinta segundos, uno y dos minutos, sin fracciones.
- Los tiempos pautados deberán distribuirse en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión. En los

horarios comprendidos entre las seis y las doce horas y entre las dieciocho y las veinticuatro horas se utilizarán tres minutos por cada hora; en el horario comprendido después de las doce y hasta antes de las dieciocho horas se utilizarán dos minutos por cada hora.

Cabe señalar que el Comité de Radio y Televisión (CRT) del Instituto Federal Electoral es la instancia responsable de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a programas y mensajes de los partidos políticos, formuladas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPPP) —o las propuestas por las autoridades locales en el caso de los procesos electorales en las entidades federativas—, así como los demás asuntos que en la materia conciernan en forma directa a los propios partidos:

- Esta disposición implica que el CRT deberá analizar la procedencia de las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de los partidos políticos.
- No obstante, el Consejo General podrá atraer a su competencia los asuntos en esta materia que por su importancia así lo requieran.

Los vocales ejecutivos y las juntas ejecutivas —que son los órganos desconcentrados, a nivel estatal y distrital del Instituto—, tendrán funciones auxiliares en materia de radio y televisión. Por ejemplo, corresponde a las juntas locales ejecutivas, en su ámbito territorial, coordinarse con las autoridades electorales locales para garantizar el acceso a radio y televisión de los partidos políticos (el vocal ejecutivo es el responsable de dicha coordinación).

Ahora bien, el artículo 8 de la Ley Federal de Radio y Televisión señala que es de jurisdicción federal todo lo relativo a la radio y la televisión.

De igual forma, el artículo 12-A de la referida ley, establece lo siguiente:

Artículo 12-A. El Instituto Federal Electoral tendrá las siguientes facultades:

I. Ser 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 de los partidos políticos, conforme a lo dispuesto por la Base III del Artículo 41 de la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;

II. En la esfera de su competencia, requerir a permisionarios y concesionarios de radio y de televisión la difusión de los programas y mensajes que deberán difundir en el tiempo que corresponda al Estado, conforme a las pautas de transmisión aprobadas por los órganos competentes del Instituto;

III. Hacer entrega a permisionarios y concesionarios de radio y de televisión del material que deberán transmitir, conforme a las pautas a que se refiere la fracción anterior;

IV. Atender las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y determinar e imponer, en el ámbito de su competencia, las sanciones que deban aplicarse a los concesionarios o permisionarios;

V. Las demás que en materia de radio y televisión le otorga el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

4.5. Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales.

Dicho reglamento establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes, contiene disposiciones diversas que materializan el mandato constitucional y legal de revisar y transparentar el origen y destino de los recursos erogados por los partidos políticos nacionales en su calidad constitucional de entidades de interés público.

Los partidos políticos deberán conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático; mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios; permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la Unidad de Fiscalización; así como, entregar la documentación que dicha autoridad electoral les solicite respecto de sus ingresos y egresos; utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes para sufragar los gastos de campaña y para realizar sus

actividades específicas como entidades de interés público; y las demás que establezca el propio Código, según lo establecido en el artículo 38, párrafo 1, incisos a), f), k), o) y s) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De igual forma, de conformidad con el artículo 81, párrafo 1, incisos f), g) y h) del COFIPE, la Unidad de Fiscalización tiene como facultades, requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos; ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos; ordenar visitas de verificación, con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.

4.6. Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de las agrupaciones políticas nacionales.

Dicho reglamento señala que Las agrupaciones deberán entregar a la Unidad de Fiscalización, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento privado, así como su empleo y aplicación y que deberán ser presentados a más tardar dentro de los noventa días siguientes al último día de diciembre del año de ejercicio que se reporte, de conformidad con lo establecido en el artículo 35, párrafo 8 del Código.

En dichos informes deben ser reportados los ingresos y egresos totales que las agrupaciones hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe. Todos los ingresos y los gastos que se reporten en dichos informes deberán estar debidamente registrados en la contabilidad de la agrupación y soportados con la documentación contable comprobatoria que el propio reglamento exige.

4.7. Reglamento para el Financiamiento Público de las Actividades Específicas que Realicen los Partidos Políticos Nacionales como Entidades de Interés Público.

Este reglamento establece las normas, requisitos y procedimientos conforme a los cuales se otorgaba el financiamiento público para las actividades específicas que realizaran los partidos políticos nacionales como entidades de interés público, en los términos del inciso c) del párrafo 7, del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente hasta el 14 de enero de 2008.

No obstante lo anterior, es menester señalar que las reglas de actividades específicas, fueron recogidas por el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.

4.8. Reglamento para el financiamiento público que se otorgue a las Agrupaciones Políticas Nacionales.

De manera similar a su anterior, a pesar de que la ley electoral hace una clara distinción entre Partido Político Nacional y Agrupaciones Políticas Nacionales, a estas últimas (en relación con los informes sobre el origen y monto de los ingresos que reciben) se les aplican las mismas reglas que rigen para los partidos políticos. De esta manera, en este Reglamento se detalla el destino, uso y formatos de comprobación de todas aquellas actividades que los APN's les son legalmente permitidas, indicando que éstas son en lo fundamental aquellas que fortalecen la educación, los valores democráticos, la formación política a través de investigación en el ramo, tareas editoriales, etc.

Dicho Reglamento fue abrogado con la reforma constitucional y legal.

5. Transparencia y acceso a la información derivada de las auditorías a los partidos y agrupaciones políticas.

5.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Carta Magna mexicana establece el derecho de todo ciudadano mexicano a ser informado, lo cual le garantiza el acceso al uso de los recursos con que son financiadas las actividades de los partidos políticos.

Artículo 6º.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado (reformado mediante decreto publicado en el DOF el 13 de noviembre de 2007.)

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: (adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la Federación el 20 de julio de 2007.)

i. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. (adicionado mediante decreto publicado en el DOF el 20 de julio de 2007.)

ii. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes (adicionado mediante decreto publicado en el DOF el 20 de julio de 2007.)

iii. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos (adicionado mediante decreto publicado en el DOF el 20 de julio de 2007.)

iv. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión. (adicionado mediante decreto publicado en el DOF el 20 de julio de 2007.)

v. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos (adicionado mediante decreto publicado en el DOF el 20 de julio de 2007.)

vi. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales (adicionado mediante decreto publicado en el DOF el 20 de julio de 2007.)

vii. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes (adicionado mediante decreto publicado en el DOF el 20 de julio de 2007.)

5.2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En este Código se encuentra señalado formas, proceso y tipos de comunicados a los que se encuentran obligados los funcionarios de partidos y agrupaciones políticas para entregar a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPPP).

Artículo 93.

1. La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos tiene las siguientes atribuciones:

[...]

i) Llevar el libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos y de sus representantes acreditados ante los órganos del Instituto a nivel nacional, local y distrital, así como el de los dirigentes de las agrupaciones políticas;

j) Llevar los libros de registro de los candidatos a los puestos de elección popular,

[...]

Artículo 27.

1. Los estatutos establecerán:

[...]

c) Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con los siguientes:

.....

IV. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña a que se refiere el párrafo 1 del artículo 49-A de este Código.

[...]

Artículo 38

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

.....

l) Comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios,

programas de acción o estatutos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente;

m) Comunicar oportunamente al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos;

Artículo 135.

[...]

Los documentos, datos e informes que los ciudadanos proporcionen al Registro Federal de Electores, en cumplimiento de las obligaciones que les impone la Constitución y este Código, serán estrictamente confidenciales y no podrán comunicarse o darse a conocer, salvo cuando se trate de juicios, recursos o procedimientos en que el Instituto Federal Electoral fuese parte, para cumplir con las obligaciones previstas por este Código en materia electoral y por la Ley General de Población en lo referente al Registro Nacional Ciudadano o por mandato de juez competente. .

Derivado de las auditorías realizadas a los partidos políticos, la Unidad de Fiscalización cuenta con la siguiente información, misma que deberá hacerse pública a través de la página de internet del IFE: el tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos mencionados y de los demás funcionarios partidistas; los montos de financiamiento público otorgados mensualmente a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente; los descuentos correspondientes a sanciones; los informes, anuales o parciales de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña; su estado de situación patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de su propiedad; la relación de donantes y los montos aportados por cada uno; el listado de las fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación, o cualquier otro, que reciban apoyo económico permanente del partido político; el dictamen y resolución que el CG haya aprobado respecto de los informes de ingresos y gastos.

5.3. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Mediante esta Ley se obliga a los partidos y agrupaciones políticas a tener toda la información de sus actividades y usos de sus recursos completamente al día en su página de Internet, así como en toda fuente o petición que permita a la sociedad tener acceso directa a la información de las entidades de gobierno (artículos de 8 a 22).

Artículo 8. Las dependencias y entidades deberán poner a disposición del público la información a que se refiere el artículo 7 de la Ley de conformidad con lo siguiente:

I. La Unidad de Enlace de cada dependencia y entidad será la responsable de poner a disposición del público dicha información;

II. La información deberá estar contenida en un sitio de internet de acceso público y general, visible desde el portal principal del sitio de internet de la dependencia o entidad, indicando la fecha de su actualización, así como un vínculo al sitio de Internet del Instituto;

III. La información deberá presentarse de manera clara y completa, de forma tal que se asegure su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad, y

IV. El mismo sitio de internet deberá contener las direcciones electrónicas, los domicilios para recibir correspondencia y los números telefónicos de la Unidad de Enlace, de los servidores públicos habilitados y del responsable del sitio mencionado.

De forma subrayada se indica que,

Artículo 19. Las dependencias y entidades deberán publicar en sus sitios de internet a más tardar dentro de los primeros diez días hábiles del mes de julio de cada año, la información relativa a programas de estímulos, apoyos y subsidios. Dicha información deberá actualizarse cada tres meses y contener, por lo menos, los siguientes Elementos:

5.4. Reglamento para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales.

En su artículo 35.1, se establece que la publicidad de la información relacionada con los procedimientos de fiscalización se sujetará a las siguientes reglas:

- a) *Los informes anuales, de precampaña, de campaña y de procesos extraordinarios que en términos de los artículos 83 y 85 del Código presenten los partidos políticos, serán públicos una vez que el Consejo General apruebe el Dictamen Consolidado y la Resolución que ponga a su consideración la Unidad de Fiscalización;*
- b) *Las auditorías y verificaciones que ordene la Unidad de Fiscalización serán públicas en el momento que el Consejo General emita la resolución correspondiente;*
- c) *Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores y cuando medie petición de parte, se establece de manera enunciativa y no limitativa que la siguiente información podrá hacerse del conocimiento público, independientemente de que la Unidad de Fiscalización no hubiese emitido el Dictamen Consolidado o que el Consejo General no hubiese aprobado la Resolución correspondiente:*
 - I. *Los nombres de los responsables de los órganos internos de finanzas de cada partido político;*
 - II. *La integración y funcionamiento de la estructura organizacional a que hace referencia el artículo 27.2 del presente Reglamento;*
 - III. *El padrón de militantes del partido a que hace referencia el artículo 3.13 del presente Reglamento;*
 - IV. *El listado de las organizaciones sociales que cada partido político declare como adherentes o similares;*
 - V. *El listado de las Fundaciones que reciban financiamiento de los partidos;*
 - VI. *El listado de sus centros de formación política;*
 - VII. *Los límites que hubieran fijado los partidos políticos a las cuotas voluntarias y personales que los candidatos podrán aportar exclusivamente a sus campañas, en términos del artículo 3.4 de este Reglamento; y*
 - VIII. *Nombre del frente al que pertenezca.*

- d) *La Unidad de Fiscalización hará pública, en el portal de internet del Instituto y a través de los mecanismos que considere convenientes, la siguiente información, independientemente de que no se haya emitido el Dictamen Consolidado ni la Resolución correspondiente por el Consejo General:*
- I. *Los informes preliminares de campaña a que hace referencia el artículo 21.18 del presente Reglamento; y*
 - II. *Los Resultados de los monitoreos muestrales en diarios, revistas y otros medios impresos y anuncios espectaculares, en términos de lo dispuesto en los artículos 13.19 y 20.10 del presente Reglamento.*
- e) *Se establece de manera enunciativa y no limitativa que la siguiente información deberá hacerse del conocimiento público a través de la página de Internet del Instituto:*
- I. *Los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, aprobados por sus órganos de dirección de los partidos, que regulen el manejo de sus recursos;*
 - II. *El directorio de los órganos nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal, y en su caso, regionales, delegacionales y distritales de los partidos;*
 - III. *El tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos nacionales a que se refiere el inciso anterior, y de los demás funcionarios partidistas, incluyendo sueldos, salarios, prestaciones y bonos;*
 - IV. *Los nombres de los responsables de los órganos internos de finanzas a nivel nacional, estatal y municipal, tanto en periodo ordinario como en precampaña y campaña electoral;*
 - V. *La integración y funcionamiento de la estructura organizacional a que hace referencia el artículo 27.3 del presente Reglamento;*
 - VI. *El listado de militantes del partido a que hace referencia el artículo 3.13 del presente Reglamento;*
 - VII. *El listado de las organizaciones sociales que cada partido político declare como adherentes o similares, así como el listado de sus dirigentes;*
 - VIII. *Los recursos destinados para el funcionamiento de los frentes y coaliciones;*
 - IX. *Los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal;*
 - X. *El estado consolidado de situación patrimonial, entendido como los resultados totales de los estados financieros;*
 - XI. *El inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios;*
 - XII. *El listado de proveedores con los que hayan celebrado operaciones que superen los mil días de salario mínimo, el cual deberá incluir gastos por proveedor con nombre, y producto o servicio adquirido;*
 - XIII. *Los montos máximos que pueden aportar los simpatizantes, militantes y los límites a las cuotas voluntarias y personales que los candidatos podrán aportar exclusivamente a sus campañas;*
 - XIV. *Los listados que incluyan monto, nombre y fecha de las aportaciones que reporten los partidos políticos provenientes de sus simpatizantes y militantes;*
 - XV. *Los montos totales de los pasivos que los partidos políticos reportaron en la presentación de sus informes anuales;*

- XVI. *Los montos totales de las cuentas por cobrar;*
- XVII. *La información relativa a los créditos bancarios obtenidos mayores a los mil días de salario mínimo, detallando: fecha del crédito, monto, tasa de interés y plazo para el pago;*
- XVIII. *Los montos totales de financiamiento obtenidos mediante colectas en la vía pública, detallando, fecha, lugar y, en su caso, evento;*
- XIX. *Los montos totales obtenidos en el marco de la realización de eventos de autofinanciamiento;*
- XX. *Los montos totales destinados para la realización de procesos internos de selección de candidatos y dirigentes;*
- XXI. *Los montos totales destinados a la realización de actividades específicas en términos de lo dispuesto en el artículo 78, párrafo 1, inciso c) en relación con el inciso a) fracción IV del mismo párrafo y numeral del Código;*
- XXII. *Los montos de recursos federales destinados a la realización de elecciones locales y viceversa, detallando campaña beneficiada, monto total en efectivo y en especie;*
- XXIII. *El número de cuentas bancarias aperturadas en instituciones bancarias;*
- XXIV. *Los montos totales destinados al pago de Reconocimientos en Efectivo por Actividades Políticas a cada persona beneficiada, detallando su nombre;*
- XXV. *Los gastos destinados a la producción de los promocionales en radio y televisión; y*
- XXVI. *El listado de las fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación, o cualquier otro, que reciban apoyo económico permanente del partido político, incluyendo los montos de las transferencias tanto en efectivo, como en especie.*

En todo momento la información a que se refiere el presente apartado se sujetará a lo dispuesto en el artículo 10 párrafos 1 y 3 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La Unidad de Fiscalización dentro de los 30 días posteriores a la aprobación de los Dictámenes y Resoluciones correspondientes deberá difundir la información a que se refiere el presente inciso.

El artículo 35.2 del Reglamento en mención señala que el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo tendrán la facultad, en todo momento, de solicitar a la Unidad de Fiscalización información y documentación relacionada con las auditorías y verificaciones que se realicen respecto de los informes de ingresos y gastos presentados por los partidos políticos, observando lo dispuesto por el artículo 113, párrafo 2 del Código.

5.5. Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En los artículos consecuentes del Reglamento en comento se define desde los medios de difusión de la información hasta su clasificación, los funcionarios responsables de ello y procedimientos de solicitud de dicha información. Es decir, mediante este reglamento se norma los contenidos, formas de acceso, comités y funcionarios responsables bajo específicas actividades para el logro de la transparencia. Esto deja ver un gran avance en la consecución de un control eficiente y sobre todo bajo un marco de derecho mexicano cuyo fin es el ordenamiento social bajo la democracia y la justicia sociales.

El Reglamento en cuestión, en su artículo 5, establece las obligaciones en materia de transparencia del Instituto, a saber:

- 1. La información a disposición del público que debe difundir el Instituto, a través de su página de Internet, sin que medie petición de parte es:*
 - I. La estructura orgánica, en términos de lo dispuesto por el Código, el Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, este Reglamento, así como los acuerdos y demás disposiciones administrativas aprobadas por el Consejo;*
 - II. Las facultades de cada órgano del Instituto, de acuerdo con lo señalado en el Código, el Reglamento Interior, así como los acuerdos y demás disposiciones administrativas aprobadas por el Consejo ;*
 - III. El directorio de servidores públicos de todos los niveles, incluyendo al personal contratado por honorarios, que incluirá, al menos, el nombre del funcionario, la dirección, el teléfono, así como el correo electrónico institucionales;*
 - IV. La remuneración mensual por puesto, incluyendo las que se cubran por honorarios y compensaciones, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;*
 - V. El domicilio de la Unidad de Enlace y los Módulos de Información, además del teléfono y la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;*
 - VI. Las políticas y programas anuales de actividades; el calendario anual de actividades, los indicadores de gestión y estratégicos, sistemas de evaluación y los resultados obtenidos;*
 - VII. El Calendario Integral del Proceso Electoral Federal y, en su caso, el Programa Integral del Proceso Electoral Federal;*
 - VIII. La integración, actas, acuerdos y resoluciones del Consejo y de los Consejos Locales y Distritales;*
 - IX. La integración, actas o minutas, acuerdos y resoluciones de las Comisiones, permanentes y temporales, y del Organismo Garante;*
 - X. La integración, actas, acuerdos y resoluciones de la Junta y de las Juntas Locales y Distritales, así como el listado del personal que las conforma, incluyendo al de honorarios;*
 - XI. La integración, actas, acuerdos e informes de ejecución de recursos de las Comisiones Nacional, Locales y Distritales de Vigilancia, del Comité Nacional de*

- Supervisión y Evaluación, así como de cualquier comité técnico que aplique recursos públicos para su funcionamiento;*
- XII. La integración, actas, acuerdos y resoluciones que emita el Comité de Radio y Televisión, con sus respectivos anexos;*
- XIII. El orden del día de cada una de las sesiones públicas de los órganos colegiados del Instituto a partir de su convocatoria;*
- XIV. La integración, actas o minutas, acuerdos, resoluciones, programas anuales de actividades e informes de los Comités de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios, tanto a nivel central como en órganos desconcentrados; del Comité de Obras Públicas, del Comité de Bienes Muebles e Inmuebles y del Fideicomiso para el Manejo del Pasivo Laboral;*
- XV. Los índices de los expedientes clasificados como reservados que deberán elaborar los órganos semestralmente y que se integrarán de acuerdo con lo señalado en el artículo 14, párrafo 1 de presente Reglamento;*
- XVI. Los servicios que ofrece el Instituto, que debe incluir, al menos, aquellas actividades que realizan las Unidades Técnicas y Direcciones Ejecutivas ofrecen al público en general;*
- XVII. Los requisitos y formatos necesarios para realizar trámites ante el Instituto, para presentar solicitudes de acceso a información, datos personales o de corrección o modificación de los mismos, o cualquier otro;*
- XVIII. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación; la información relacionada con las políticas y normas de servicios personales y la relativa al Fideicomiso del Pasivo laboral del Instituto;*
- XIX. Los resultados y recomendaciones derivadas de las auditorías que se realicen al Instituto y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;*
- XX. Los permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;*
- XXI. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable, detallando por contrato;*
- XXII. Las obras públicas, los bienes adquiridos o arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;*
- XXIII. El procedimiento de contratación;*
- XXIV. El nombre de la persona física o la denominación o razón social de la persona moral a la que se asigne el contrato;*
- XXV. La fecha, el objeto, el monto y los plazos de cumplimiento del contrato, y*
- XXVI. Los convenios de modificación a los contratos, en su caso, precisando los elementos a que se refieren los incisos anteriores.*
- XXVII. El marco normativo aplicable, que incluya las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que regulen la actividad de los sujetos que actúan en el ámbito electoral, a nivel federal;*
- XXVIII. Los informes que se generen por disposición legal o normativa;*
- XXIX. Los mecanismos de participación ciudadana que desarrollen los órganos de dirección del Instituto, Unidades Técnicas y Direcciones Ejecutivas, que incluirá las convocatorias e invitaciones en los que la ciudadanía colabore con el Instituto;*
- XXX. Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, así como los resultados de las auditorías y verificaciones que ordene la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, una vez concluido el procedimiento de fiscalización respectivo;*
- XXXI. Listado de organizaciones de ciudadanos que aspiren a obtener su registro como partido político; el listado de sus dirigentes; datos de la organización; las declaraciones de principios, el programa de acción, los estatutos y los informes que presenten de conformidad con el Código, así como la resolución que emita el Consejo respecto de su solicitud de registro;*
- XXXII. El listado de agrupaciones políticas nacionales que tienen registro ante el Instituto, el listado de sus dirigentes, los datos de la agrupación; las declaraciones de*

- principios, el programa de acción, los estatutos y los informes que presenten de conformidad con el Código.*
- XXXIII. Los resultados de la revisión de los informes de gastos que presenten los observadores electorales en términos del Código;*
- XXXIV. Los vínculos electrónicos con los portales de Internet de los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales;*
- XXXV. Los montos y las personas físicas o morales a quienes se entreguen recursos públicos, así como los informes que dichas personas entreguen sobre el uso y destino de tales recursos;*
- XXXVI. Las resoluciones recaídas a los recursos de revisión y reconsideración emitidas por el Órgano Garante y sus criterios de interpretación previstos en el artículo 21, párrafo 1, fracción VI de este Reglamento; así como las resoluciones emitidas por el Comité. Asimismo, las tesis relevantes y aisladas y las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia de transparencia;*
- XXXVII. El listado actualizado de los sistemas de datos personales en posesión del Instituto*
- XXXVIII. La información socialmente útil o aquella que se considere relevante, que generen los órganos responsables del Instituto y apruebe el Comité de Gestión y Publicación Electrónica, misma que se publicará en un apartado especial del portal de internet.*
- XXXIX. El padrón de afiliados o militantes de los partidos políticos, que deberá contener, al menos, el nombre completo del afiliado o militante y la entidad federativa a la que pertenezca;*
- XL. Los informes que los partidos políticos tengan que rendir con motivo de sus obligaciones estatutarias, una vez que hayan sido aprobados por las instancias partidarias, o en su caso, por la autoridad electoral;*
- XLI. Los convenios de participación que los partidos políticos celebren con las organizaciones de la sociedad civil;*
- XLII. Los acuerdos y resoluciones que emitan los órganos de dirección de los partidos políticos, a nivel nacional, local y municipal;*
- XLIII. Las minutas de las sesiones de los órganos de dirección de los partidos políticos, a nivel nacional, local y municipal;*
- XLIV. Los nombres de los responsables de los órganos internos de finanzas de los partidos políticos, a nivel nacional, estatal y municipal, tanto en periodo ordinario como en precampaña y campaña electoral;*
- XLV. El listado de las organizaciones sociales que cada partido político declare como adherentes o similares, así como el listado de sus dirigentes;*
- XLVI. Los límites a las cuotas voluntarias y personales que los candidatos podrán aportar exclusivamente a sus campañas, y;*
- XLVII. El listado de los aportantes a las precampañas y campañas políticas.*

Dicha información deberá publicarse de manera que se facilite su uso y comprensión y se asegure su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad, misma que estará disponible a través de medios de comunicación electrónica del Instituto.

Por su parte, el artículo 59 del reglamento en comento señala las obligaciones de transparencia de los partidos políticos, siendo las siguientes:

1. *La información a disposición del público que deben difundir los partidos políticos, a través de su página de Internet y sin que medie petición de parte es la siguiente:*
 - I. *Sus documentos básicos;*
 - II. *Las facultades de sus órganos de dirección;*
 - III. *Los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, aprobados por sus órganos de dirección, que regulen su vida interna, las obligaciones y derechos de sus afiliados, la elección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular;*
 - IV. *El directorio de sus órganos nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal, y en su caso, regionales, delegacionales y distritales;*
 - V. *El tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos a que se refiere el inciso anterior, y de los demás funcionarios partidistas;*
 - VI. *Las plataformas electorales y programas de gobierno que registren ante el Instituto;*
 - VII. *Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren, o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales;*
 - VIII. *Las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular;*
 - IX. *Los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente, así como los descuentos correspondientes a sanciones;*
 - X. *Los informes, anuales o parciales, de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña; el estado de situación patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores; la relación de donantes y los montos aportados por cada uno. Todo lo anterior, una vez concluidos los procedimientos de fiscalización establecidos por este Código. Los partidos podrán hacer pública la información a que se refiere esta fracción antes de que concluyan los procedimientos referidos, sin que ello tenga efectos en los mismos.*
 - XI. *Las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios de cualquier nivel, una vez que hayan causado estado;*
 - XII. *Los nombres de sus representantes ante los órganos del Instituto;*
 - XIII. *El listado de las fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación, o cualquier otro, que reciban apoyo económico permanente del partido político;*
 - XIV. *El dictamen y resolución que el Consejo General del Instituto haya aprobado respecto de los informes a que se refiere la fracción X, de este párrafo;*
 - XV. *Los índices de información reservada;*
 - XVI. *Las demás que señale el Código y las leyes aplicables.*

CAPÍTULO IV

A. DERECHOS Y PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS.

De conformidad con el artículo 36 del COFIPE, son derechos de los partidos políticos nacionales: participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; realizar libremente sus actividades; recibir el financiamiento público en términos del artículo 41 de la Constitución; organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos en las elecciones federales; formar frentes y coaliciones, así como fusionarse con otros partidos políticos; participar en las elecciones estatales y municipales; nombrar representantes ante los órganos del IFE; ser propietario, poseedores o administradores de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines; establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, manteniendo en todo momento su independencia absoluta, política y económica y el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y de sus órganos de gobierno; suscribir acuerdo de participación con las agrupaciones políticas nacionales

1. Prerrogativas de los Partidos Políticos Nacionales.

Conforme a lo establecido en el artículo 48 del COFIPE, son prerrogativas de los partidos políticos nacionales: a) tener acceso a la radio y televisión; b) gozar del régimen fiscal especial, c) disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones y d) participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades.

Por lo que hace al acceso a los medios electrónicos de comunicación como prerrogativa a que tienen derecho los partidos políticos, la reforma constitucional

de 2007 cambia radicalmente la regulación que existía desde 1996. En efecto, el régimen mixto que había establecido esta reforma, y que permitía la compra de publicidad de manera exclusiva por los partidos políticos (respetando los topes de gasto permitidos cuando la adquisición de publicidad se hacía en los periodos de campaña electoral), de manera paralela a tiempos que eran contratados y gestionados por el propio IFE y puestos a disposición de los partidos políticos, fue sustituido por reglas totalmente distintas.

De hecho, sin lugar a dudas, este rubro constituye la parte medular de la reforma de 2007, y, probablemente, la que más impacto tendrá en el desarrollo futuro del sistema democrático en nuestro país, a partir de la prohibición terminante para que los partidos puedan contratar publicidad en medios electrónicos de comunicación.

La característica que tiene la comunicación social en materia electoral como consecuencia de los cambios constitucionales son las siguientes:

Los partidos políticos pueden acceder a la radio a la televisión sólo a través de los tiempos públicos.

El IFE es la única autoridad facultada para administrar esos tiempos; y si considera que los mismos resultan insuficientes puede tomar las medidas necesarias para su ampliación. De igual manera, el IFE es competente para sancionar las violaciones a lo establecido en relación con el acceso a los medios de comunicación con fines electorales, pudiendo incluso ordenar la cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión que transgredan la ley.

En el periodo que va del inicio de las precampañas a la jornada electoral, los tiempos que tiene a disposición el IFE, y que suponen la totalidad de los tiempos del Estado, son 48 minutos diarios en cada canal o frecuencia (los cuales pueden distribuirse en segmentos de 2 y hasta 3 minutos por hora de transmisión en la en la hora faja horario que va de las 6:00 a las 24:00 horas).

De ese tiempo, durante las precampañas los partidos reciben 1 minuto por cada hora en cada estación, mientras que durante las campañas el tiempo a su disposición es de, al menos, el 85% del tiempo total.

El criterio para distribuir el tiempo aire sigue la fórmula del financiamiento público (30% igualitario y 70% proporcional a la votación de cada partido).

Fuera de las campañas, el IFE tiene a disposición el 12% del total del tiempo del Estado, el cual se distribuye en un 50% entre los partidos de manera igualitaria y el resto corresponde directamente al IFE.

La competencia del IFE como administrador de los tiempos públicos con fines electorales también se extiende al ámbito local respecto de los espacios en las emisoras de radio y televisión locales.

Además se contempla una serie de prohibiciones a saber:

Al igual que los partidos, tampoco pueden contratar propaganda a favor o en contra de partido o candidato, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 del COFIPE, es decir, 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.

No se pueden realizar expresiones que denigren a instituciones o a partidos o que calumnien a las personas, conforme a lo dispuesto en el artículo 233 del COFIPE.

La publicidad gubernamental (de cualquier ente público federal, local o municipal) está prohibida durante las campañas electorales federales y locales, en términos de lo establecido en el artículo 347 del COFIPE.

2. Derechos de las Agrupaciones Políticas

Por lo que respecta a los derechos de las Agrupaciones Políticas Nacionales, los artículos 33, 34 y 35 del nuevo COFIPE, no mencionan su financiamiento público, sin embargo, en el artículo 129, fracción 1, inciso d), a la letra dice:

La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos tiene las siguientes atribuciones:

(...)

d) Ministrar a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas el financiamiento público al que tienen derecho conforme a lo señalado en el Código;

No obstante lo anterior, el Código Electoral no prevé ningún derecho a dichos institutos políticos, tal como financiamiento público.

Cabe señalar que las agrupaciones políticas nacionales tienen derecho a participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político o coalición. Las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación serán registradas por un partido político y serán votadas con la denominación, emblema, color o colores de éste; dicho acuerdo deberá presentarse para su registro ante el presidente del Consejo General del Instituto en los plazos previstos en el párrafo 1 del artículo 99, del código electoral, según corresponda. Por último, tienen derecho a que en la propaganda y campaña electoral, se pueda mencionar a la agrupación participante.

3. Financiamiento Público

Uno de los ejes de la reforma de 2007, fue la modificación sustancial de las reglas que norman el financiamiento público. A partir de las nuevas disposiciones las características al financiamiento a los partidos son las siguientes:

En primer término, el financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes. El monto total del financiamiento público otorgado por este concepto se distribuye de la siguiente manera: El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte a julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El resultado de esta operación constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:

El treinta por ciento de la cantidad total que resulte se entregará en forma igualitaria a los partidos políticos con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.

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.

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

Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de sus actividades específicas, y

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.

De igual forma, los partidos políticos reciben financiamiento público para gastos de campaña:

En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda ese año.

En el año de la elección en que se renueven solamente la Cámara de diputados, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponde ese año, y el monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.

Asimismo, reciben financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público, el cual se entregará de la misma forma que el financiamiento para actividades ordinarias permanentes.

Por otro lado, los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección o aquellos que habiendo conservado su registro legal no cuentan con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las siguientes bases:

Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como en el año de la elección de que se trate; una cantidad idéntica adicional para gastos de campaña en el año de la elección, y el financiamiento público que les corresponda por sus actividades específicas como entidades de interés público. Lo anterior, en términos de lo dispuesto en el artículo 78, párrafo 2 del COFIPE.

4. Financiamiento Privado

Conforme a lo establecido en el artículo 77 del COFIPE, son cuatro formas las fuentes privadas diferenciadas de financiamiento a los partidos políticos.

La primera de ellas es por militancia, detallada por el artículo 78, párrafo 4 del referido Código.- El financiamiento de los partidos políticos y sus campañas que provenga de su militancia comprende, en primer término, las cuotas obligatorias y extraordinarias de sus afiliados y las aportaciones de sus organizaciones sociales, cuyos montos y periodicidad son determinados libremente por cada partido político.

Asimismo, abarca las cuotas voluntarias y personales que los candidatos de cada partido a puestos de elección popular aporten exclusivamente para sus campañas, las que en todo caso tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido.

En todos los casos, el órgano interno responsable de las finanzas del partido debe expedir el recibo de las cuotas o aportaciones obtenidas y conservar una copia para acreditar el monto ingresado ante la autoridad fiscalizadora.

En segundo lugar está el financiamiento de simpatizantes. Incluye todas las aportaciones o donativos en dinero o en especie, efectuadas en favor de los

partidos políticos, en forma libre y voluntaria, por las personas físicas o morales con residencia en el país, siempre y cuando no estén comprendidas dentro de las categorías expresamente prohibidas en el código electoral.

Otro rubro del financiamiento privado es el llamado autofinanciamiento. Este comprende todos los ingresos captados por concepto de actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como de cualquier otra actividad similar que realicen con el fin de obtener fondos, sujetándose a la normativa aplicable en cada caso. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político debe reportar los ingresos obtenidos por estos conceptos en los informes correspondientes.

Finalmente, el último concepto dentro del financiamiento privado es el de rendimientos financieros, que se generan a través de los fondos o fideicomisos que pueden crear los partidos políticos con su propio patrimonio o con aportaciones que reciban por cualquier fuente o modalidad permitida por la ley.

Ahora bien, en la normativa electoral, en el referido artículo 78, se dispone que ningún partido político puede recibir anualmente aportaciones en dinero de sus simpatizantes por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos.

De igual forma, las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello tiene un límite anual equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda. Estas aportaciones pueden realizarse en parcialidades y en cualquier momento, siempre y cuando no rebasen los límites establecidos.

En todo caso, para las aportaciones recibidas en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que consten los datos de identificación del aportante, salvo que sean obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales (autofinanciamiento).

Por otro lado, el COFIPE, en su artículo 77, párrafo 2, establece diversos tipos de prohibiciones respecto a quienes pueden aportar financiamiento a los partidos políticos, ya sean personas físicas o morales, que tienden a buscar transparencia y una competencia más equitativa en los procesos electorales, así como a evitar que pueda existir la influencia de determinados intereses en la actuación de los partidos políticos.

Por último, se prescribe que, con excepción de las adquisición de acciones bursátiles, todos los fondos y fideicomisos que se constituyan para este efecto serán manejados a través de operaciones bancarias y financieras que el órgano de finanzas estime conveniente, sujetándose en todo caso a las leyes aplicables y destinando los rendimientos financieros generados por estas vías al cumplimiento de los objetivos del partido político.

Así pues, el referido artículo 77, párrafo 2 del Código comicial señala que no podrán realizar aportaciones, en dinero o en especie, por parte de alguna de las siguientes entidades públicas, personas físicas o morales:

- a) Los poderes públicos federales, estatales y municipales.
- b) Los organismos de la administración pública centralizada o paraestatal.
- c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras.
- d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier secta.
- f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.

g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Asimismo, dicho artículo, en su párrafo 3, establece la prohibición de recibir aportaciones de personas no identificadas, (salvo las obtenidas en mítines o en la vía pública).

El único límite que pueden realizar lícitamente los partidos lo representan los topes de gasto de campaña que son determinados por el Consejo General a partir de la aplicación de una fórmula prevista para cada una de las elecciones federales.

Por otro lado, los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección o aquellos que habiendo conservado su registro legal no cuentan con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público.

5. Obligaciones de los Partidos y Agrupaciones Políticas

Conforme a lo establecido en el artículo 38 del COFIPE, son obligaciones de los partidos políticos nacionales: conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático; abstenerse de recurrir a la violencia o alterar el orden público o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno; ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados; cumplir sus normas de afiliación y cumplir los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos; mantener en funcionamiento sus órganos estatutarios; contar con domicilio social; editar una publicación trimestral de divulgación y otra semestral de carácter teórico; sostener un centro de formación política; en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos que les corresponden en las estaciones de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que sostendrán en la elección de que se trate;

permitir la práctica de auditorías y por los órganos del Instituto facultados por este Código así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos ; comunicar al IFE cualquier modificación a su documentos básicos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido comunicar al IFE los dentro de los diez días siguientes a que ocurran, los cambios de los integrantes de sus órganos directivos, o de su domicilio social; actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta; aplicar el financiamiento de que dispongan, por cualquiera de las modalidades establecidas en el COFIPE, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 del COFIPE, abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas en la propaganda política, deberán abstenerse de utilizar símbolos religiosos y afiliaciones colectivas de ciudadanos.

Obligaciones de las Agrupaciones Políticas Nacionales:

Las agrupaciones políticas nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34, párrafo 4 del COFIPE estarán sujetas a las obligaciones y procedimientos de fiscalización de sus recursos conforme a lo establecido en el código federal electoral y en el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales.

Las agrupaciones políticas con registro, deberán presentar al Instituto un informe anual del ejercicio anterior sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad, en términos de lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 35 del código en comento.

El informe a que se refiere el párrafo anterior deberá presentarse a más tardar dentro de los 90 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte.

El COFIPE, en el citado artículo 35, párrafo 9, prevé que la agrupación política nacional perderá su registro por omitir rendir el informe anual del origen y aplicación de sus recursos;

6. Obligaciones de los Partidos Políticos en Materia de Transparencia

La transparencia como requisito para alcanzar el calificativo de institución democrática se ha movido más allá de las dependencias gubernamentales y estatales para alcanzar a organizaciones como los partidos políticos que están fuera del ámbito público y estatal. De la mano de la democracia que surgió como sistema de gobierno a mediados del siglo XIX, los partidos políticos han estado ahí desde entonces, sin embargo, sólo recientemente han sido sometidos al reclamo de hacerse transparentes y de rendir cuentas tanto frente a sus propias bases sociales y electorales, como frente a las autoridades públicas.

De hecho, la regulación sobre transparencia de los partidos en el mundo se ha desarrollado profusamente en el curso apenas de los últimos treinta años. Así dentro de las organizaciones más importantes que se desenvuelven en el ámbito público se encuentran los Partidos Políticos. Cualquier organización que se desenvuelva en el ámbito público, tiene la obligación de explicar a la sociedad sus acciones y aceptar responsabilidad sobre las mismas.

De conformidad con el Artículo 41 de la Constitución, los partidos políticos son entidades de interés público con intervención en los procesos electorales y derecho a participar en las elecciones.

Los partidos políticos tienen como finalidad la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática, con uso permanente de los medios de comunicación y derecho al financiamiento público.

Así, el Código de la materia, en su artículo 42, establece lo siguiente:

1. *La información que los partidos políticos proporcionen al Instituto o que éste genere respecto a los mismos, que sea considerada pública conforme a este Código, estará a disposición de toda persona a través de la página electrónica del Instituto.*

2. *Se considera información pública de los partidos políticos:*

- a) *Sus documentos básicos;*
- b) *Las facultades de sus órganos de dirección;*
- c) *Los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, aprobados por sus órganos de dirección, que regulen su vida interna, las obligaciones y derechos de sus afiliados, la elección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular;*
- d) *El directorio de sus órganos nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal, y en su caso, regionales, delegacionales y distritales;*
- e) *El tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos a que se refiere el inciso anterior, y de los demás funcionarios partidistas;*
- f) *Las plataformas electorales y programas de gobierno que registren ante el Instituto;*
- g) *Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren, o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales;*
- h) *Las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular;*
- i) *Los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente, así como los descuentos correspondientes a sanciones;*
- j) *Los informes, anuales o parciales, de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña; el estado de situación patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores; la relación de donantes y los montos aportados por cada uno. Todo lo anterior, una vez concluidos los procedimientos de fiscalización establecidos por este Código. Los partidos podrán hacer pública la información a que se refiere este inciso antes de que concluyan los procedimientos referidos, sin que ello tenga efectos en los mismos.*

- k) *Las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios de cualquier nivel, una vez que hayan causado estado;*
- l) *Los nombres de sus representantes ante los órganos del Instituto;*
- m) *El listado de las fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación, o cualquier otro, que reciban apoyo económico permanente del partido político;*
- n) *El dictamen y resolución que el Consejo General del Instituto haya aprobado respecto de los informes a que se refiere el inciso j) de este párrafo; y*
- o) *La demás que señale este Código, o las leyes aplicables.*

Cabe señalar que el artículo 43 del citado Código, señala que los partidos políticos deberán mantener actualizada la información pública establecida en el código y la demás que se considere de la misma naturaleza, proporcionándola al Instituto con la periodicidad y en los formatos y medios electrónicos que aquél determine en acuerdos de carácter general.

Como aspecto relevante de la Reforma Electoral del año 2007 al COFIPE fue el incorporar en el Capítulo Quinto, del Título Segundo, Libro Primero disposiciones que establecen que toda persona tiene el derecho de acceder a la información de los partidos políticos, conforme a las disposiciones correspondientes. De este modo, a través del IFE, los partidos proporcionarán información pública relativa a sus documentos básicos, facultades de los órganos de dirección, reglamentos y acuerdos de carácter general, tabuladores de remuneración de sus dirigentes y empleados e informes sobre sus ingresos y gastos.

De esta manera, el reglamento establecerá los formatos, procedimientos y plazos para desahogar las solicitudes que se presenten sobre la información de los partidos políticos, cuando la información solicitada tenga el carácter de pública y no obre en poder del Instituto, debiendo estarlo, éste notificará al partido requerido para que la proporcione en forma directa al solicitante, dentro el plazo que señale el reglamento. El partido de que se trate informará al Instituto del cumplimiento de esta obligación.

Cuando la información solicitada se encuentre disponible en la página electrónica del Instituto, o en la del partido de que se trate, se le notificará al solicitante para que la obtenga en forma directa, salvo que el interesado la requiera en forma impresa o en medio digital. Los partidos políticos están obligados a publicar en su página electrónica, por lo menos, la información especificada en el código de electoral.

La información que los partidos políticos proporcionen al Instituto o que éste genere respecto a los mismos, que sea considerada pública conforme al Código, estará a disposición de toda persona a través de la página electrónica del Instituto.

No será pública la información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos; la correspondiente a sus estrategias políticas y de campañas electorales; la contenida en todo tipo de encuestas por ellos ordenadas, así como la referida a las actividades de naturaleza privada, personal o familiar, de sus afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular. Será considerada confidencial la información que contenga los datos personales de los afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, salvo los contenidos en los directorios establecidos en este capítulo y en las listas de precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, que solamente contendrán el nombre completo y otros datos personales que autorice el interesado. Se considerará reservada la información relativa a los juicios en curso, de cualquier naturaleza, en que los partidos políticos sean parte, hasta que se encuentren en estado de cosa juzgada.

7. Procedimientos de Revisión del uso y destino de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas

A partir de 1986, por disposición constitucional, se consagra el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público para desarrollar actividades tendientes a cumplir con sus fines. De manera reactiva, en la legislación electoral se han venido perfeccionando una serie de disposiciones que procuran responder al doble imperativo de asegurar una mayor fiscalización y transparencia sobre el origen, manejo y destino de los recursos financieros a disposición de los partidos políticos y garantizar condiciones de equidad en la contienda electoral.

En perspectiva histórica, hacia 1993 la regulación de las finanzas partidistas se limitaba a definir las modalidades que tenía el financiamiento público sin que se tocara el privado. Con la reforma de ese año se introdujeron regulaciones para el financiamiento privado, así como mecanismos de información, supervisión y sanción sobre los reportes partidistas. En el mismo sentido, se establecieron los famosos topes de gastos en las campañas electorales como herramienta indispensable para garantizar la equidad en las contiendas. Derivado de las reformas de 1993 y 1994, la capacidad fiscalizadora del IFE permitió conocer las dimensiones de los recursos públicos y privados, involucrados en las campañas electorales, gracias a la revisión de los informes anuales y de campaña de los partidos. Sin lugar a dudas, este hecho debe tomarse como el gran parteaguas que evidenció la inequidad que prevalecía en la distribución de los recursos erogados durante los procesos electorales. En ese marco, la reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de agosto de 1996, dispuso, entre otras cosas, que:

“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 los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos

con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones”. Con este mandato se introdujeron nuevas atribuciones para la autoridad electoral y obligaciones para los partidos políticos en materia de fiscalización, otorgando a éstos, incluso, la posibilidad de interponer denuncias para iniciar procedimientos administrativos contra otros partidos políticos por posibles violaciones a las normas aplicables en materia de origen y aplicación de los recursos partidistas. En concordancia con la reforma constitucional referida, posteriormente, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996, que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otros ordenamientos legales, y dentro de los artículos 49-A y 49-B de dicho Código, se estableció que los partidos políticos deberán presentar sus informes anuales y de campaña, sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, ante la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, órgano permanente inserto en la estructura del Consejo General del IFE, con facultades expresas para verificar que los partidos políticos se ajusten a lo establecido por la ley electoral en cuanto al origen y aplicación de sus recursos.

El Instituto Federal Electoral, como organismo público autónomo e independiente, tiene el mandato constitucional y legal de fiscalizar los recursos que los partidos políticos nacionales obtienen a través de las distintas modalidades de financiamiento.

Ésta es una de las atribuciones de mayor relevancia que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales le confieren al IFE, ya que gracias a esa facultad, la autoridad administrativa electoral establece mecanismos de control y vigilancia que permiten conocer con claridad cuál es el origen y el monto de los recursos

económicos con que operan los partidos políticos, así como la forma en que los gastan.

Esta función fiscalizadora se realiza mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación. Sus principales objetivos son los de asegurar la transparencia, equidad y legalidad en la actuación de los partidos políticos para la realización de sus fines. Por ello, el desarrollo cabal de la tarea de fiscalización no puede entenderse como una afrenta a los partidos políticos, sino como un ejercicio que legitima y fortalece la competencia democrática en el sistema de partidos

En sustitución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, se crea la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Entre sus principales atribuciones están las de recibir y revisar informes trimestrales y anuales, de gastos de precampaña y campaña de los partidos políticos y sus candidatos; ordenar la práctica de auditorías y visitas de verificación directamente o a través de terceros; la responsabilidad de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro; y requerir información de personas físicas o morales, públicas o privadas, sobre las operaciones que realicen con partidos políticos. La Unidad no estará limitada por los secretos bancario, fiscal y fiduciario. Lo anterior amplía el margen de actuación de la autoridad y elimina las restricciones que existían para conocer las cuentas, fondos, fideicomisos y operaciones bancarias y financieras de los partidos políticos.

CAPÍTULO V

PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS: ANÁLISIS JURÍDICO Y SUS EFECTOS EN LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA.

1. Marco jurídico que rige la entrega de informes.

Cita Félix Ulloa a Jacques Girard, respecto a los mecanismos de control sobre el uso de los fondos a utilizar en campañas electorales que en otros países existen:

Los requisitos en la rendición de cuentas van desde exigirle al candidato a abrir una cuenta bancaria separada y exclusiva para los gastos de campaña, hasta efectuar un depósito al momento de inscribirse como candidato, del cual recupera el cincuenta por ciento al momento de presentar el informe de gastos electorales. Esta rendición de cuentas permite a la autoridad electoral examinar tanto el origen de los fondos como el respeto a los límites de los gastos de campaña. Si no se presenta el informe en tiempo, se debe acudir a la vía judicial para justificar cualquier retraso, además del riesgo de no volver a ser candidato.⁵⁴

En México, este control se fundamenta jurídicamente en el artículo 81 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se señalan las responsabilidades y atribuciones que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales tiene. En sucinto:

- a) *Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento de la materia, y los demás acuerdos, para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos y establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que le presenten, de conformidad a lo establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;*

⁵⁴ ULLOA, FÉLIX, El dinero y la democracia. Un caso de estudio, Colección Insumos Latinoamericanos, Libros en Red, 2010, México, pág. 111.

- b) Emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos;
- c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en el Código de la materia;
- d) Recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así los demás informes de ingresos y gastos establecidos por el Código comicial;
- e) Revisar los informes señalados en el inciso anterior;
- f) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;
- g) Ordenar la práctica de auditorías, directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos;
- h) Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;
- i) Presentar al Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. Los informes especificarán las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en el manejo de sus recursos; el incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;
- j) Proporcionar a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- k) Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político, a partir del momento en que notifiquen de tal propósito al Instituto, en los términos establecidos en el Código de la materia;
- l) Revisar los informes de ingresos y gastos que le presenten las agrupaciones políticas nacionales y las organizaciones de observadores electorales, de conformidad a lo que establezca el Reglamento que al efecto apruebe el Consejo General;
- m) Ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro, de conformidad con lo previsto en el artículo 103 del Código;
- n) Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento para el desahogo de los procedimientos administrativos respecto de las quejas que se presenten en materia de fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos; dichas quejas deberán ser presentadas ante la Unidad;
- o) Instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas a que se refiere el inciso anterior y proponer a la consideración del Consejo General la imposición de las sanciones que procedan.
- p) Celebrar convenios de coordinación con las autoridades competentes en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos en las entidades federativas, con la aprobación del Consejo General;
- q) Prestar y recibir los apoyos establecidos en los convenios a que se refiere el inciso anterior;
- r) Ser conducto para que las autoridades locales a que se refiere el inciso q) superen las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario o fiscal, en los términos que señale el Reglamento;
- s) Requerir de las personas, físicas o morales, públicas o privadas, en relación con las operaciones que realicen con partidos políticos, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas, respetando en todo momento las garantías del requerido. Quienes se nieguen a proporcionar la información que les sea requerida, o no la proporcionen, sin causa justificada, dentro de los plazos que se señalen, se harán acreedores a las sanciones establecidas en el Código; y
- t) Las demás que le confiera el Código o el Consejo General.

Cabe señalar que en el ejercicio de sus facultades, la Unidad deberá garantizar el derecho de audiencia de los partidos políticos y en general de toda persona requerida con motivo de los procesos de fiscalización. Los partidos tendrán derecho a la confronta de los documentos comprobatorios de sus ingresos y gastos, o de sus estados contables, contra los obtenidos o elaborados por la Unidad sobre las mismas operaciones, a fin de aclarar las discrepancias entre unos y otros. Lo anterior, en términos de lo dispuesto en el artículo 81, párrafo 2 del COFIPE.

De esta forma, es atribución de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos la presentación ante el Consejo General de Dictámenes de acuerdo con lo establecido en el artículo 81, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que cito:

Artículo 81.

1. La Unidad tendrá las siguientes facultades:

(...)

- c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en este Código;*
- d) Recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así los demás informes de ingresos y gastos establecidos por este Código;*
- e) Revisar los informes señalados en el inciso anterior;*
- f) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;*
- g) Ordenar la práctica de auditorías, directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos;*
- h) Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;*
- i) Presentar al Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. Los informes especificarán las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en el manejo de sus recursos; el incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;*

(...)

El marco legal que sustenta las actividades fiscalizadoras de la Unidad, están en las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que se citan a continuación:

Artículo 2.

1. *Para el desempeño de sus funciones las autoridades electorales establecidas por la Constitución y este Código, contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales.*
- (...)

Artículo 3.

1. *La aplicación de las normas de este Código corresponde al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Cámara de Diputados, en sus respectivos ámbitos de competencia.*
2. *La interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución”.*

Artículo 23.

- (...)
2. *El Instituto Federal Electoral vigilará que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la ley”.*

Artículo 79.

1. *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.*
 2. *En el ejercicio de sus atribuciones, la Unidad contará con autonomía de gestión y su nivel jerárquico será equivalente al de dirección ejecutiva del Instituto.*
- (...)

Artículo 84.

1. *El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas:*
 - a) *La Unidad contará con sesenta días para revisar los informes anuales y de precampaña, y con ciento veinte días para revisar los informes de campaña. Tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes;*
 - b) *Si durante la revisión de los informes la Unidad advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, notificará al partido político que haya incurrido en ellos, para que en un plazo de diez días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;*
 - c) *La Unidad está obligada a informar al partido político si las aclaraciones o rectificaciones hechas por éste subsanan los errores u omisiones encontrados, otorgándole, en su caso, un plazo improrrogable de cinco días para que los subsane. La Unidad informará igualmente del resultado antes del vencimiento del*

- plazo a que se refiere el inciso siguiente para la elaboración del dictamen consolidado;
- d) Al vencimiento del plazo señalado en el inciso a) de este párrafo o, en su caso, al concedido para la rectificación de errores u omisiones, la Unidad dispondrá de un plazo de veinte días para elaborar un dictamen consolidado, que deberá presentar al Consejo General dentro de los tres días siguientes a su conclusión;
 - e) El dictamen deberá contener por lo menos:
 - I. El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos;
 - II. En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos; y
 - III. El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos, después de haberles notificado con ese fin.
 - f) En el Consejo General se presentará el dictamen y proyecto de resolución que haya formulado la Unidad, y se procederá a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes;
 - g) Los partidos políticos podrán impugnar ante el Tribunal Electoral el dictamen y resolución que en su caso emita el Consejo General, en la forma y términos previstos en la ley de la materia; y
 - h) El Consejo General del Instituto deberá:
 - I. Remitir al Tribunal Electoral, cuando se hubiere interpuesto el recurso, junto con éste, el dictamen de la Unidad y el informe respectivo;
 - II. Remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del recurso, o presentado éste, habiendo sido resuelto por el Tribunal Electoral, al Diario Oficial de la Federación el dictamen y, en su caso, la resolución recaída al recurso, para su publicación; y
 - III. Publicar en la página de Internet del Instituto el dictamen y, en su caso, las resoluciones emitidas por el Tribunal”.

Artículo 85.

- 1. En casos de excepción, y previo acuerdo del Consejo General, la Unidad podrá abrir procesos extraordinarios de fiscalización con plazos diferentes a los establecidos en el artículo anterior. En todo caso, los procesos extraordinarios deberán quedar concluidos en un plazo máximo de seis meses, salvo que el Consejo General autorice, por causa justificada, la ampliación del plazo. Los acuerdos del Consejo a que se refiere este artículo podrán ser impugnados ante el Tribunal Electoral”.

Artículo 216.

(...)

- 4. La Unidad de Fiscalización revisará los informes y emitirá un dictamen consolidado por cada partido político en el que en su caso, se especificarán las irregularidades encontradas y se propondrán las sanciones que correspondan a los precandidatos o al partido.
- 5. Para los efectos del párrafo anterior, el Consejo General, a propuesta de la Unidad de Fiscalización, determinará reglas simplificadas y procedimientos expeditos para la presentación y revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña de los precandidatos”.

En relación con las irregularidades que pueden presentarse en las revisiones que practique la Unidad de Fiscalización, existe también la normatividad correspondiente para las sanciones y se desprende de los siguientes artículos,

Artículo 109.

- 1. El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral,

así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto”.

Artículo 118.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

(...)

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

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

(...)

m) Conocer y aprobar los informes que rinda la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos; así como determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña que puedan erogarse en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados;

(...)

w) Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en este Código;

(...)

Artículo 342.

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente Código:

(...)

d) No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en los términos y plazos previstos en este Código y sus reglamentos;

(...)”

Artículo 344.

(...)

b) En el caso de los aspirantes o precandidatos, solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas por este Código;

c) Omitir en los informes respectivos los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña;

d) No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en este Código;

e) Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecido por el Consejo General; y

f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código”.

Artículo 354.

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

a) Respecto de los partidos políticos:

I. Con amonestación pública;

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

- III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;
 - IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de este Código;
 - V. La violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 71 de este ordenamiento; y
 - VI. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.
- (...)
- c) Respecto de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular:
 - I. Con amonestación pública;
 - II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; y
 - III. Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato, o en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato;
- (...)

De esta manera tenemos que la revisión de los informes que presenten los partidos políticos y agrupaciones políticas sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como la vigilancia del manejo de sus recursos, a partir de 2008 es atribución de la Unidad de Fiscalización del IFE.

2. Tipos de informes que deben presentar los partidos y agrupaciones políticas.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81, inciso r) del COFIPE, la Unidad de Fiscalización es el conducto para que las autoridades locales a que se refieren los incisos p) y q) del propio numeral, superen las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario o fiscal.

Existen cuatro tipos de informes que los partidos políticos presentan ante la Unidad de Fiscalización, a saber:

- Informes anuales.
- Informes trimestrales.
- Informes de precampaña.
- Informes de campaña.

2.1. Informes anuales de los partidos y agrupaciones políticas nacionales.

Los informes de los partidos políticos serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte; serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe; deberán estar autorizados y firmados por el auditor externo que cada partido designe para tal efecto; y 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. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 83, párrafo 1, inciso b) del COFIPE.

Las agrupaciones políticas nacionales presentarán un informe anual de ingresos y egresos, dentro de los noventa días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, en términos de lo dispuesto en el artículo 35, párrafo 8 del referido Código.

La Unidad de Fiscalización contará con sesenta días para realizar la revisión correspondiente y hacer del conocimiento de los partidos y agrupaciones políticas, los errores y omisiones en que hayan incurrido para que en un plazo de diez días den respuesta a las solicitudes de la autoridad.

Al entregar los partidos políticos su respuesta, la autoridad cuenta con 15 días para determinar si la información y documentación entregada subsana las observaciones realizadas, en el caso de que no se hayan subsanado, se le otorgarán 5 días improrrogables al partido para que las subsane.

Al término de esos 5 días, la Unidad de Fiscalización cuenta con un plazo de veinte días para la elaboración del Dictamen consolidado y en su caso, el proyecto de resolución, respecto de las irregularidades encontradas en los informes.

Para la revisión de informes de las agrupaciones políticas es el mismo procedimiento, salvo que no se otorgan los 5 días adicionales para subsanar las observaciones realizadas.

Una vez elaborado el Dictamen y proyecto de Resolución, se presentan ante el Consejo General a los tres días siguientes.

2.2. Informes trimestrales de los partidos políticos.

Serán presentados a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda; se reportará el resultado de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido y realizado durante el periodo que corresponda. Si de la revisión realizada 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. (Durante el año del proceso electoral federal se suspenderá este tipo de informe).

2.3. Informes de precampaña de los partidos políticos.

Deberán ser presentados a más tardar dentro de los 30 días siguientes al de la conclusión de la precampaña 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. Asimismo, 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 correspondiente.

De igual forma, la Unidad de Fiscalización sigue el mismo procedimiento de revisión llevado a cabo en informes anuales.

2.4. Informes de campaña de los partidos políticos.

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; 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; los informes finales serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al de la jornada electoral; y 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 Código, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

La Unidad de Fiscalización contará con ciento veinte días para su revisión, siguiendo con el mismo procedimiento que en los demás informes.

3. Procedimiento y transparencia.

La Unidad contará con sesenta días para revisar los informes anuales y de precampaña, y con ciento veinte días para revisar los informes de campaña. Tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes.

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

La Unidad está obligada a informar al partido político si las aclaraciones o rectificaciones hechas por éste subsanan los errores u omisiones encontrados, otorgándole, en su caso, un plazo improrrogable de cinco días para que los subsane. La Unidad informará igualmente del resultado antes del vencimiento del plazo a que se refiere el inciso siguiente para la elaboración del dictamen consolidado;

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

En lo que toca al dictamen, éste deberá contener por lo menos el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos; en su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos; y el señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos, después de haberles notificado con ese fin.

En el Consejo General se presentará el dictamen y proyecto de resolución que haya formulado la Unidad, y se procederá a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

Los partidos políticos podrán impugnar ante el Tribunal Electoral el dictamen y resolución que en su caso emita el Consejo General, en la forma y términos previstos en la ley de la materia; y

El Consejo General del Instituto deberá: remitir al Tribunal Electoral, cuando se hubiere interpuesto el recurso, junto con éste, el dictamen de la Unidad y el

informe respectivo; remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del recurso, o presentado éste, habiendo sido resuelto por el Tribunal Electoral, al DOF, en su caso, la resolución recaída al recurso, para su publicación; y publicar en la página de Internet del Instituto el dictamen y, en su caso, las resoluciones emitidas por el Tribunal.

Existen lo que se denomina Procesos Extraordinarios, que se presentan en casos de excepción, y previo acuerdo del Consejo General, la Unidad de Fiscalización podrá abrir procesos extraordinarios de fiscalización con plazos diferentes a los establecidos, pero deberán quedar concluidos en un plazo máximo de seis meses, salvo que el Consejo General autorice, por causa justificada, la ampliación del plazo.

Los acuerdos y Resoluciones del Consejo a que se refiere este artículo podrán ser impugnados ante el Tribunal Electoral.

Ahora bien, los Dictámenes y las Resoluciones, una vez aprobados por el Consejo General, se consideran públicos, por lo que debe procederse a publicarlos en la página de internet del Instituto.

4. De las faltas y sanciones.

La legislación electoral establece con toda precisión las faltas administrativas en materia de fiscalización en que puede incurrir un partido político o agrupación política, respecto de las cuales la Unidad de Fiscalización propondrá ante el Consejo General del IFE, las sanciones conducentes.

De este modo, el artículo 342 del COFIPE, señala que constituyen infracciones de los partidos políticos a dicho Código, las siguientes:

- a) El incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables;

- b) El incumplimiento de las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral;
- c) El incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones y topes que en materia de financiamiento y fiscalización les impone el Código;
- d) No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en los términos y plazos previstos en el Código y sus reglamentos;
- e) La realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos;
- f) Exceder los topes de gastos de campaña;
- g) La realización de actos de precampaña o campaña en territorio extranjero cuando se acredite que se hizo con consentimiento de aquéllos, sin perjuicio de que se determine la responsabilidad de quien hubiese cometido la infracción;
- h) El incumplimiento de las demás disposiciones previstas en el Código en materia de precampañas y campañas electorales;
- i) La contratación, en forma directa o por terceras personas, de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión;
- j) La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;

- k) El incumplimiento de las obligaciones establecidas por el Código en materia de transparencia y acceso a su información;
- l) El incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos;
- m) La omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral; y
- n) La comisión de cualquier otra falta de las previstas en el Código.

De las infracciones mencionadas, es necesario señalar que la Unidad de Fiscalización no tiene competencia respecto de los incisos e), g), i), j), k) y m).

De igual forma, el referido Código, en su artículo 343, señala cuáles son las infracciones en que pueden incurrir las agrupaciones políticas nacionales, a saber:

- a) El incumplimiento de las obligaciones que les señala el artículo 35 del Código, y
- b) El incumplimiento, en lo conducente, de cualquiera de las disposiciones contenidas en el Código.

Entre las faltas administrativas que la normativa electoral precisa en asuntos relacionados con el régimen financiero de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, se destacan las siguientes:

- Contravenir su obligación de permitir la práctica de las auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto facultados para ello, así como la de omitir entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto de sus ingresos y egresos.
- Aceptar donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no están expresamente facultadas para ello o solicitar crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades.
- Aceptar donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados por concepto de financiamiento de militantes y simpatizantes.
- No presentar los informes anuales, de precampaña o campaña, en los términos y plazos establecidos.
- Rebasar los topes de gastos de campaña fijados por el Consejo General del IFE.

4.1. Criterios para la calificación de las faltas.

El marco jurídico que establece los lineamientos rectores de la tarea sancionadora de la autoridad electoral, es el siguiente:

En el artículo 41, base V, décimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que la Unidad de Fiscalización es un órgano especializado dentro del Instituto Federal Electoral, con autonomía de gestión, encargado de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, el cual no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal; además tendrá como facultades la de vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en el Código; recibir y revisar los informes trimestrales, anuales, de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así como los anuales de las agrupaciones políticas nacionales; requerir información complementaria respecto

de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos.

Por su parte, en el artículo 355, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a la letra indica:

“
5. Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Libro, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.”

De igual forma, el artículo 26.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos establece lo siguiente:

“26.1 En el Consejo se presentará el Dictamen y proyecto de resolución que haya formulado la Unidad de Fiscalización, procediendo a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes. Para fijar la sanción se tomarán en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, entendiéndose por circunstancias el tiempo, modo y lugar en el que se produjo la falta, y para determinar la gravedad de la falta se deberá analizar, en su caso, la comisión reiterada o sistemática de la conducta, la trascendencia de la norma transgredida, los efectos que produce la transgresión respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho, así como la capacidad económica del partido y en su caso, las circunstancias especiales. En caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa. Serán aplicables los siguientes criterios:

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

De una interpretación gramatical de los artículos transcritos, se advierte que es el Consejo General del Instituto Federal Electoral quien tiene la facultad para la imposición de las sanciones por irregularidades cometidas, imponiendo como obligación tomar en consideración las circunstancias de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), así como las de carácter subjetivo (el enlace personal o subjetivo del autor y su acción) para una adecuada individualización de las mismas y finalmente proceder a seleccionar la clase de sanción que corresponda.

Lo anterior fue establecido en las tesis S3ELJ 09/2003 y S3ELJ 24/2003 emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, visibles en la Compilación de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, con los rubros: “ARBITRIO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES. LO TIENE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL”, páginas 29 y 30, y “SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN”, páginas 295 y 296, las cuales resultan obligatorias para este Consejo General con fundamento en el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. A continuación mencionaré el contenido de dichas tesis:

ARBITRIO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES. LO TIENE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.—*De una interpretación sistemática y funcional del artículo 270, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 269 del propio ordenamiento, se llega a la conclusión de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene la atribución de tomar en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, al momento de imponer la sanción que corresponda, por la comisión de dicha falta. Con fundamento en los anteriores preceptos, es posible concluir que, dentro de los límites legales, el Consejo General del Instituto Federal Electoral debe estudiar invariablemente las circunstancias particulares y la gravedad de la falta, al momento de imponer una sanción. En efecto, la normatividad invocada permite concluir que el legislador ordinario no se orientó por determinar en la ley, pormenorizada y casuísticamente, todas y cada una de las condiciones del ejercicio de la potestad sancionadora conferida al órgano administrativo correspondiente; por el contrario, el mencionado legislador estableció en la ley las condiciones genéricas para el ejercicio de la potestad de mérito y remitió el resto de dichas condiciones a la estimación del consejo general, sobre todo por lo que hace a la consideración de las circunstancias del caso y la gravedad de la falta.*

Tercera Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-021/2000.—Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga Gómez.—30 de enero de 2001.—Unanimidad en el criterio.

Recurso de apelación. SUP-RAP-026/2002.—Partido Verde Ecologista de México.—28 de noviembre de 2002.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-021/2001.—Partido de la Revolución Democrática.—11 de diciembre de 2002.—Unanimidad en el criterio.

Sala Superior, tesis S3ELJ 09/2003.

SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN.—La responsabilidad administrativa corresponde al derecho administrativo sancionador, que es una especie del *ius puniendi*, y consiste en la imputación o atribuibilidad a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente, por lo que no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en que tomen en cuenta únicamente los hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva). Esto sirve de base para una interpretación sistemática y funcional de los artículos 270, apartado 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 10.1 del Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la sustanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, el cual conduce a establecer que la referencia a las circunstancias sujetas a consideración del Consejo General, para fijar la sanción que corresponda al partido político por la infracción cometida, comprende tanto a las de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), como a las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, verbigracia el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia) que rodean a la contravención de la norma administrativa. Una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, determinar si la falta fue levísima, leve o grave, y en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, para saber si alcanza o no el grado de particularmente grave, así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática, y con todo esto, debe proceder a localizar la clase de sanción que legalmente corresponda, entre las cinco previstas por el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, se procederá a graduar o individualizar la sanción, dentro de los márgenes admisibles por la ley, atendiendo a las circunstancias antes apuntadas.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-029/2001.—Partido Revolucionario Institucional.—13 de julio de 2001.—Unanimidad de seis votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-024/2002.—Partido Revolucionario Institucional.—31 de octubre de 2002.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-031/2002.—Agrupación Política Nacional, Agrupación Política Campesina.—31 de octubre de 2002.—Unanimidad de votos.

Sala Superior, tesis S3ELJ 24/2003.

Dentro de las sentencias recaídas a los expedientes SUP-RAP-85/2006, SUP-RAP-241/2008, SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que para que se

diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos, a saber: a) al tipo de infracción (acción u omisión); b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó; c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados; d) la trascendencia de la norma transgredida; e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse; f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Ahora bien, en apego a los criterios establecidos por el Tribunal Electoral en los recursos de apelación mencionados, una vez acreditada la infracción cometida por un partido político o agrupación política y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

En este sentido, para imponer la sanción el Consejo General considera los siguientes elementos: 1. La calificación de la falta o faltas cometidas; 2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; 3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y, finalmente, que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político nacional o agrupación, en su caso, de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

Cabe señalar, que la autoridad al hacer el estudio de las faltas determina si las irregularidades son de forma (formales) o de fondo (sustantivas). Con la

actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos, sino únicamente su puesta en peligro, solamente configuran un riesgo o peligro de un solo bien jurídico, consistente en el uso adecuado de recursos, sin afectarlo directamente, lo cual trae como resultado el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas y transparentar los recursos y se obstaculiza la adecuada fiscalización del financiamiento de los partidos o agrupaciones políticas.

Además se incrementa considerablemente la actividad fiscalizadora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los costos estatales de ésta, al obligarla, con un incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en el informe y, en algunos casos, al inicio de procedimientos en materia de financiamiento y gastos de los partidos y agrupaciones políticas.

Es preciso mencionar que en la sentencia dictada el 22 de diciembre de 2005, en el recurso de apelación identificado con el expediente SUP-RAP-62/2005, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señaló textualmente lo siguiente:

“En ese sentido, la falta de entrega de documentación requerida, y los errores en la contabilidad y documentación soporte de los ingresos y egresos de las agrupaciones políticas, derivadas de la revisión de su informe anual o de campaña, por sí mismas, constituyen una mera falta formal, porque con esas infracciones no se acredita el uso indebido de los recursos públicos, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

En otras palabras, cuando se acreditan múltiples infracciones a dicha obligación, se viola el mismo valor común, se afecta a la misma persona jurídica indeterminada, que es la sociedad por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del erario público, y existe unidad en el propósito de la conducta infractora, porque el efecto de todas esas irregularidades es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización del financiamiento de la agrupación

De igual forma, para la imposición de las sanciones, sirve de apoyo la tesis relevante S3ELJ 24/2003 sustentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, visible en la Compilación Oficial de Jurisprudencia

y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 295-296, cuyo rubro y texto son los siguientes:

“SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN.- La responsabilidad administrativa corresponde al derecho administrativo sancionador, que es una especie del *ius puniendi*, y consiste en la imputación o atribuibilidad a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente, por lo que no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en que tomen en cuenta únicamente los hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva). Esto sirve de base para una interpretación sistemática y funcional de los artículos 270, apartado 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 10.1 del Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la sustanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, el cual conduce a establecer que la referencia a las circunstancias sujetas a consideración del Consejo General, para fijar la sanción que corresponda al partido político por la infracción cometida, comprende tanto a las de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), como a las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, verbigracia el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia) que rodean a la contravención de la norma administrativa. **Una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, determinar si la falta fue levísima, leve o grave, y en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, para saber si alcanza o no el grado de particularmente grave, así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática, y con todo esto, debe proceder a localizar la clase de sanción que legalmente corresponda, entre las cinco previstas por el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, se procederá a graduar o individualizar la sanción, dentro de los márgenes admisibles por la ley, atendiendo a las circunstancias antes apuntadas”.**
(Énfasis añadido)

En el caso de la reincidencia, la autoridad electoral debe considerar lo señalado en la Tesis VI/2009, aprobada por unanimidad de votos en sesión pública de 25 de febrero de 2009 por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto señalan:

REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.—De conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 270, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 22.1, inciso c), del Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Partidos Políticos, los elementos mínimos que la autoridad administrativa electoral debe considerar a fin de tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción, son: 1. El ejercicio o período en el que se cometió la transgresión anterior, por la que estima reiterada la infracción; 2. La naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el

mismo bien jurídico tutelado, y 3. Que la resolución mediante la cual se sancionó al infractor, con motivo de la contravención anterior, tiene el carácter de firme.

Recurso de apelación. SUP-RAP-83/2007.—Actor: Convergencia.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—7 de noviembre de 2007.—Unanimidad de votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretaria: Beatriz Claudia Zavala Pérez.

Nota: *El precepto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales citado en la tesis, fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008, sin embargo, se considera vigente el criterio, ya que similar disposición se contiene en el artículo 355, párrafo 5, inciso e), del actual código.*

De este modo, para tener por surtida la reincidencia, es necesario que se actualicen los supuestos que se enlistan a continuación:

1. Que el infractor haya cometido con anterioridad una infracción (repetición de la falta);
2. Que la infracción sea de la misma naturaleza a la anterior, lo que supone que ambas protegen el mismo bien jurídico, y
3. Que en ejercicios anteriores el infractor haya sido sancionado por esa infracción mediante resolución o sentencia firme.

Por último, procede la elección de la sanción que corresponda al partido político infractor del catálogo previsto en el artículo 354, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que en sus diversas fracciones señala:

I. Con amonestación pública;

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

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

IV. Con la interrupción de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado, por el Instituto, en violación de las disposiciones de este Código;

V. La violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 1 de este ordenamiento; y

VI. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.”

En el caso de las agrupaciones políticas nacionales, el inciso b) del referido artículo señala las sanciones a imponer:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta, y

III. Con la suspensión o cancelación de su registro, que en el primer caso no podrá ser menor a seis meses;

Con la imposición de la sanción se busca garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas irregulares, similares al partido infractor y la inhibición de la reincidencia en las mismas.

La finalidad de la sanción es que genere un efecto disuasivo que evite en el futuro la comisión de conductas ilegales similares, y que exista proporción entre la sanción que se impone y la falta que se valora.

CONCLUSIONES.

Una de las conclusiones más importantes del presente trabajo es la gran relevancia de la modificación al artículo 6 Constitucional, la cual puede ser considerada como uno de los pasos más importantes que se han dado para garantizar el derecho a la información, toda vez que impone las condiciones mínimas de este derecho en todas las legislaturas y niveles de gobierno, lo que sin duda contribuirá a una mayor transparencia.

Ahora bien, respecto de la reforma constitucional y legal de 2007 y 2008, respectivamente, es dable concluir lo siguiente:

- Es acertada la creación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos como un órgano técnico, dotado de autonomía de gestión, que significa que sus facultades o atribuciones no están supeditadas a una Comisión de Consejeros del IFE, cuya injerencia pudiera hacer más lento el proceso de fiscalización. Sin embargo, dicha Unidad se enfrenta al problema que sus determinaciones son conocidas, discutidas y votadas por los Consejeros hasta el día de la Sesión del Consejo General.
- Dicho órgano técnico tiene las más amplias facultades en materia de fiscalización de recursos de los partidos y agrupaciones políticas. No está limitado por el secreto bancario, fiduciario y fiscal. Puede requerir a terceros información respecto de las operaciones realizadas con los partidos.
- No depende de ningún nivel de gobierno, por lo que pudiese estar sujeto a los mandatos de éste o no ser imparcial en sus decisiones.
- Considero acertado, el imponer obligaciones en materia de transparencia a los partidos políticos, en razón de que éstos son de gran importancia para la sociedad, ya que a través de los mismos, los ciudadanos ejercen su derecho a ser electos en cargos de gobierno o de representación popular.

- Ahora los dictámenes y resoluciones respecto de la revisión de los informes no sólo serán publicados en la página de internet del IFE, sino también en las páginas de internet de cada partido político.
- Considero que están claramente definidas las reglas para acceder a la información de los partidos políticos, las cuales son más ágiles. En este sentido, la fiscalización de los partidos políticos no solamente debe estar encaminada a la transparencia y rendición de cuentas de sus recursos, sino que también debe salvaguardar los principios de legalidad, equidad, certeza e imparcialidad que rige en la materia electoral.
- La obligación de rendición de cuentas y difusión de información debe estar referida a todos los momentos del proceso electoral.
- La transparencia en cuanto a los recursos económicos de los partidos abarca tanto el origen como el destino de los fondos y es tal que puede permitir a los ciudadanos ejercer un voto informado.
- La transparencia, entendida como rendición de cuentas, es una forma de cumplimiento de los deberes de la dirigencia --en materia de patrimonio y recursos financieros-- hacia los miembros del partido.
- Un manejo transparente de las finanzas partidarias y de campaña contribuye a fortalecer a los partidos.

Así, el fortalecimiento y modernización de los partidos exige mucho más que el cumplimiento de las normas desde un punto de vista objetivo. Las reglas no son más que el primer paso en el logro de los objetivos planteados; las normas actúan como incentivos para el cambio de la cultura política; pero no lo garantizan por sí solas. Es necesario, además, un verdadero compromiso de los actores políticos y de la ciudadanía, en la construcción de nuevos consensos básicos y nuevos modos de hacer política.

BIBLIOGRAFÍA

Obras utilizadas.

ACKERMAN, JOHN M., Y HOLMES, STEPHEN, Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho, Siglo XXI, México, 2008.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 13ª edición, Porrúa, México, 1997.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano, 7ª edición., Editorial Porrúa, México, 1989.

CARBONELL, MIGUEL, Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México, 5ª ed. Porrúa -UNAM, México, 2004.

CONCHA CANTÚ, Hugo A, Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Derecho Electoral Mexicano, Centro Universitario Allende, México, 2003.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Derecho Procesal Electoral Mexicano, Centro Universitario Allende, México, 2002.

GARCÍA ÍÑIGUEZ, RAFAEL, “La fiscalización de los recursos de los partidos políticos”, UNAM, México, 2009.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 2009.

GARCÍA PELAYO, MANUEL, Derecho Constitucional comparado, Alianza, Madrid, 1991.

GUASTINI RICARDO, Teoría del neoconstitucionalismo, Ensayos escogidos, Editado y traducido del italiano por Carbonell, Miguel, Trotta-IIJ-UNAM, México, 2007.

M. COTERRT y C EMERI, Los sistemas electorales, Oikos Tau, Barcelona 1979.

MÉNDEZ DE HOYOS, IRMA, Transición a la democracia en México: competencia partidista y reformas electorales 1977-2003, FLACSO; México, 2006.

MORALES PAULÍN, CARLOS, Reforma al sistema electoral mexicano, Plaza y Valdés, México, 1997.

OLMEDO, RAÚL. El poder comunitario en Tlaxcala. Las Presidencias Municipales Auxiliares, Comuna, México, 1999.

OROZCO HENRÍQUEZ, JESÚS y ZOOVATTO, DANIEL, “Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México, UNAM, México”, en ZOOVATTO, DANIEL y OROZCO HENRÍQUEZ, JESÚS, La reforma electoral y el cambio político en México”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-IDEA Internacional, México, 2008.

PÉREZ FERNÁNDEZ, GERMÁN, La Voz de los votos. Un análisis crítico de las elecciones de 1994, Flacso, México, 1995.

SOLARES MENDIOLA, Manuel, La Auditoría Superior de la Federación, Antecedentes y su Perspectiva Jurídica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004.

ULLOA, FÉLIX, El dinero y la democracia. Un caso de estudio, Colección Insumos Latinoamericanos, Libros en Red, 2010, México.

Legislación

MIGUEL CARBONELL, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Porrúa-UNAM-CNDH, México, 2007.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977).

Código Federal Electoral (1987).

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (15 de agosto de 1990).

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (14 de enero de 2008).

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación (Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación).

Ley de Ingresos de la Federación.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley Federal de Radio y Televisión.

Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.

Reglamento para el Financiamiento Público de las Actividades Específicas que realicen los Partidos Políticos Nacionales como Entidades de Interés Público.

Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de las agrupaciones políticas nacionales.

Reglamento para el financiamiento público que se otorgue a las Agrupaciones Políticas Nacionales.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determinan las cifras del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y por actividades específicas de los Partidos Políticos Nacionales para el año 2009.

Acuerdo que presenta la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos al Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece la segunda ministración del financiamiento público del año 2008 por concepto de actividades específicas que los partidos políticos nacionales realizaron como entidades de interés público durante el primer y segundo trimestres del año 2007.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determina el tope de gastos para campaña presidencial en el año 2008, sólo para efecto de determinar el monto total del financiamiento privado que podrá obtener anualmente cada partido político.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se ratifica el otorgamiento del financiamiento público durante el año 2008 para distribuir el fondo equivalente al 40%, relativo a la evaluación de la calidad de las actividades realizadas durante el año 2007 por las Agrupaciones Políticas Nacionales en los rubros de Educación y Capacitación Política, Investigación Socioeconómica y Política y Tareas Editoriales.

Jurisprudencia

Tesis 231542, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. LEYES, PRINCIPIO DE JERARQUIA NORMATIVA (DE LAS), ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

Tesis 192867 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Tesis S3ELJ 09/2003 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “ARBITRIO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES. LO TIENE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL”,

Tesis S3ELJ 24/2003 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN”.

Tesis relevante S3ELJ 24/2003 sustentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN”

Tesis VI/2009 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN”.

Diccionarios y Enciclopedias.

Diccionario de la Real Academia Española, Vigésima Segunda Edición.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 2005.

Congreso de la Unión, Derechos del Pueblo Mexicano-México a través de sus constituciones. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 1966-2006.

Informe General sobre la implementación de la Reforma Electoral durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, Instituto Federal Electoral, México, D.F. México, 2010.

Manual de Transparencia para Partidos Políticos, Instituto Federal Electoral, Primera Edición, México, 2009.

SHCP, Propuesta de Programa Económico 2010.

Pág. Web.

www.ife.org.mx

www.scjn.gob.mx

www.trife.gob.mx

www.monografias.com

www.mitecnologico.com