

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN DE LOS  
RECURSOS DE PARTIDOS POLÍTICOS  
COMO ÓRGANO DE CONTROL EN LA  
FISCALIZACIÓN DE LOS OBSERVADORES  
POLÍTICOS Y LAS AGRUPACIONES  
POLÍTICAS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A:

ADRIANA REYES TORRES



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.

ASESOR:

MTRO. ANTONIO REYES CORTÉS

NEZAHUALCOYOTL, EDO. DE MÉXICO ABRIL 2011

AGRADECIMIENTOS.

A Dios:

Por darme la oportunidad de vivir, de crecer y conocer que la vida no solo es un camino llano, sino que en ella tener el conocimiento es como llevar binoculares que permiten ver más allá de aquellos otros que no pueden ver.

A mi madre †:

De no haber sido por tu apoyo recibido, tu estímulo e inquebrantable confianza en mi, jamás habría llegado a la cima, por eso con eterna emoción y respeto hoy te digo donde quiera que estés: "Mamita he cumplido, inicio el camino y de hoy en adelante la responsabilidad es mía."

A mi hermana Carmen:

Porque sin tu apoyo realmente no  
habría aprendido a creer en mí.  
Porque de ti aprendí que un ocho no  
me sirve cuando se puede conseguir  
un diez. Gracias hermana.

A mi Alma Mater:

Que me ha albergado por tantos años y  
que gracias a ella, a sus aulas, maestros,  
libros, compañeros y toda ella me ha dado  
el privilegio de tener una profesión tan  
bella como es la abogacía.

## DEDICATORIAS

A mi abuelo Prisciliano†:

Prisciliano, mi fuente de inspiración,  
aunque no te haya conocido siempre  
serás mi ídolo.

A los mis dos luceros††:

Ana Luz un día dijimos que

llegaríamos a este día y lo hemos

conseguido amiga; a Luis Alfonso:

gracias amigo por enseñarme a

hacer camino al andar.

A Toño y a Rodrigo:

Gracias Toño por que por usted conocí la  
fiscalización de partidos y gracias Rodrigo  
porque sin tu impulso no lo hubiera  
concluido.

A mi Asesor:

Gracias “Maestro” por guiar mis

pasos en este trabajo que me

permite cruzar el puente

de la vida profesional

..... Sé que ya no estás aquí,

pero sin ti, esto nunca hubiera empezado;

gracias por tus días de paciencia,

gracias por tus noches de apoyo Alvir,

pero sobre todo gracias por haber creído en mi.

## LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE PARTIDOS POLÍTICOS COMO ÓRGANO DE CONTROL EN LA FISCALIZACIÓN DE LOS OBSERVADORES POLÍTICOS Y LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS

### INTRODUCCION.....

## CAPÍTULO 1

### EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

1.1 El Instituto Federal Electoral..... 1

1.1.1 Estructura..... 5

1.1.2 Funciones..... 8

1.1.3 Fines y objetivos..... 10

1.2 La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y las  
Agrupaciones políticas..... 11

1.2.1 Creación y atribuciones..... 12

1.2.2 Funcionamiento..... 13

1.3 La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.....	16
1.3.1 Transición de Comisión a Unidad de Fiscalización por mandato Constitucional.....	16
1.4 Los Partidos Políticos y las agrupaciones políticas en México.....	18
1.5 El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	24

## CAPÍTULO 2

### LA PROTECCIÓN A LOS BIENES JURIDICOS TUTELADOS Y EL FINANCIAMIENTO DE LOS ENTES PÚBLICOS A TRAVÉS DEL ESTADO

2.1 Clases de financiamiento a los Partidos Políticos y las Agrupaciones Políticas.....	27
2.1.1 Financiamiento público.....	27
2.1.2 Financiamiento privado.....	32
2.1.3. Autofinanciamiento.....	34
2.2 El proceso de fiscalización emanado del mandato constitucional.....	36
2.2.1 Informes de Gastos:.....	37
2.2.1.1 Trimestrales.....	38
2.2.1.2 Anuales.....	39
2.2.1.3 De Precampaña.....	41
2.2.1.4 De Campaña.....	43
2.2.1.5 Expeditos.....	44
2.2.2 Las Agrupaciones Políticas Nacionales.....	45

2.2.2.1 Informes Anuales.....	45
2.2.3 Los Observadores Electorales.....	46
2.3 Los Procedimientos Oficiosos y de Queja.....	49
2.4 Los medios de impugnación.....	54

### CAPÍTULO 3

#### LA REGULACIÓN DE LA FISCALIZACION DE LOS RECURSOS PARA PARTIDOS POLITICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	71
3.2 El artículo 41 constitucional como fuente primigenia de derechos.....	73
3.3 El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales como norma sustantiva y adjetiva para la fiscalización de los partidos políticos.....	76
3.4 El Reglamento interno de la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos.....	87
3.5 El Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.....	88
3.6 El Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales.....	91
3.7 El Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Observadores Políticos.....	93
3.8 Los criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	94

### CAPÍTULO 4

#### LA DESAPARICIÓN DE LA FISCALIZACIÓN DE OBSERVADORES

# POLÍTICOS Y LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS

4.1 La modificación al COFIPE en su apartado referente a la fiscalización de los Observadores Electorales para que estos solo sean fiscalizados por el PNUD.....	101
4.2 La desaparición de la fiscalización a la Agrupaciones Políticas Nacionales siempre que estas no reciban financiamiento público y en su caso la fiscalización de las mismas a cargo del Órgano Público proveedor de recursos .....	107
CONCLUSIONES.....	114
GLOSARIO DE SIGLAS.....	115
BIBLIOGRAFIA.....	117

## INTRODUCCIÓN

En la presente investigación se pretende conocer la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos como órgano garante de transparencia frente a la necesidad de una población que realmente requiere estar informada sobre lo que se gasta y como se gasta en cuestiones partidarias, conocer el funcionamiento que la misma tiene para llevar a cabo la fiscalización de los entes políticos tales como los partidos, Agrupaciones Políticas Nacionales, (en adelante APNs) y las Organizaciones de Observadores Electorales.

Recuperar de alguna manera, un tanto de credibilidad respecto de la función que tiene el IFE al vigilar la correcta aplicación de la ley electoral frente a la sociedad necesitada de confianza ante sus autoridades, quienes casualmente llegan al poder mediante el voto de los ciudadanos que les es otorgado en proceso electoral y el cual valga la redundancia emana de una campaña que en buena medida es pagada por el Estado y en otro concepto es apoyada por el financiamiento privado, el cual de no ser fiscalizado podría provenir de fuentes ilícitas que pongan en peligro la seguridad de la democracia y en su momento comprometan el desarrollo del cargo de elección en caso de ganarlo.

De tal forma que abordaremos el tema a través de cuatro distintos capítulos; el

primero de ellos lo dedicaremos a conocer los orígenes y bases del Instituto Federal Electoral, sus órganos y atribuciones que han permitido el nacimiento de la Comisión de Fiscalización y su transición a la ahora Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos; la existencia de los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales como entidades de interés público. Asimismo, conoceremos un poco las funciones que desempeña el Tribunal Electoral frente a la fiscalización de recursos.

En otro orden de ideas, en el segundo capítulo se conocerá el proceso de revisión de informes en cualquiera de sus modalidades, trimestrales, anuales, de precampaña o campaña; los informes de las agrupaciones, que aún no recibiendo

financiamiento público, siguen siendo fiscalizadas; y de las organizaciones de observadores electorales que reciben financiamiento no emanado propiamente de entidades públicas, sino de un organismo internacional Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (en adelante PNUD) que coadyuva de forma paralela con el IFE para conseguir elecciones limpias y libres de coacción. Asimismo, se conocerá la esencia de cada uno de los procedimientos de queja y oficiosos que sustancia la Unidad de Fiscalización incluyendo los medios de impugnación en materia electoral, poniendo especial énfasis en aquel que es la consecuencia lógica a una resolución en materia de financiamiento, es decir, el recurso de apelación.

En nuestro tercer capítulo abordaremos la legislación que actualmente regula la fiscalización de partidos, agrupaciones políticas y observadores electorales; los distintos reglamentos vigentes sus supuestos y sanciones; la forma en la cual se aplican y la justificación de cada una de ellas a un caso concreto; los criterios que son emanados del Tribunal Electoral derivados de amplios debates que contribuyen a engrandecer los supuestos que deben legislarse, mismos que en muchos de los casos sientan jurisprudencia y permiten subsanar diversas lagunas que el Derecho Electoral actualmente padece por ser una rama no tan explorada y relativamente joven.

Por último presentaremos la propuesta de modificación a la normatividad a fin de dejar de fiscalizar de forma estricta a las APNs y las Organizaciones de Observadores Electorales, considerando que dicha propuesta traería diversos beneficios que podríamos obtener de dichas modificaciones, tanto en cargas de trabajo como en transparencia de información sin dejar de lado la correcta vigilancia que el IFE tiene frente al destino de los recursos otorgados a una Agrupación Política u Organización de Observadores Electorales.

## CAPITULO 1

### INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

## 1.1. El Instituto Federal Electoral.

Para conocer la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, es importante conocer su origen y creación a partir del órgano que le da vida como tal, y el cual ha sido parte imprescindible para poder existir hasta ahora; ese órgano es el Instituto Federal Electoral, cuyas siglas que lo representan son IFE. Sus antecedentes datan desde aquellos tiempos en los cuales las organizaciones de las elecciones eran llevadas a cabo por los alcaldes y jefes políticos de los pueblos o ciudades, lo cual escasamente ponían en la cima a la democracia de los ciudadanos ya que estos imponían por consecuencia a aquel que consideraran la mejor elección para conseguir sus fines, mediante reglas y prácticas disimuladas de verdadera democracia política que con el paso del tiempo cobra mayor disgusto entre los habitantes de las ciudades.

Pasados los años y frente a la necesidad de adquirir diversas facultades, tales como arbitrar el registro de los nuevos partidos e inclusive el otorgar constancias de mayoría a los triunfadores de las elecciones se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral presidida por el Secretario de Gobernación; sin embargo, éste no sería el único órgano que tendría injerencia en la vida democrática de nuestro país pues a principios creó la Comisión Federal Electoral en cuya conformación participaban, con voz y voto, todos los partidos registrados. Siendo este el primer antecedente de lo que hoy es el Consejo General del IFE.

Cuatro años más tarde, en 1977, se expidió la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales ( en adelante LOPPE), cuya principal aportación fue permitir el ingreso a la vida institucional de diversas fuerzas políticas que antes no eran incluidas y realizó diversas modificaciones que en un futuro darían por resultado una conformación más equitativa que en su momento dio mayor certeza a

Comisión ya que ahora se conformaría no solo el Secretario de Gobernación, sino además por un representante de cada una de las cámaras legislativas, un representante de cada partido político con registro y un notario para dar fe de un acto.

Con la aproximación de las elecciones para Presidente de la República en 1987 y bajo la necesidad de buscar una justa reforma se introdujo una nueva reforma que sentó el criterio de la representación proporcional en la integración del IFE.

Dos años después, en 1989, tras los cuestionados comicios del año anterior (1988), se emprendió una nueva reforma a la Constitución. En la cual el primer fruto fue nuestro Código Federal de Procedimientos Electorales, COFIPE el cual dio vida a el Instituto Federal Electoral el 11 de octubre de 1990 como un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios, depositario de la

autoridad electoral, mismo que; sin embargo, estaba sujeto a los poderes Ejecutivo y Legislativo, ya que el texto constitucional de 1989 establecía que la organización de las elecciones era una función estatal a cargo de dichos poderes con la participación y corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos. Pero sobre todo en respuesta a las exigencias ciudadanas de contar con una institución electoral imparcial, que brindara plena certeza, transparencia y legalidad a los partidos en contienda como un primer paso en el camino de la democratización del país, así mismo, éste contaría con un órgano directivo llamado Consejo General (en adelante C.G.) y el cual sesionó por primera ocasión en la misma fecha.

Al paso del tiempo y con las necesidades propias de la sociedad el IFE ha transitado por cuatro reformas electorales la primera en 1993 donde la mayor característica radicó en establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones; 1994 en la cual se le confirió mayor importancia a las decisiones que pudieran tomar los consejeros ciudadanos; quienes eran los encargados de dirigir el rumbo de la vida democrática del País a través de la figura de mayoría de

votos, en 1996, se llevo a cabo la más significativa de las reformas, en la cual el IFE consigue su autonomía del poder Ejecutivo que hasta entonces aún conservaba y la última en 2007 que es la que hasta el día de hoy nos rige en la que se ha modificado su funcionamiento en materia de organización y capacitación electorales, así como en educación cívica, Registro Federal de Electores y procedimientos de carácter sancionador.

Cabe hacer mención que esta última y que es motivo de un análisis más preciso es aquella en la cual se da cumplimiento a un mandamiento Constitucional, pues es de ella de donde nace la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos

Con la reforma electoral de 2007, la reforma trajo como resultado 53 nuevas atribuciones que implementaron un nuevo modelo de comunicación política, con nuevas reglas que tienen como objetivos fundamentales fortalecer la confianza y la credibilidad; promover la participación ciudadana; asegurar condiciones de equidad y civilidad en la contienda, y transparentar el proceso de organización y difusión. La creación de la Contraloría General, cuyo titular es designado por la Cámara de Diputados, y la Unidad de Fiscalización, órgano con plena autonomía a cargo de un funcionario designado por el Consejo General que debe cubrir los mismos requisitos que un Director de área además de tener mínimo cinco años frente a direcciones de fiscalización. (Artículo 80 del COFIPE: El Director General de la Unidad de Fiscalización será designado por el Consejo General, de conformidad con lo previsto en el inciso d), del párrafo 1, del artículo 118; deberá reunir los mismos requisitos que este Código establece para los directores ejecutivos del Instituto, además de comprobar experiencia en tareas de dirección de fiscalización, con al menos cinco años de antigüedad.)

No es óbice mencionar que dentro de la historia del IFE, han transcurrido diversos acontecimientos que lo han llevado a reestructurarse continuamente mediante

etapas, la primera en la cual los consejeros eran llamados Consejeros

Magistrados, y siempre eran propuestos por el mandatario de la República, se conformaba por seis integrantes, más el Presidente del Consejo, quien era el Secretario de Gobernación, un Director y Secretario General del Instituto y los representantes de partidos; posteriormente y entrada la segunda etapa los consejeros eran llamados Consejeros Ciudadanos, en esta etapa se distingue que los consejeros que accedían al Consejo no necesariamente eran abogados y ya no eran propuestos por el Presidente de la República sino por los grupos parlamentarios que existían; los partidos dejaron de tener injerencia ante las decisiones del Consejo General, conservaron la voz mas no el voto y por ende toda la responsabilidad cayó en los Consejeros Ciudadanos que eran los que tenían la última palabra sobre las determinaciones. Por otro lado el Presidente del Consejo continuaba siendo el Secretario de Gobernación y existían solo cuatro Consejeros del Poder Legislativo.

Sin embargo, y con las constantes necesidades de credibilidad que requería el Instituto ya para 1994 con Ernesto Zedillo al frente del Poder Ejecutivo se llevo a cabo la transición para una nueva reforma en la cual, luego de meses de trabajo se consiguió llegar a los “Acuerdos del Seminario del Castillo de Chapultepec” por las cuatro fuerzas partidistas PRI, PAN, PRD, PT en los cuales abundó mayor transparencia, legalidad, certeza, confiabilidad, imparcialidad y equidad en los procesos electorales, los cuales son de gran trascendencia ya que de ellos nace lo que hoy conocemos como Instituto Federal Electoral con autonomía, dado que al reformar el artículo 41 de nuestra Carta Magna el cual a diferencia del texto de 1989, ahora establece que “la organización de las elecciones 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”. Suprimiendo toda injerencia del Poder Ejecutivo dentro del Instituto, se suprimió la figura del Director y Secretario General por Presidente y Secretario Ejecutivo además de las distintas comisiones que estarían a cargo de vigilar las actividades

de la Junta General Ejecutiva; de tal forma que darían paso a la Tercer etapa que es la que actualmente tenemos.

### 1.1.1 Estructura

Con la reforma de 1996, la estructura del IFE se modifico sustancialmente, primero los Consejeros Ciudadanos dejaron de existir como figura y se convirtieron en Consejeros Electorales, los cuales además de no ser necesariamente abogados tampoco son miembros de ningún grupo partidista y su elección es a través del voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, ocho Consejeros Electorales y un Presidente del Consejo General todos con derechos a voz y voto, un representante de cada Grupo Parlamentario

del Poder Legislativo y Representantes de cada Partido Político, todos ellos con voz pero no con voto dentro de las determinaciones del Instituto.

Para el desarrollo del presente trabajo daremos un recorrido por sus Órganos Centrales del Instituto Federal Electoral, para tener una semblanza de sus funciones, estos se encuentran subdivididos en:

I. Órganos Directivos, se encuentran colegiados bajo la figura de Consejeros, recordemos que son ocho Consejeros Electorales y un Presidente del Consejo dando un total de nueve, 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 IFE. (Consejo General)

II. Órganos Técnicos, organizados predominantemente por miembros del Servicio Profesional Electoral, bajo la figura de Juntas Ejecutivas, responsables de ejecutar todas las tareas técnicas y administrativas requeridas para la adecuada preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales, así como de dar cumplimiento a todos los acuerdos y resoluciones adoptados por los órganos de dirección. Para tales efectos, los órganos ejecutivos y técnicos cuentan con personal profesional, permanente y remunerado. (Junta General Ejecutiva que preside el Consejero Presidente del IFE y se integra por el Secretario Ejecutivo y los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración.)

III. Órganos de Vigilancia, que se conforman con la representación preponderante y paritaria de los Partidos Políticos, bajo la figura de Comisiones, que existen exclusiva y específicamente en el ámbito del Registro Federal de Electores para coadyuvar y supervisar los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del padrón electoral y reciben el nombre de Comisiones de Vigilancia. La Comisión Nacional de Vigilancia es la instancia superior de estos órganos con representación en el ámbito nacional, pero no constituye un órgano central del IFE, pues cumple con funciones de carácter auxiliar en un tópico claramente delimitado

Órganos Centrales. El Consejo General conformado por sus nueve Consejeros, entre ellos su Presidente, los Representantes de Partido y del Poder Legislativo así como por un Secretario Ejecutivo.

Presidencia del Consejo General. Que como su nombre lo indica estará a cargo del Consejero Presidente del Consejo General y será la máxima autoridad dentro del Instituto.

La Secretaria Ejecutiva y la Junta General. Presidida por el Secretario Ejecutivo el cual deberá cubrir diversos requisitos, entre ellos cuales está entre otros: no tener ningún cargo en la Administración Pública Federal, ni tener injerencia dentro de la administración o haber sido candidato de algún partido político en los últimos cuatro años a su mandato, tener una buena reputación, ser un profesionista titulado con cuando menos cinco años de antigüedad en su profesión, tener 30 años mínimo para ocupar el cargo y encontrarse inscrito en el Registro Federal de Electores siendo un mexicano por nacimiento.

La Junta General Ejecutiva es el Órgano Ejecutivo Central de naturaleza colegiada, integrado por cinco Direcciones Ejecutivas, el Registro Federal de Electores, Prerrogativas y Partidos Políticos, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral, Capacitación Electoral y Administración.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos creada por mandamiento Constitucional después de la reforma de 2008 que abordaremos más adelante presidida por su Director General nombrado por el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente, la cual puede ser impugnada por los Partidos Políticos, internamente es constituida por tres Direcciones más; la Dirección General, la Dirección de Auditoría a Partidos Políticos, Agrupaciones y Otros así como la Dirección de Resoluciones y Normatividad.

### 1.1.2 Funciones

El IFE tiene a su cargo en forma integral y directa todas las actividades relacionadas con la preparación, organización, conducción y vigilancia de los procesos electorales federales, así como aquellas que resultan consecuentes con los fines que la ley le fija. La diversidad de funciones que tiene el Instituto y para las cuales se apoya de sus Órganos Centrales puede detallarse a través de órganos y entre sus principales funciones se pueden mencionar las siguientes:

- . Integrar y actualizar el Registro Federal Electoral.
- . Delimitar y revisar periódicamente la geografía electoral.
- . Registrar a los partidos y agrupaciones políticas nacionales.
- . Atender los asuntos relativos a los derechos y prerrogativas de los partidos

- y agrupaciones políticas nacionales.
- . Fijar los topes a gastos de campaña.
- . Registrar las candidaturas a cargos de elección federal.
- . Diseñar, imprimir y distribuir los materiales electorales.
- . Preparar la jornada electoral.
- . Seleccionar y capacitar a los funcionarios de mesas directivas de casilla.
- . Regular la observación electoral, las encuestas y sondeos de opinión.
- . Computar los resultados electorales.
- . Declarar la validez y otorgar las constancias en la elección de diputados y senadores.
- . Diseñar e instrumentar programas permanentes de educación cívica.

El Consejo General. Será el encargado principalmente de aprobar y expedir los Reglamentos interiores para el ejercicio de las facultades del Instituto, dirigirá y vigilará las actividades de integración y funcionamiento de los mismos, bajo el estará la facultad de designar al Secretario Ejecutivo, o a los directores ejecutivos del Instituto y más aún el será quien vote y decida sobre la elección del Director General de la Unidad de Fiscalización, Presidentes de los Consejos Locales y Distritales, Consejeros Electorales de los Consejos Locales; vigilará que los

partidos políticos apeguen sus acciones al COFIPE, resolverá sobre el otorgamiento del registro a las asociaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como Partido Político o Agrupación Política y también en el caso de Organizaciones de Observadores Electorales.

La Secretaria Ejecutiva. Este órgano será el encargado de auxiliar al Consejo y a su Presidente a través del Secretario, el cual preparará la “Ordene del Día” de las Sesiones; dará la cuenta con los proyectos de dictamen de las Comisiones e informará respecto del cumplimiento de los acuerdos del Consejo; se encargará de recibir y sustanciar los recursos de revisión en contra de los órganos locales, y dará trámite a todos los medios de impugnación en contra de los actos del mismo órgano, informará en su caso de aquellas resoluciones dictadas por el Tribunal al Consejo General, se encargará de llevar el Archivo del mismo; integrará los expedientes con las actas de cómputo de senadores y diputados y los presentará oportunamente al C.G., podrá expedir los documentos que acrediten la personalidad de los consejeros y los representantes de los partidos políticos, firmará junto con el Presidente del consejo General todos los acuerdos y resoluciones que emita el Instituto y por último se encargará de proveer lo necesario para que se publiquen los acuerdos y resoluciones entre otras no menos importantes.

Junta General Ejecutiva. Esta se encargará de proponer al Consejo General las políticas y programas generales del Instituto, fijar los procedimientos administrativos conforme a las políticas y programas, supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas así como evaluar el desempeño del servicio profesional electoral, supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica del Instituto y proponer al Consejo General el establecimiento de oficinas municipales y desarrollar las acciones necesarias para asegurar que las condiciones se integren, sesionen y funcionen, presentar a consideración del

Consejo General el proyecto de dictamen de pérdida de registro del partido político, poner a consideración del Consejo General el proyecto de dictamen de pérdida de registro de la agrupación política, resolver los medios de impugnación en contra de los actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo y de las juntas locales, integrar los expedientes relativos a las faltas administrativas y, en su caso, proponer las sanciones, recibir los informes por parte del Contralor General, relativos a las faltas administrativas y, en su caso, las imposiciones de sanciones y por último formular los estudios y, en su caso, los proyectos de convenio a que se refiere el párrafo 3 del artículo 118 del COFIPE

### 1.1.3 Fines y objetivos

De lo anterior podemos concluir que el Instituto Federal Electoral al tener bajo su cargo la organización de los procesos electorales, es el ente que constitucionalmente se encargará de promover y salvaguardar la democracia, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, integrará el Registro Federal de Electores, asegure a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales y vigilará el cumplimiento de sus obligaciones, velará la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión promoviendo el voto y coadyuvar a la difusión de la democracia y por último será la única autoridad 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 garantizará el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

Asimismo, se regirá por principios tales como la certeza, legalidad, independencia imparcialidad y objetividad dentro de todo su desempeño; las elecciones siempre serán libres auténticas y periódicas; dando por resultado el voto universal, libre y directo. Y por último y no menos importante controlara la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales

### 1.2 La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y las Agrupaciones Políticas.

Ahora bien, una vez que hemos abordado las funciones del Instituto Federal Electoral, es preciso señalar que para llevar a buen término la organización de los procesos electorales necesariamente requerimos de recursos que en un mismo orden deberán ser proporcionados a los distintos partidos políticos que contienen en el proceso, por ello haremos un recorrido por la historia de la Comisión de

Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y las Agrupaciones Políticas que fue el primer órgano creado para fiscalizar el correcto manejo de los recursos que el IFE le otorgará a los Partidos Políticos y el cual antecede a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Considerando que la relación entre dinero y contienda política es motivo de tensión permanente e inevitable en todas las democracias contemporáneas. Los partidos políticos, en las sociedades masivas de nuestros días, necesitan amplios volúmenes de ingresos para sostener sus estructuras de militantes, presentarse ante los ciudadanos pidiendo su voto y pagar campañas que tienden a volverse más costosas cada vez.

Al asumir que el dinero gravita sobre las contiendas electorales y que contribuye a definir el perfil del sistema político y la calidad de la democracia, prácticamente todos los países democráticos se han abocado a establecer normas para favorecer la transparencia y la legalidad en el origen de los recursos que van a la política, así como a garantizar la independencia de los propios partidos políticos frente a grupos de poder económico o, peor aún, delincuenciales. Se busca, inducir una competencia política civilizada y democrática, donde no prevalezca la ley del más fuerte o del más rico. Las normas, por supuesto, no suponen soluciones inmediatas ni permanentes a los problemas que genera la influencia del dinero sobre la contienda política, ni niegan el hecho de que la lucha por el poder la protagonizan seres humanos cargados de intereses y no arcángeles que nunca caerán en tentación.

En 1996 la tarea de fiscalización de las finanzas de los partidos fue confiada a una comisión permanente de consejeros electorales, de los que dependía una estructura operativa adscrita a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos llamada Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y las Agrupaciones Políticas, sin embargo, la inexperiencia o afanes extremos de algunos consejeros de esa comisión dieron paso a la aprobación de reglas y procedimientos de fiscalización que, copiados de realidades distintas, provocaron enormes problemas en materia de financiamiento de partidos políticos, los cuales poco a poco fueron haciendo más notorio a los partidos, volviéndose las figuras más representativas de la vida democrática después de los electores.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ZAVALA, Marco A., Estudio sobre la Reforma Electoral 2007, Tribunal Electoral de la Federación, México D.F 2008. , pp. 229

### 1.2.1 Creación y atribuciones

Esta Comisión tenía el carácter permanente y se integraba exclusivamente por Consejeros Electorales del Consejo General, y contó entre sus atribuciones con las siguientes:

1) Elaboraba lineamientos con bases técnicas para la presentación de los

informes de origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban los partidos y las agrupaciones políticas por cualquier modalidad de financiamiento;

2) Vigilaba que los recursos que ejercieran los partidos y las agrupaciones políticas sobre el financiamiento, se aplicaran estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley;

3) Revisaba los informes que los partidos y las agrupaciones políticas presentaban sobre el origen y destino y sus recursos anuales y de campaña, según correspondiera;

4) Ordenaba, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas;

5) Realizaba visitas de verificación a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes; y

6) Presentaba al Consejo General los exámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones practicadas;

7) Informaba al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos y agrupaciones políticas, derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan.

### 1.2.2. Funcionamiento

Los consejeros de la Comisión de Fiscalización debían ser amables negociadores con cada partido en múltiples asuntos que concernían al IFE, y al mismo tiempo ser sus verdugos a la hora de fiscalizar e imponer sanciones y no paso tiempo para que descubrieran que el modelo estaba mal diseñado, como se comprobó en los dos casos más conocidos, el “Pemexgate” en el año de 2003, cuando el Instituto Federal Electoral determinó sancionar al Partido Revolucionario Institucional con una multa que ascendió a los 1000 millones de pesos mexicanos (equivalente a aproximadamente 100 millones de dólares americanos), como resultado de la investigación de una queja presentada en su contra, por no haber reportado los ingresos que se le hicieron llegar a través del sindicato de trabajadores petroleros. Esta sanción fue impugnada ante el Tribunal Electoral, el cual determinó confirmarla, por mayoría de votos; y “Amigos de Fox”, donde se determinó aplicar una sanción al Partido Acción Nacional por una cantidad equivalente a aproximadamente 35 millones de dólares americanos, y otra al Partido Verde Ecologista de México por una cifra cercana a los 18 millones de dólares americanos, los cuales habían conformado la otrora Coalición Alianza por el Cambio que había obtenido el triunfo en la elección presidencial del 2000 debido a que después de una amplia investigación, en la que el Tribunal Electoral tuvo que resolver diversos medios de impugnación que permitieron que la autoridad electoral administrativa competente continuara con dicha investigación y

tuviera acceso a información bancaria, se llegó a la conclusión de que existieron irregularidades en relación con la campaña presidencial del referido proceso electoral, consistiendo básicamente en contribuciones económicas provenientes

del extranjero a los partidos coligados que superaron los límites individuales de aportaciones. Además, no se reportaron ciertos ingresos y se rebasaron los topes de gastos de campaña de la elección presidencial. Esta resolución, también fue impugnada por la mayoría de los partidos políticos nacionales, a través de la interposición de los respectivos recursos de apelación.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral determinó modificar la resolución impugnada e incrementar las multas impuestas a los referidos partidos, estimando, entre otros aspectos, que estaba demostrada la existencia de un sistema de financiamiento paralelo en el que se destacaron las características de coordinación de varias personas físicas y morales; uniformidad; sistematización; objetivo o finalidad coincidente, y afectación general a las disposiciones que regulan el financiamiento de recursos que reciben los partidos políticos, así como la fiscalización de tales recursos por la autoridad administrativa electoral, inclusive, se tuvo por acreditado que el referido sistema ilegal fue implementado en favor del candidato a la presidencia, postulado por la referida coalición.

De igual forma, el Tribunal consideró que el sistema de financiamiento paralelo que implementó dicha coalición puso en grave riesgo el principio de certeza, en relación con el origen y destino de los recursos obtenidos de fuentes privadas y erogados por los partidos políticos, concluyendo de que el Partido Acción Nacional tuvo conocimiento y participó activamente en el sistema de financiamiento paralelo implementado para favorecer al candidato de la coalición, y estimó que el Partido Verde Ecologista de México incumplió su deber de vigilancia de los actos del candidato, en relación con los terceros que intervinieron en el funcionamiento del sistema paralelo. Esto es, se llegó a la conclusión de que ambos partidos eran responsables, si bien la diferencia radicó en la forma en que se actualizó dicha responsabilidad. Atendiendo a todas las circunstancias que se

dieron en relación con las infracciones antes señaladas, el Tribunal determinó que debía sancionarse al Partido Acción Nacional con la supresión total de las entregas mensuales de financiamiento para actividades ordinarias permanentes, durante los meses que fueran necesarios hasta cubrir la cantidad equivalente a aproximadamente 38 millones de dólares americanos; en cuanto al Partido Verde Ecologista de México, éste fue sancionado con la supresión total de las entregas mensuales de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, durante los meses que fueran necesarios hasta cubrir una cantidad cercana a los 17 millones de dólares.

Aunado a los obstáculos que impedían a la entonces Comisión de Fiscalización ejercer a plenitud su atribución de supervisión de las finanzas partidistas, que era la ausencia de facultades para solicitar la información o documentación relevante para dilucidar los ingresos o gastos efectuados por los partidos, con carácter vinculante respecto de cualquier persona, física o moral, pública o privada, estos casos sentaron las bases mediante las cuáles la ahora Unidad de Fiscalización materializó la necesidad de tener acceso al secreto bancario, fiduciario y fiscal no solo por una jurisprudencia sino por una facultad concedida por la Carta Magna.

En este orden de ideas, la visible debilidad que tenía la Comisión permitió concebir la idea de que la Auditoría Superior de la Federación fuera la encargada de realizar la tarea de fiscalizar, sin embargo, esta adscrita a la Cámara de Diputados, es decir a los grupos parlamentarios, a los partidos políticos lo cual tampoco beneficiaría en nada la correcta supervisión de la utilización de los recursos, lo cual inspiró a crear, dentro del IFE, una instancia técnica especializada que no dependiera de una comisión de consejeros, y que sus bases emanaran desde la propia Constitución, permitiendo entonces la creación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, misma que goza no solo de un nivel jerárquico similar al de una Dirección Jurídica y no se encuentra limitada por el secreto bancario fiduciario y fiscal.

Unidad de Fiscalización de los  
Partidos Políticos

(UFRPPP)

Dirección de Auditoría de  
Partidos Políticos, Agrupaciones  
Políticas y Otros.

(DAPPAPO)

Dirección de Resoluciones y  
Normatividad

(DRN)

### 1.3. La Unidad De Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos

Nació a consecuencia de la reforma de 2007 en la cual se reformaron los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, adicionó el artículo 134 y derogó parte del 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en razón de lo anterior y por cuestión de importancia es el artículo 41 aquel que faculta la creación de un órgano técnico del Consejo General del IFE, que será dotado de autonomía de gestión y el cual se encargara de la fiscalización de las finanzas de los Partidos Políticos

#### 1.3.1 Transición de Comisión a Unidad de Fiscalización por mandato constitucional.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos nació el 18 de enero de 2008, mediante el acuerdo aprobado en sesión extraordinaria CG08/2008, en el cual se aprobó su creación y transfirieron todos los recursos humanos, financieros y materiales, así como toda la documentación y expedientes que se encontraban entonces a cargo de la Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña, así como de la Dirección de Quejas y Procedimientos

Oficiosos adscritos en ese momento a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

Con anterioridad a la reforma, la fiscalización del manejo de los recursos de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, así como la recepción, revisión y dictamen de los informes anuales y de campañas electorales, correspondía a la Comisión de Fiscalización, la cual contaba con el apoyo y soporte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos

En la iniciativa de reforma se intentó lograr una profesionalización e imparcialidad al fiscalizar, para evitar “distorsiones” en el trato de los consejeros integrantes de la Comisión de Fiscalización y los representantes de los partidos políticos ante el propio Consejo, además de continuas fallas en dicho ejercicio.

La naturaleza, atribuciones y funcionamiento de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos se desprenden de los artículos 79 a 86 del COFIPE de enero de 2008; la Unidad asumió las atribuciones que anteriormente despachaba la Comisión de Fiscalización, es decir, aquellas que le reconocía el COFIPE de 1990 como las que le habían sido reconocidas en la normatividad contenida en el COFIPE de 2008, de tal forma que se encarga de la revisión de los informes que sean presentados por los Partidos Políticos Nacionales, Agrupaciones Políticas Nacionales, Organizaciones de Observadores Electorales y de aquellas Organizaciones que pretendan constituirse como partido, lleva a cabo la liquidación de los entes políticos cuando estos pierdan su registro y sustancia los procedimientos de Queja y Oficiosos respecto de los ingresos y egresos de los entes políticos y para todo ello, de igual forma goza de inmunidad ante el secreto bancario fiduciario y fiscal.<sup>2</sup>

2 ZAVALA, Marco A., Estudio sobre la Reforma Electoral 2007, Tribunal Electoral de la Federación, México D.F 2008.

#### 1.4 Los Partidos Políticos y las Agrupaciones Políticas en México.

La historia de los partidos políticos en México puede dividirse en varios momentos determinantes que han marcado la vida del país. El primero de ellos sin duda el que caracteriza la primera década del siglo XX, en la cual se hizo evidente el deseo de la sociedad para enfrentar finalmente a la dictadura de Porfirio Díaz, misma que suscitó la Revolución mexicana, la que al culminar legitimó al Partido Nacional Revolucionario, integrado por los principales caudillos del movimiento, y que al paso del tiempo tomaron las posiciones políticas relevantes. Éste fue

organizado por el General Plutarco Elías Calles, siendo fundado el 4 de Marzo de 1929. Este partido fue cobrando fuerza e integrando posturas ideológicas siempre del cuerpo de militantes y generales que el recuerdo revolucionario cobijó por muchas décadas.

Aunque posteriormente el General Lázaro Cárdenas cambió el nombre por Partido de la Revolución Mexicana en 1938, y en 1946 se denominó finalmente Partido Revolucionario Institucional, éste siempre se sostuvo a partir del ideal revolucionario que básicamente debía proteger el interés de la sociedad en su conjunto, y abanderar los derechos de las clases marginales, ello lo demuestra su lema de entonces en el que se mencionaba la “Democracia y Justicia Social”. A través del tiempo han sido muchas críticas las que surgen alrededor del papel que desempeñó el PRI en la historia de la nación, sin embargo, debe reconocerse que hubo una línea muy marcada de ejercicio del poder que pretendió siempre el desarrollo y crecimiento económico, enfrentándose en diversos momentos a situaciones económicas y políticas adversas en el entorno internacional. Pese a ello, puede decirse que sus logros más importantes fueron haber dado a la nación un cuerpo integrado de normas jurídicas, en las que los derechos de los ciudadanos han sido plasmados en la Ley Suprema, la Constitución, y dar la oportunidad para construir un clima político que poco a poco se ha ido acercando al camino democrático, puesto que pueden incluirse movimientos tan importantes como el obrero, la reforma agraria, la libre empresa, que son punto de partida para

el desarrollo posterior de instituciones públicas y privadas que representan actualmente la dinámica del país y sus relaciones con el exterior.

En razón de lo anterior el hecho de que en teoría política se ha sugerido una división entre las corrientes ideológicas que siguen los partidos políticos, asumiendo así a éstos como “De izquierda” o “De Derecha”. Es decir, en contra del poder oficial, o a su lado, también pueden caracterizarse como aquellos partidos que representan a las clases populares y sus derechos, o los que finalmente atienden a ciertos sectores de mayor poder político e intereses de industriales, banqueros o extranjeros; en este sentido, otro de los partidos representativos de la historia de México, ha sido el Partido Acción Nacional, a quien puede denominarse de Derecha, por su afiliación ideológica y aunque en determinado momento representó la oposición (izquierda), a la oficialidad, lo cierto es que por sus principios ideológicos, y hasta religiosos, éste se ha reconocido de extrema derecha.

Sus antecedentes datan de 1935 cuando dentro de la crisis que vivía el Partido Nacional Revolucionario sectores de las clases populares decidieron brindar su apoyo a un partido nuevo encabezado por la figura legendaria de Manuel Gómez Morín, ideólogo, político y visionario mexicano que deseó iniciar un movimiento que democratizara al país. El PAN fue fundado el 16 de Septiembre de 1939, bajo una doctrina de Humanismo Político, lo cual puede traducirse en un interés fundamental en el ser humano, en su desarrollo social, espiritual, y el respeto pleno a su voluntad, a través del cual se busque no sólo su propia trascendencia sino el bien del resto de las personas. En el año 2000, había un largo proceso de lucha democrática, de conversión ideológica y de conciencia social que llevó a lo que se denominó alternancia política; es decir, el cambio de poder del PRI a

manos del PAN.

El Partido de la Revolución Democrática también responde al calificativo de Izquierda, aunque su origen procede de la oficialidad, ya que lo conforman

inicialmente priístas inconformes quienes pretendían otras vías políticas para abanderar la representatividad de las clases que tradicionalmente fueron marginadas en los cambios y decisiones políticas. En sus propuestas hay un cambio total de paradigma, ya que el PRD, propondrá siempre el alejamiento de la dependencia económica e institucional de gobiernos extranjeros. Ve en los modelos económicos impuestos desde los países desarrollados y sus organismos de financiamiento un proceso de deterioro de la autonomía de la voluntad de México, y pugna por construir no sólo modelos económicos que respondan a necesidades propias, sino formas de participación incluyentes de los grupos marginados como las clases populares, para que el gobierno realmente represente a las mayorías. En los años 90 el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas representó un liderazgo sin igual en el PRD, logrando integrar a su lucha a otros partidos de izquierda como el Partido Mexicano Socialista, el Partido Socialista Unificado, entre otros, lo que finalmente culminó en la creación del partido de la Revolución Democrática el 5 de Mayo de 1989. Ha sido uno de los mayores críticos de los gobiernos en el poder, y ha señalado como puntos de interés desarrollar gobiernos representativos de las clases populares; inclusivos, tolerantes, que ataquen los vicios del poder, como la corrupción y el tráfico de influencias. A la fecha ha tenido conquistas de suma importancia en el ámbito electoral, ya que desde hace varios años representa al gobierno de la Ciudad de México, y tiene representación en ambas Cámaras siendo una de las tres principales fuerzas políticas en el Congreso. Muchos otros esfuerzos de organización y convocatoria han culminado afortunadamente en la creación de partidos que significan opciones para el electorado, y que en ciertos momentos han decidido integrarse o aliarse a las fuerzas políticas de mayor presencia en el Congreso, para poder realizar planteamientos que reciban el apoyo de la ciudadanía. Así, la mecánica que han seguido los partidos de reciente creación ha sido el de lograr primero el reconocimiento del Instituto Federal Electoral, para tener presencia en el Congreso, y desde ahí conformar alianzas con partidos de mayor peso, lo que origina un verdadero debate político y lleva a la mesa de discusiones temas que habían sido descuidados, como es el caso de la equidad de género, la inclusión de

las minorías en el proceso político y la discusión de las leyes, el respeto a los derechos humanos, el indigenismo, etc. Estos partidos que representan hoy una alternativa ideológica para los ciudadanos en razón de su participación siempre propositiva de nuevos temas, como es el caso del Partido Convergencia, el Partido del Trabajo, Partido Nueva Alianza, y el Partido Verde Ecologista de México.

Las Agrupaciones Políticas Nacionales tienen su antecedente en las Asociaciones Políticas Nacionales introducidas por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) de 1977. Esta ley electoral surgió en el contexto de la reforma política de la época, encaminada a abrir el juego político-electoral a una serie de organizaciones que no contaban con los mecanismos legales para su expresión institucional. Con la LFOPPE, el sistema electoral mexicano inició un largo proceso de apertura para dar cabida a la pluralidad existente en la sociedad.<sup>3</sup> Eran definidas como “formas de agrupación política susceptible de

transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos, que contribuyen al desarrollo de una opinión pública mejor informada y con mayor densidad ideológica”; y estableció que para obtener el registro como Asociación Política Nacional se debería acreditar ante la Comisión Federal Electoral los siguientes requisitos: contar con un mínimo de 5,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional; además de tener delegaciones en al menos diez entidades federativas. Igualmente, debían comprobar haber efectuado actividades políticas continuas durante los dos años anteriores a la fecha de solicitud de registro, y demostrar que “como sustentantes de una ideología definida” constituían centros de difusión de la misma; finalmente, disponer de documentos en donde se contemplaran los lineamientos ideológicos y las normas para su vida interna; a la vez de una denominación distinta a cualquier otra asociación o partido

3 FLORES, Anselmo. Control y sanción. El Financiamiento Público a las Agrupaciones Políticas Nacionales en México, (2000-2005) en Revista CONfines 4/8 agosto- diciembre 2008

Por otro lado la ley electoral de la época no definía un verdadero sistema de financiamiento a las asociaciones políticas y el Código Federal Electoral (CFE) de 1986, a pesar de que amplió la normatividad en relación con las asociaciones

políticas nacionales, no avanzó nada respecto al sistema de financiamiento; excepto una mención a que tendrían derecho a dos tipos de prerrogativas: las franquicias postales y telegráficas determinadas para los partidos políticos y b) apoyos materiales para sus tareas editoriales posteriormente, la reforma político-electoral de 1989-1990, que creó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), canceló la figura jurídica de Asociaciones Políticas Nacionales y no será sino hasta la reforma de 1996 que la ley electoral volverá a introducir esa figura; pero, ahora, con la denominación de Agrupación Política Nacional (APN) amplió los requisitos: la ley estableció que para obtener su registro deberían acreditar ante el IFE un mínimo de 7,000 asociados en el país y contar con un órgano directivo de carácter nacional; además, tener delegaciones en cuando menos diez entidades federativas; disponer de documentos básicos, así como aquellas que, en su caso, señalase el Consejo General del IFE.

El cambio no sólo fue de nombre sino también de objetivos; pues, a diferencia de los códigos anteriores, el COFIPE señaló que: “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”. En razón de lo anterior se observa que existe un cambio sustancial entre el ser consideradas como formas de agrupación políticas y el ser vistas como formas de asociación ciudadana; esta última, de significado más general. Igualmente, mientras la LFOPPE consideraba a las asociaciones políticas parte integrante del sistema de partidos, el COFIPE las “supone” al margen del sistema de partidos al considerarlas instrumentos de participación ciudadana alternas a la participación en partidos políticos. 4

4 Ídem

Otro cambio sustancial que merece mencionarse es que, mientras que la LFOPPE

les permitía a las asociaciones políticas participar en los procesos electorales federales, previo acuerdo de “incorporación” con un partido político, el COFIPE estableció que las APNs sólo pueden participar en los procesos electorales

federales mediante acuerdo de “participación” con un partido político (no pudiéndolo hacer con coaliciones). En el entendido de 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.

Finalmente, los objetivos previstos en las dos leyes electorales son considerablemente diferentes; mientras que la LFOPPE les ordenaba contribuir al desarrollo de una opinión pública mejor informada y con mayor densidad ideológica (una expresión etérea que nunca se supo qué significaba), el COFIPE les ordenó actividades más definidas y limitadas que se pueden agrupar en la actividades de educación cívica e instrucción política acerca de los derechos y principios de un régimen democrático. Para cumplir con dichas tareas, la ley electoral estableció que las agrupaciones políticas con registro contarían con financiamiento público. Cosa que mantuvieron hasta la reforma de 2007, donde la ley no consideró que debían gozar de dicho privilegio.

Derivado del creciente aumento de agrupaciones políticas que solicitaban su registro y las cuales lo veían más como un buen negocio que como una coadyuvancia hacia la democracia, a la fecha, las agrupaciones políticas son ya contadas dado que su organización y fiscalización se encuentra más delimitada prueba de ello fue el ejercicio 2009, en el cual la gran mayoría no presentaron su informe anual acreditando una conducta grave que terminó por ser sancionadas con la cancelación de su registro, el argumento fue que al no haber contado con financiamiento no tenían nada que reportar y por ende consideraron ni siquiera presentar informe en ceros; otro tanto de agrupaciones presentaron su informe pero en forma extemporánea lo cual permitió que salvaran su registro y solo unas cuantas cumplieron con su obligación de presentar su informe de ingresos y gastos; dado que algunas habían recibido un estímulo económico por el correcto desempeño que habían mostrado.<sup>5</sup>

5 Ídem

### 1.5 El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Los antecedentes del Tribunal de lo Contencioso Electoral se remontan a la reforma política de 1986, en el artículo 60 Constitucional en cuyo texto se enunciaba que la ley establecería los medios de impugnación que garantizarán que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por la norma jurídica. Fue un órgano autónomo de carácter administrativo, que constituyó en su momento, un avance en el perfeccionamiento del sistema electoral regido por el Derecho y definido por el Código Federal Electoral hasta 1987.<sup>6</sup>

6 DE LA PEZA, Muñoz José Luis, El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Administración de Justicia Electoral en México, Revista de Administración Pública. México, D.F, pp. 127.

Pasado el tiempo 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. Dando paso a las modificaciones de 1990 en donde se realizaron modificaciones constitucionales y legales dando origen a un nuevo marco jurídico en materia político–electoral que dieron paso la creación del Tribunal Federal Electoral, que sustituye al Tribunal de lo Contencioso Electoral definido por la 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.

Durante 1995 y 1996, se llevó a cabo una amplia consulta pública sobre reforma electoral en curso y la 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 publicándose el Decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.que comprendía 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.
- . Ahora al 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

Tribunal  
Electoral del  
Poder Judicial de  
la Federación

Magistrada  
Presidenta

Ma. del Carmen  
Alanís Figueroa.

Magistrado

José Alejandro  
Luna Ramos

Magistrado

Salvador Olimpo  
Nava Gomar

Magistrado

Pedro Esteban  
Penagos López

Magistrado

Constancio  
Carrasco Daza

Magistrado

Flavio Galván  
Rivera

Magistrado

Manuel  
González  
Oropeza

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.

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. Actualmente El Tribunal Superior se compone de la siguiente forma

## CAPITULO 2

### LA PROTECCIÓN A LOS BIENES JURIDICOS TUTELADOS Y EL FINANCIAMIENTO DE LOS ENTES PÚBLICOS A TRAVÉS DEL ESTADO.

#### 2.1 Clases de financiamiento a los Partidos Políticos y las Agrupaciones Políticas.

Para conocer realmente el objeto del presente trabajo es importante dar un recorrido respecto que aquellos bienes jurídicos tutelados que protege la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos; la cual dentro de sus distintas facultades es la encargada de revisar dictaminar y proyectar la resolución que recae a los distintos informes que son obligación de los Partidos Políticos Nacionales y Agrupaciones Políticas Nacionales presentar mandato de ley en relación a los ingresos y gastos que efectúen en el ejercicio sujeto a revisión. 7

7 ANDREA, SÁNCHEZ Francisco José, Los Partidos Políticos. su Marco Teórico-Jurídico y las Finanzas de la Política, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, tomo XI.

En razón de lo anterior es importante mencionar las distintas clases de financiamiento que la ley reconoce que es financiamiento: público, privado y autofinanciamiento; y posteriormente hablar de aquel que le corresponde a cada ente político.

##### 2.1.1. Financiamiento público.

En nuestro país prevalece el sistema que sostiene la conveniencia de fortalecer el sistema de partidos políticos, entre otros medios, a través de cierto apoyo económico del Estado, lo que ha dado lugar a un modelo de financiamiento público, con marcada supremacía sobre el privado, lo cual tiende a conseguir un mayor equilibrio en la competencia electoral democrática considerando algunos autores al financiamiento como:

“Financiamiento Político” debe entenderse como la política de ingresos y egresos de las fuerzas políticas, tanto para sus actividades electorales, como para las permanentes.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> ZOVATTO, Daniel, “El Modelo de Financiación de los Partidos Políticos en México”, en la financiación de la política en Iberoamérica, editado por Pilar del Castillo y Daniel Zovatto G., IIDH- CAPEL, San José, Costa Rica, 1998.

Y llegando a la conclusión de que no es sino hasta años recientes cuando en la mayor parte de los países latinoamericanos se ha planteado, como parte del proceso de profundización de la democracia y de cara a una multiplicidad de escándalos de corrupción, la necesidad de reformas político-electorales tendientes a garantizar una mayor transparencia y equidad en el financiamiento de la política.

Lo anterior conlleva, en primer lugar, a que la cultura de la transparencia y la obligación de dichas fuerzas de rendir cuentas al Estado y a la sociedad civil han estado por lo general ausentes en la escena político-partidaria latinoamericana. En segundo lugar, y a pesar de regulaciones en la mayor parte de los países de la región que imponen a los partidos la obligación de transparentar sus finanzas, hoy en día ni los partidos ni los órganos de control cuentan con la experiencia necesaria en este ámbito que garantice que los datos brindados sean exactos y confiables. Por su naturaleza, el financiamiento público o político suele distribuirse equitativamente y utilizarse en las actividades previstas originalmente, sin embargo hay un intenso debate en torno a “los pros y los contras” de la utilización a gran escala del financiamiento a partidos y campañas. Los principales argumentos que se esgrimen a favor y en contra del financiamiento público son cuatro:

1. El financiamiento público contribuye a que los partidos se “liberen” de presiones o influencias externas; es decir, robustece la autonomía de los mismos. Asegurando la independencia del financiamiento que impida

presiones para alterar sus decisiones una vez que ocupan un puesto de

elección popular.

2. El financiamiento público permite exigir a los partidos que reporten públicamente sus ingresos y gastos; y de esta manera, permite una mejor fiscalización de los fondos partidistas. transparentando públicamente el nombre de los donantes y el monto de los donativos, inhibiendo conductas ilegales y alimenta la confianza de los ciudadanos en los partidos.

3. El financiamiento público contribuye a promover una equidad básica en la contienda, toda vez que garantiza un ingreso mínimo a todos los partidos y candidatos.

4. El financiamiento público hace menos necesarias las fuentes de financiamiento prohibido, y se reducen sus incentivos para acudir a fuentes ilegales o a donantes de reputación dudosa.

Ahora bien para entender la distribución del financiamiento público es importante saber cómo se determina, el fundamento del mismo lo encontramos en los artículos 41 fracción II Constitucional y 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, los cuales refieren:

Artículo 41 fracción II Constitucional

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.

Art 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

“Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:

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;...

En razón de lo anterior, es importante subrayar algunos elementos; en la fracción primera del inciso a) la ley es muy clara al definir un tope real que podrán recibir de financiamiento los partidos políticos, considerando como base el total el resultado de multiplicar el total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del S.M.G.V. D.F.; ahora bien, de esto parte para distribuir de forma "igualitaria" a cada uno de los partidos el 30% del total del financiamiento; es aquí donde protege el Estado la necesidad que pudieran tener los partidos para cubrir sus gastos erogados a través de fuentes ilícitas; posteriormente la cantidad

sobrante de dicho reparto será repartida de acuerdo a la votación emitida a favor de cada partido, lo cual obviamente permitirá cubrir sus gastos de acuerdo a la proporción de sus necesidades, ya que no será lo mismo el partido que apenas consiga el 15% de la votación nacional a aquel que resulte ganador del 40% de la misma. Asimismo destinará el 3% de este a actividades específicas como entidades de interés público.

No es óbice decir que del total de financiamiento que le sea asignado a un partido como prerrogativa, este tendrá la obligación de cumplir con diversas reglas que enuncia en Código, tales como destinar el 2% del total anual a actividades específicas como: la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales y otro 2% será dedicado a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres; todo esto recordemos que será dentro del rubro de actividades ordinarias.

Para el caso de ejercicio en los cuales exista proceso electoral también se destinará independientemente del financiamiento público financiamiento para la campaña en su caso, de la renovación total del poder ejecutivo y legislativo o

únicamente legislativo; para el primero de los casos se destinará adicionalmente un 50% del total del financiamiento y para el segundo de los casos solo será el 30% del total en su campaña para solventar sus gastos.

### 2.1.2 Financiamiento privado

El financiamiento privado comprende ingresos que provienen de las cuotas fijas o aportaciones de los militantes, de las donaciones realizadas por individuos o instituciones de naturaleza diversa (de monto y periodicidad variable) es decir simpatizantes, pero con sus excepciones claramente definidas; del producto de las actividades propias del partido, del rendimiento de su patrimonio y de los créditos concertados con los agentes financieros, principalmente. Algunos autores consideran que existen cinco razones “virtuosas” (es decir, no corruptas) por las que individuos aportan dinero a un candidato:

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

5. Desean satisfacer su ego; es decir, desean sentirse cercanos a una figura pública prominente, desean sentirse parte del “equipo” de un candidato.

En América Latina, la enorme corrupción ligada a la forma en que los partidos financian sus campañas electorales, así como los escándalos por la vinculación de las agrupaciones partidarias y candidatos con dinero proveniente de actividades ilícitas, particularmente del narcotráfico, han conducido en la región a la introducción de prohibiciones y límites a las contribuciones de carácter privado y a la fijación de topes respecto de aportaciones.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 77 establece diversos tipos de prohibiciones en relación con quiénes pueden realizar aportaciones de recursos económicos a los partidos políticos, como aquellas que provengan de:

- . Alguno de los Poderes de la Unión, Estados ni Ayuntamientos;
- . Dependencias, entidades u organismos de la administración pública en sus tres niveles de gobierno, centralizados o paraestatales y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- . Partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- . Organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- . Ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión;
- . Personas que vivan o trabajen en el extranjero;
- . Empresas mexicanas de carácter mercantil.

Con estas prohibiciones se busca una competencia más equitativa en los procesos electorales, así como evitar que pueda existir la influencia de determinados intereses en la actuación de los partidos políticos.

Asimismo es importante precisar que la suma que cada partido político puede obtener anualmente de los recursos provenientes de la militancia, las aportaciones realizadas por todos los candidatos de un mismo partido, el autofinanciamiento de los partidos políticos y lo obtenido mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, no podrá ser mayor al 10% anual del monto establecido como tope de gasto de campaña para la elección presidencial inmediata anterior. Antes se preveía que las modalidades de financiamiento mencionadas, no podrían rebasar el 10% del total del financiamiento o ordinario.

En este orden de ideas es importante mencionar que las aportaciones que hagan los militantes o los simpatizantes podrán ser en efectivo o bien en especie; muchas de las ocasiones se confunden ambos conceptos entendiéndose que para

ser aportación solo puede llevarse a cabo mediante efectivo, sin embargo, debemos considerar además de ello a los bienes y servicios que puedan serle de utilidad (en el caso de actividades ordinarias podríamos considerar algún inmueble que albergue las instalaciones y que algún simpatizante lo dé en comodato; en las campañas podemos encuadrar las camisetas que se reparten en los eventos); sin embargo, es importante señalar que todas las aportaciones tienen un tope máximo y la obligatoriedad de emitir un recibo que ampare dicho monto o en su caso el bien donado, la temporalidad y el contrato que ampare dicho objeto, siempre considerando si es proveniente de la militancia o de los simpatizantes.

2.1.3 Autofinanciamiento (juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, etc.) y rendimientos financieros.

Comprende todos los ingresos obtenidos por concepto de actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales y de cualquier otra similar que realicen con el propósito de recolectar fondos. Por lo que hace a esta modalidad de autofinanciamiento la ley previó la necesidad de controlar eficazmente los recursos que pudieran ingresar de esta manera, recordemos que a través de este tipo de medios era como podrían disimularse diversos actos ilícitos, para tal hecho se ha previsto que la unidad de fiscalización sea informada de cualquier evento que el partido político desee realizara para obtener recursos, de tal forma que la autoridad podrá designar al personal indicado para realizar las visitas de verificación necesarias en caso de juzgarlo pertinente.

Cabe hacer mención que todos los casos el instituto político deberá remitir toda la documentación que avale el desarrollo del evento, es decir; listas de los asistentes cronología del evento, etc.

Por lo que hace a las rifas el partido promovente deberá integrar un expediente en el cual conste el permiso expedido por la Secretaría de Gobernación y toda la documentación soporte de la tramitación de este, hasta inclusive la documentación que avale la entrega de los premios.

Debemos recordar que es preciso tener bien delimitados las reglas a seguir durante el sorteo, juego o evento, esto considerando los antecedentes de la fiscalización tales como el Pemexgate que en su momento disimulo una rifa y termino siendo aportaciones económicas de entes prohibidos.

Rendimientos Financieros. En este caso serán considerados como tales los intereses que se obtengan por todas las operaciones bancarias o financieras que

realicen, siempre que sean nacionales y sean soportados por los correspondientes estados de cuenta; asimismo, nunca versaran sobre acciones bursátiles

Por lo anterior el instituto deberá entregar a la autoridad un informe pormenorizado de todas las operaciones, contratos y operaciones efectuadas mediante el cual la Unidad de Fiscalización tendrá la certeza del origen de los recursos obtenidos, por otro lado el instituto político cumplirá con uno de los principios básicos de la fiscalización que es la rendición de cuentas.

Sin embargo, es importante tener cuidado en ello ya que los recursos derivaran de intereses de cuentas bancarias, esto debido a que no por el hecho de ser cuentas nacionales no están exentas del lavado de dinero o incluso del origen desconocido de dichas cuentas, por lo cual en este caso deberá tenerse bien identificado su origen y movimiento que se efectúan durante el ejercicio o en su caso el proceso que se fiscaliza y de tal hecho los beneficios económicos que se obtuvieron de ella, en este caso los rendimientos financieros.

## 2.2 El proceso de fiscalización emanado del mandato constitucional.

En materia de fiscalización, la última de las reformas realizadas en 2007 dio un cambio total a la que hasta entonces habíamos manejado; anteriormente no existía un mandato constitucional que nos hablara propiamente de un órgano técnico de gestión, que se encargara de fiscalizar los gastos de los entes políticos que son susceptibles de recibir financiamiento y con ello contribuir en el desarrollo de la vida democrática; anteriormente solo existía una comisión permanente que la integraban un grupo de consejeros ciudadanos y la cual sea dicho de paso adolecía de diversas limitantes tales como el secreto bancario, fiduciario y fiscal, (ejemplo de ellos es el Pemexgate y Amigos de Fox) los cuales quedaron plenamente libres con esta reforma asimismo dentro de las nuevas facultades otorgadas al órgano se otorgó el poder para requerir información a personas físicas o morales con la prevención que para el caso de negarla podrían hacerse acreedores a determinadas sanciones, lo cual posteriormente se plasmo a través del SUP-RAP 341/2009 (entendiéndose por Sup, Superior y por Rap Recurso de Apelación).

En razón de lo anterior el órgano encargado de dicha labor sería la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, creada en cumplimiento a lo ordenado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 41; y la cual se vería plenamente materializada el 18 de enero de 2008 mediante el acuerdo emitido por el Consejo General en virtud del cual le confirió diversas atribuciones entre las cuales y no menos importantes estaría la revisión de los informes por disposición legal se encuentran obligados a presentar los entes políticos respecto de los ingresos y gastos generados en el ejercicio a revisar.

En este entendido, recordemos que los entes obligados a presentar dichos informes:

- . Los Partidos Políticos Nacionales.
  
- . Las Organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como Partidos Políticos Nacionales.
- . Las Agrupaciones Políticas Nacionales.
- . Las Organizaciones de Observadores Electorales.

#### 2.2.1. Informes de gastos:

Una de las muchas facultades y no menos importantes de la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos, (en adelante UFRPP) es la revisión de los informes de ingresos y gastos derivados del ejercicio sujeto a revisión de los entes políticos; por mandato constitucional éstos deberán presentar un informe anual, un informe trimestral, de precampaña y campaña, así como los informes expeditos en su caso.

En dichos informes en todos los casos la revisión versará específicamente de todo aquello que presenten para acreditar su dicho los entes políticos; la autoridad podrá hacer uso de todos los medios necesarios para corroborar la autenticidad de

lo reportado; debido a que un fin primordial de dichos informes será la transparencia y rendición de cuentas.

En razón de lo anterior, y ante la necesidad de mantener aparatos partidarios permanentes y la de llevar a cabo campañas electorales costosas, ha colocado a los partidos frente al problema de tener que recaudar grandes sumas de dinero, sin importarles a algunos de ellos el origen de tales sumas. Cuando esto sucede, se abre la puerta al financiamiento posiblemente ilegal, al predominio de fuertes grupos económicos, al tráfico de influencias y al narcofinanciamiento.

Los procedimientos de fiscalización de los recursos de los partidos políticos están

orientados a la búsqueda de información sobre el origen del dinero que emplean, cómo lo emplean, en qué lo emplean y qué también empleado se encuentra, es decir, implica revisar el origen y aplicación del dinero que reciben los partidos políticos dentro los procedimientos encontramos los siguientes:

#### 2.2.1.1 Trimestrales.

Estos informes 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 errores u omisiones, se notificará al partido a fin de que las subsane o realice las aclaraciones conducentes.

Sin embargo, estas solo tendrán el carácter de recomendaciones que ayudarán a los partidos para que al entregar su informe anual sea menos equivocado. Los informes trimestrales tienen carácter exclusivamente informativo para la autoridad y durante el año del proceso electoral federal se suspenderán.

En dichos informes se revisarán únicamente las balanzas de comprobación de gastos, los libros de registro y aquello que nos arroje la identificación de gastos efectuados por los partidos políticos, el fin no será corroborar lo reportado sino evaluar el estado que guarda la administración. (Artículo 83, NUMERAL 1 del COFIPE : Los partidos políticos deberán presentar ante la Unidad los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, sean anuales, trimestrales, de precampaña o campaña).

#### 2.2.1.2 Anuales.

De acuerdo al artículo 83 del COFIPE, dentro de cualquier procedimiento primeramente la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones y Otros, (en adelante DAPPAPO) designará con anticipación, al personal con base en el monto del financiamiento y complejidad del partido para revisar su informe, así mismo elaborará el programa y procedimiento de auditoría a realizar; elaborará el oficio mediante el cual informe al partido la fecha del vencimiento de presentación y la documentación que debe acompañar al informe incluyendo la invitación para llevar a cabo la auditoría en las instalaciones de la Unidad o en la sede que designe el partido; dicho oficio deberá ser avalado por la Dirección General y la Dirección de Resoluciones y Normatividad (en adelante DRN), para que una vez hecho lo anterior sean notificados los partidos políticos.

En razón de lo anterior, los partidos deberán presentar su informe a más tardar 60 días después de terminado el ejercicio que se fiscaliza ante la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en adelante UFRPP (artículo 83, numeral 1, inciso b), fracción I del COFIPE); para el caso de dicha revisión se lleve a cabo en las oficinas de la Unidad, el informe se remitirá con la totalidad de las pólizas y la documentación que soporta sus registros contables, (facturas, recibos, contratos, balanzas, etc.).

En caso de que la revisión se lleve a cabo en las oficinas del partido se remitirá únicamente el informe para que los auditores realicen el cotejo con el material que se encuentra en las instalaciones, ante tales circunstancias al recibir el informe la UFRPP levantará el acta recepción con la documentación presentada y el inicio de los trabajos de revisión para lo cual contará con 60 días.

En razón de lo anterior, lo primero que hará será la revisión de gabinete sobre la documentación presentada y se generarán los primeros oficios de errores y omisiones (artículo 84, numeral 1, inciso b) del COFIPE); aquí el partido verá reflejado la oportunidad de subsanar y aclarar aquello que sea una irregularidad para la autoridad fiscalizadora; y tendrá materializado su derecho de audiencia, mismos que deberán de igual forma ser avalados tanto por la Dirección General como por la DRN antes de ser notificados a los partidos políticos; así mismo en esta etapa se llevará a cabo la primer confronta (artículo 81, numeral 2 del COFIPE. 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 a que se refiere el presente capítulo. 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) respecto de los hallazgos detectados.

Cabe hacer mención que en el caso de la primera vuelta de oficios de errores y omisiones el partido tendrá un término de 10 días para subsanar todos aquellos requerimientos hechos por la autoridad, una vez atendidos los mismos se les dará seguimiento y se concluirá si se tienen por subsanadas las irregularidades o en su caso si de dichas respuestas no se acreditan mas observaciones que puedan ser objeto de sanción por lo cual una vez revisado se girarán la segunda vuelta de

oficios de errores y omisiones en la cual habiendo sido aprobados por ambas Direcciones y notificados a los partidos, éstos tendrán solo 5 días improrrogables

para contestarlos y nuevamente se llevará a cabo la segunda y última confronta de documentos.

Establecido lo anterior será obligación de la UFRPP informar a los partidos de aquellas irregularidades que haya tenido por subsanadas. Llevado a cabo el periodo de revisión la DAPPPO llevará a cabo el acta de cierre de los trabajos, y dará inicio con la etapa de elaboración de Dictamen en la cual emitirá una apreciación técnica de la documentación revisada, apoyándose en la reglamentación de la materia y las normas de contabilidad propias de su encargo.

Elaborado el proyecto de Dictamen y una vez que ha sido avalado por la Dirección General y la Dirección de Resoluciones y Normatividad (en adelante DRN) se emitirá un Dictamen consolidado que servirá de base para que la Dirección de Resoluciones elabore su proyecto de resolución respecto de los ingresos y gastos de los partidos políticos. Para lo cual tendrá un término improrrogable de 3 días y con lo cual pondrá fin a la etapa de fiscalización; salvo que alguno de los partidos se inconforme con la sanción prevista y decida impugnarla ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

#### 2.2.1.3 De precampaña.

Estos tendrán la misma mecánica de revisión que tienen los informes anuales; sin embargo, deberán ser presentados a más tardar dentro de los 30 días siguientes al de la conclusión de la precampaña por los partidos políticos y serán por cada uno de los precandidatos a candidatos a cargos de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, (artículo 84 del COFIPE) en ellos deberán especificar el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados, posteriormente se llevará a cabo la revisión de la documentación presentada, se notificarán los oficios de errores y omisiones a fin de subsanarlos y a fin de que los partidos políticos hagan uso de su garantía de audiencia, se confrontará todo lo reportado en dos ocasiones, una inmediatamente después de la revisión y otra al

terminar la misma, y posteriormente se llevará a cabo la dictaminación para que finalmente la DRN presente su proyecto de resolución al Consejo General con las sanciones que juzgue prudentes.

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

En razón de lo antes expuesto la falta de presentación por parte del precandidato del informe de precampaña, dentro del plazo establecido, trae como consecuencia que el ciudadano de que se trate no pueda “ser registrado legalmente como candidato”, si es que resulta vencedor en la contienda interna o en la asamblea partidista. Por lo que los partidos deben informar a la autoridad los nombres y datos de localización de los precandidatos que hayan incumplido la obligación para los efectos legales procedentes.

Ahora, dado la importancia que tiene el rendir cuentas claras y sobre todo la independencia de las campañas a intereses ajenos a la democracia se contemplo la existencia de los topes de gastos de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado definidos por el Consejo General a más tardar en el mes de noviembre del año previo al de la elección, equivalentes al 20% del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate de tal forma que se constituya la equidad en la contienda y al recibir cada partido el informe de los precandidatos, debe presentarse a la Unidad de Fiscalización, con lo que se inicia el procedimiento de fiscalización, que hemos descrito, y que concluye con la elaboración de una resolución en su caso apoyada en el dictamen “consolidado” de cada partido político en el que se precisarán las irregularidades encontradas y se propondrán las sanciones que correspondan a los precandidatos o al partido en su caso con la resolución que dé cumplimiento al medio de impugnación que se hubiera interpuesto incluso, en los casos en los cuales los precandidatos no presenten informe alguno.

#### 2.2.1.4 De campaña.

En este tipo de informes la reforma de 2007 previó respecto de los informes de campaña la obligación de presentar informes preliminares antes del 15 de junio del año de la elección y estos deberán versar sobre los ingresos y gastos generados antes del 30 de mayo; sin embargo, se omitió precisar la función de los informes preliminares y menos la posibilidad de que la autoridad formule observaciones respecto de las omisiones, irregularidades o incorrecciones (artículo 83, numeral 1, inciso d) del COFIPE).

Por lo que hace a los informes realmente de campaña estos serán presentados a más tardar dentro de los 60 días posteriores al término de la jornada electoral, cabe hacer mención que aun y cuando de igual forma tienen la misma mecánica de revisión los tiempos cambian en razón a la revisión aquí la autoridad fiscalizadora goza de 120 días que a comparación de los informes antes detallados solo cuentan con 60 días.

Es importante precisar que estos informes son más importantes todavía que los informes de precampaña, puesto que en ellos se fiscalizan los ingresos y gastos generados por “candidatos a puestos de elección” llámeseles Diputados, Senadores y el mismo Presidente de la República; para la correcta fiscalización de ellos es importante considerar no solo los topes de gasto de campaña, sino además si dicha campaña no fue realizada a través de una Coalición (es decir la unión de dos o más partidos políticos para postular a un solo candidato) dado que

si fuera este el caso, deberá tomarse como punto de partida el convenio de coalición que hubieran firmado los integrantes de la misma y de acuerdo a ello, sancionarlos en su caso.

La finalidad de los informes será la rendición y transparencia del manejo de recursos que el partido logre captar para el desarrollo de sus campañas, sin excederse en los topes fijados por la ley; lamentablemente en la actualidad de

sobra esta decir que las sanciones no contemplan ninguna para el entonces candidato, dado que si resultara vencedor en la contienda pero hubiera rebasado los topes de campaña sería imposible cancelarle el ejercicio del mismo pues ya habría tomado protesta, esto dado a los largos tiempos en que se fiscalizan los informes, lamentablemente recortarlos sería imposible dada la cantidad de información y cruce de la misma que es importante cotejar por medio de la revisión o instrumentos contables que DAPPAPO considere utilizar.

En razón de lo anterior y con el fin de tener un panorama un poco más amplio del manejo de recursos es que se instituyeron los informes preliminares de campaña pero no se otorgo a la UFRPP la facultad para pronunciarse respecto del resultado de los mismos.

#### 2.2.1.5 Expeditos.

Estos informes son de nueva creación antes no existían, los trajo la reforma efectuada en 2007, mediante la cual el legislador le concedió a la UFRPP la facultad de abrir procesos expeditos de revisión cuando juzgue necesario a través del artículo 85 del COFIPE y 22.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales; derivados de las visitas de verificación que puede hacer la Unidad y en las cuales se percate de posibles irregularidades que violen la normatividad electoral dentro del periodo de precampaña o campaña previo acuerdo del Consejo General; sin embargo, desde la entrada en vigor de la normatividad vigente solo se ha llevado a cabo un proceso expedito de precampaña, en el cual en razón a la naturaleza de los mismos se acortaron los plazos para quedar como sigue:

En un procedimiento ordinario así como en el expedito el plazo para presentar el informe será de 30 días naturales, para la revisión de la documentación exhibida se otorgo un plazo de 15 días naturales contados a partir de la aprobación del acuerdo del Consejo General mediante el cual se haya determinado el inicio del

procedimiento, incluyendo la notificación de errores y omisiones cuando en el ordinario de precampaña es de 60 días naturales, para la presentación de correcciones y aclaraciones solicitadas solo se concedieron 05 días naturales en la primera vuelta, el plazo improrrogable para subsanar fue de 03 días naturales en segunda vuelta y la dictaminación del informe se llevo a cabo en 10 días para proyectar la resolución del informe solo se tuvieron 03 días.

De acuerdo al CG956/2009 con apenas 23 días se llevó a cabo la fiscalización expedita de precampaña tomando en consideración los criterios de:

- a) La obtención del registro de candidato ante el Instituto Federal Electoral.
- b) El monto total de gastos aplicados a las precampañas electorales.
- c) La omisión de presentar documentación comprobatoria indispensable para verificar el origen y destino de los recursos.
- d) La existencia de elementos suficientes respecto de la probable comisión de faltas en materia de origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos.

La esencia de dicho proceso fue evitar que llegara a ser registrado un precandidato a un puesto de elección habiendo rebasado un tope de campaña establecido y dado los tiempos que para antes de la reforma eran punto de partida, sería imposible la reparación ya que para entonces el precandidato no solo sería candidato, sino muy probablemente ya habría sido protestado en el cargo y estaría ejerciendo funciones.

## 2.2.2 Las Agrupaciones Políticas Nacionales.

### 2.2.2.1 Informes Anuales.

Las agrupaciones a diferencia de los partidos políticos nacionales, solo presentan un informe anual de los ingresos y gastos que tengan dentro del ejercicio, tienen

prácticamente la misma mecánica para ser fiscalizadas; salvo que ellas deben presentar su informe a más tardar noventa días después de terminado el ejercicio y en su revisión solo tendrán una vuelta de errores y omisiones.

Actualmente y dado a la pérdida de financiamiento público que han tenido la normatividad poco a poco se ha ido flexibilizándose al grado que para el caso de aquellas agrupaciones que no hayan tenido movimientos financieros dentro del ejercicio en revisión, bastará la mera presentación del informe a través del “IA-APN” Informe Anual del Reglamento, sin la necesidad de presentar los demás anexos incluidos en el Reglamento; en original, con nombre legible y firma autógrafa del responsable del órgano de finanzas y acompañado de un escrito dirigido al titular de la UFRPP en el que manifieste que la agrupación política que representa no tuvo ingreso y egreso alguno (artículo 34 del COFIPE, numeral 4).

Esto es así en razón a la medida que pretenden garantizar la rendición de cuentas y considerando que una política al accesar a la vida democrática debe garantizar que los recursos privados que obtiene, tienen un origen lícito y no contravienen o comprometen su desempeño real al celebrar convenios de participación con los partidos políticos en época de campaña.

### 2.2.3 Los Observadores Electorales.

Los observadores electorales aparecen en 1994, frente a la necesidad de crear la confianza de los ciudadanos frente a los procesos de elección partidaria, anterior a ello lo que hubo fue un intenso activismo para evitar la irregularidades que pusieran en riesgo la legitimación de las elecciones. Por lo cual el IFE impulsó la creación de condiciones la observación electoral e formal profesional creando un fondo de apoyo a la observación electoral, con financiamiento del Ejecutivo Federal pero con criterios técnicos de las Naciones Unidas a través del Comité Técnico de Evaluación lo cual aunado a la invitación a todos los ciudadanos a participar para recibir apoyo financiero, capacitación, orientación, y asesoría para

desarrollar ejercicios de observación electoral que no solo fueran el observar el día de la jornada electoral sino hacer conciencia en el ciudadano de su voto.

En el caso de los observadores electorales la mecánica en su fiscalización no cambia mucho, sin embargo, los plazos se reducen; dado que su objetivo es proporcionar un elemento más que otorgue certeza en los comicios, fomentar la participación libre y voluntaria de ciudadanos responsables de ejercer sus derechos políticos, en estricta observancia de las leyes emitidas para tal efecto, así como ampliar los cauces de participación ciudadana democrática en la elección (artículo 5, numeral 5 del COFIPE).

En ese entendido de ideas, los observadores están obligados a presentar un informe respecto de sus ingresos que obtengan para el desarrollo de sus actividades a más tardar treinta días después de la jornada electoral, su revisión se llevará a cabo en un máximo de veinte días, para el caso de encontrar errores u omisiones, estos se harán del conocimiento de la organización para concederle un plazo no menor a diez días para dictaminar dicho informe en 20 días y realizar el proyecto de resolución en un máximo de tres días.

En otro sentido, es importante señalar que actualmente las organizaciones de observadores electorales no cuentan con financiamiento público, son solo unas cuantas que considerando el desempeño de los mismos han recibido financiamiento por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mediante el convenio firmado entre la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación, el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo suscribieron el denominado “Proyecto de Apoyo a la Observación Electoral 2009”<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> <http://normateca.ife.org.mx/normanet/archivos/convenioIFE-SEGOB08-09.pdf>

Como parte del espíritu de este convenio, se buscó crear condiciones para que la sociedad mexicana pueda expresarse a través de la observación electoral en las diferentes fases y etapas del proceso comicial, entre las que destacan las condiciones de la competencia en el acceso de los partidos a los medios electrónicos, la calidad de las campañas electorales y sobre la procuración y administración de la justicia electoral, así como los aspectos relacionados con la reciente reforma electoral; y no sólo de mantener los enfoques de la observación electoral tradicional durante la jornada electoral.

Una de las especificaciones de dicho Proyecto fue la creación de un Consejo de Normatividad como órgano de dirección facultado para establecer los requerimientos técnicos y programáticos que deberán reunir los proyectos de observación susceptibles de beneficiarse de los recursos disponibles.

Asimismo, el Convenio estableció la creación de un Comité Técnico de Evaluación como órgano ejecutivo técnico encargado de evaluar y validar las características técnicas de los proyectos de observación, así como de aplicar en cada caso los criterios generales de asignación presupuestal. Actualmente el organismo internacional solicita que independientemente del informe que la organización de observadores presenta a la autoridad fiscalizadora emita un segundo informe a para dicho organismo, lo cual hasta el día de hoy ha creado confusión en dicha presentación dado que la organización considera en muchos de los casos que el presentar un informe en el PNUD o en la Unidad de Fiscalización subsana el no presentarlo en la faltante.

Esta circunstancia ha creado un doble trabajo para la autoridad electoral pues en caso de no ser presentado dicho informe en la Unidad y en consecuencia sancionamos por dicha omisión con la pérdida de registro indudablemente la organización de observadores impugnará el acto, lo cual bajo criterio de la Sala Superior resulta un hecho fundado y revoca en su caso la resolución emitida por el Consejo General del IFE.

### 2.3 Los Procedimientos Oficiosos y de queja.

Derivado de la presentación de informes, pero sobre todo de la utilización y manejo de los recursos de los partidos políticos y agrupaciones, entre las facultades de la UFRPP está tramitar y desahogar aquellos “Procedimientos de Queja” que haga cualquier persona o partido respecto de presuntas violaciones a la normatividad electoral materia de fiscalización de los recursos, y de igual forma los “Procedimientos Oficiosos” que sean ordenados por el Consejo General (artículo 372 del COFIPE).

Por procedimiento de queja entenderemos las presuntas irregularidades en que haya incurrido un partido político o agrupación política en materia de origen y aplicación de su financiamiento, a partir de la presentación de una denuncia de ente político u persona física.

Por procedimiento oficioso entenderemos las presuntas irregularidades en que haya incurrido un partido político o una agrupación política en materia de origen y aplicación de su financiamiento, que inicia la autoridad electoral

Ahora bien, en razón de lo anterior es preciso señalar varios puntos que son pilares de ambos procedimientos

Criterios de interpretación:

a) Gramatical: Se toma como base el lenguaje utilizado por el legislador, es decir, la letra de la ley.

b) Sistemático: Se debe vincular el significado que existe entre los principios y las reglas que se encuentran dentro del sistema y la coherencia entre todas éstas.

c) Funcional: Se atiende a los fines de la norma, más allá de su literalidad o

su sistematicidad.

Asimismo, todos los procedimientos tendrán Prescripción para fincar responsabilidades por infracciones administrativas: cinco años, a partir de la fecha del acuerdo de inicio del procedimiento o recepción de la queja; 30 días siguientes a la publicación del dictamen o hasta 3 años cuando la autoridad no hubiera conocido en su momento de los hechos.

Para tal labor la Unidad de Fiscalización cuenta con la Dirección de Resoluciones y Normatividad, la cual estudiará e investigará exhaustivamente los hechos que se denuncian, y en caso necesario, girará tantos oficios como sean necesarios para fijar la litis del asunto y otorgar la garantía de audiencia a que tienen derecho los entes políticos denunciados, e inclusive podrá acumular los expedientes que guarden relación entre ellos o escindirlos de ser el caso contrario.

La Dirección de Resoluciones para su mejor sustanciación se apoyará de todas las pruebas admitidas dentro de los plazos establecidos de acuerdo a la ley, velando en todo momento por el principio de la autonomía de la prueba. Para dar seguimiento a un procedimiento de queja será imprescindible que el escrito inicial contenga la firma autógrafa del denunciante, el domicilio en donde habrá de notificarse, la narración de los hechos que motiven su denuncia ubicados en tiempo, forma y lugar; las pruebas que de ser el caso apoyen la razón de su dicho, y por último la personería que tiene el promovente.

En razón de lo anterior, la Dirección de Resoluciones podrá tener por no presentada la queja cuando carezca de nombre y firma autógrafa del denunciante o si de la narración de los hechos que la motiven, se aprecia que carece de circunstancias de modo, tiempo y lugar que, enlazadas entre sí, hagan inverosímil la versión de los mismos; será desechada de plano cuando:

a) Si los hechos narrados en la denuncia resultan notoriamente frívolos o inverosímiles, o aún siendo ciertos, no configuren en abstracto algún ilícito sancionable a través de este procedimiento;

b) Si la queja no cumple con los requisitos establecidos (nombre y firma autógrafa, narración de los hechos y pruebas) del presente Reglamento, y una vez realizada una prevención y no sea subsanada en el plazo señalado; y

c) Si la queja no es presentada dentro de los tres años siguientes al de la

fecha en que se haya publicado en el Diario Oficial de la Federación el dictamen consolidado relativo a los informes correspondientes al ejercicio durante el que presuntamente se hayan suscitado los hechos que se denuncian.

De igual forma, podrá tenerse por improcedente si se refiere a hechos imputados a un partido político o agrupación política que hayan sido materia de otro procedimiento oficioso o de queja, que haya sido resuelto por el Consejo, y haya causado estado o cuando la UFRPP resulte incompetente para conocer los hechos denunciados.

Y por último podrá ser declararse el sobreseimiento mediante acuerdo que emita el Director de la UFRPP en los siguientes casos:

a) Cuando se refiera a hechos imputados a un partido político o agrupación política que hayan sido materia de otro procedimiento oficioso o de queja, que haya sido resuelto por el Consejo, y haya causado estado o la UFRPP resulte incompetente para conocer del hecho.

b) Cuando el denunciado sea un partido o agrupación política que, con posterioridad a la admisión de la queja o denuncia o a la emisión del acuerdo de inicio del procedimiento oficioso, haya perdido su registro y cuyo procedimiento de liquidación de su patrimonio ya haya concluido; y

c) En el caso del procedimiento de queja, si el quejoso presenta escrito de desistimiento antes de que la Unidad de Fiscalización emita el acuerdo de cierre de instrucción; siempre y cuando a juicio de la misma, o por lo avanzado de la investigación no se desprenda una afectación al interés público, no se trate de hechos graves, ni se vulneren los principios rectores de la función fiscalizadora de la autoridad electoral.

Cabe precisar que dicha substanciación será llevada a cabo bajo fieles lineamientos procedimentales, dentro de los cuales destacan la exhaustividad de la autoridad fiscalizadora y el otorgamiento de la garantía de audiencia a los entes denunciados, así como el respetuoso cumplimiento de los términos que cada diligencia guarda.

Una vez recibida la queja y admitido el procedimiento, la UFRPP hará del conocimiento al Secretario Ejecutivo del acuerdo de admisión que recayó a la misma, enviará a la Dirección jurídica los oficios de inicio del procedimiento para que éste los haga públicos por un periodo no menos a 72 horas y comenzará a

investigar respecto de los indicios que encuentre soportados en la denuncia y requerirá a todas aquellas entidades para conocer la veracidad de los hechos y para el caso de encontrar elementos suficientes que puedan considerarse como violaciones a la normatividad, emplazará al denunciado para que en un término no mayor a 5 días alegue lo que a su derecho convenga y en caso que esto sea considerado para emitir el proyecto de resolución que será presentado para su discusión y aprobación al Consejo General.

Sin embargo es preciso señalar que dentro de la investigación que la autoridad haga deberá recabar de forma exhaustiva toda aquella documentación que pueda aportar datos que o bien desvirtúen los hechos denunciados o soporten el hecho analizado. Siempre velando por el principio de mínima molestia, es decir, las autoridades internas primero, autoridades externas después y por último las personas físicas o morales en su caso.

Una vez recabada toda la información necesaria y satisfecha la línea de investigación por la cual habrá de ser concluido el asunto, la autoridad cerrará la instrucción, publicará en los estrados de la Unidad el acuerdo pertinente y una vez cumplido el término de setenta y dos horas, elaborará el proyecto de resolución que podrá desde sobreseer, infundar o fundar el procedimiento, sancionándolo en su caso, con la amonestación pública, multa o reducción de ministración; inclusive podrá de ser procedente pronunciarse como improcedente para conocer del fondo del asunto, o en su caso sobreseerlo para que una vez aprobado ante el Consejo General, en caso de desacuerdo por las partes, puedan recurrirlo a través de los medios de impugnación procedentes.

Ahora bien es importante mencionar que si dentro de la celebración de la sesión donde se consense el proyecto de resolución del análisis de la misma se requiriera alguna modificación o adhesión la dirección de resoluciones será la encargada de llevar a cabo todas las gestiones necesarias a efecto de poder dar cumplimiento a lo solicitado por el Consejo General.

En este entendido de ideas y para el caso de que una vez recurrida la resolución emitida también corresponderá a la citada Dirección llevar a cabo el acatamiento de sentencia correspondiente a lo solicitado por la Sala Superior del Tribunal Electoral. El cual deberá seguir cuidadosamente todos los puntos que la Sala Superior hubiera considerado modificar y en su caso revocar; asimismo, el proyecto de resolución deberá estar a consideración del Consejo General en el período indicado por la Sala o en su caso a la brevedad posible.

No es óbice a lo anterior mencionar que dicho acatamiento también deberá ser notificado y en su caso puede ser nuevamente recurrido a consideración de los agraviados

## 2.4 Los medios de impugnación.

Son medios de defensa que los entes políticos pueden ejecutar a fin de que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, dando definitividad a los distintos actos y etapas de los procesos electorales, garantizando la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y con características y tales como: la ausencia de efectos suspensivos sobre el acto o resolución impugnados y la plenitud de jurisdicción conferida al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para la resolución de los asuntos de su competencia; a continuación haremos un breve recorrido por aquellos que la Ley nos enuncia, veremos su tiempo de presentación y autoridades competentes, quien puede presentarlos y en que casos procede.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es el ordenamiento regulador de los recursos y procedimientos, que podrán interponerse cuando el afectado no se encuentre conforme con la resolución emitida por el CG del IFE, contemplando entre ellos:

1. El recurso de revisión: que garantiza la legalidad de actos y resoluciones de autoridad electoral federal.

2. El recurso de apelación

3. Juicio de inconformidad

4. El recurso de reconsideración

Garantizan la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal.

5. El juicio Para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

6. El juicio de revisión constitucional: Garantiza la constitucionalidad de actos y resoluciones definitivas y firmes de autoridades locales para organizar y

calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos.

7. El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Para el caso de resolución resolverá en su caso.

- . Recurso de revisión: los Órganos del IFE.
- . Demás medios de impugnación: TEPJ.

Plazos y Términos:

- . En Proceso Electoral: todos los días y horas son hábiles.
- . Si no es proceso electoral: días hábiles (L a V), excepto días festivos.
- . Deberán presentarse dentro de los 4 días siguientes de que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado o su notificación.

Requisitos para la interposición; en el caso de no ser presentada por escrito; o incumple con algún requisitos siguientes; o resulta frívolo o notoriamente improcedente se desechará de plano. También se desechará si no existen hechos y agravios expuestos, o si sólo señala hechos y no agravios.

1. Que se presente mediante un escrito ante la autoridad u órgano partidista responsable del acto o resolución que se impugna, en el que deberá señalarse:

1. Nombre del actor,
2. Domicilio para oír notificaciones,
3. Acreditar la personería del promovente,
4. Señalar la autoridad responsable y acto o resolución que se impugna,
5. Narrar expresa y claramente los hechos materia de la impugnación, los agravios y preceptos que cause el acto o resolución,

6. Ofrecer y aportar pruebas,
7. Firma y nombre del promovente.

La Improcedencia procederá en caso de:

1. Se impugne la no conformidad a la constitución de leyes.
2. Cuando el acto o resolución impugnado no afecte el interés jurídico del actor; que el acto se haya consumado de modo irreparable, o que hubiese sido consentido expresamente por el actor, o cuando no haya sido presentado en tiempo.
3. El promovente carezca de legitimación.
4. Que no se hayan agotado instancias previas.
5. Cuando en un mismo escrito se pretenda impugnar más de una elección.
6. Cuando se solicite la no aplicación de una norma general en materia electoral, de manera exclusiva.
7. Cuando se pretenda impugnar resoluciones de la Sala Superior.

Sobreseimiento: procede cuando:

1. El promovente se desista por escrito.
2. Si la responsable modifica o revoca el acto impugnado (queda sin materia).
3. Sobrevenga una causal de improcedencia.
4. Que el agraviado fallezca o sea suspendido de sus derechos político-electorales.

Para poder presentar cualquier medio de impugnación será necesario contar con la personería indicada lo cual podrá determinarse mediante los supuestos siguientes:

- . Partidos políticos a través de representantes legítimos (registrados ante el órgano responsable, miembros del CEN, CEE, CED, CEM o equivalentes, y los facultados como representantes en estatutos)
- . Ciudadanos y candidatos por su propio derecho (no vale la representación).
- . Organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos (a través de representante).

Recurso de Revisión.

Es procedente contra actos o resoluciones, que provengan del Secretario Ejecutivo y de los órganos colegiados del IFE a nivel distrital y local, siempre que estos actos no sean de vigilancia. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y dentro de un proceso electoral solamente en la etapa de preparación de la elección.

Serán materia del recurso de revisión los actos o resoluciones realizadas por los órganos del Instituto, que causen perjuicio en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, cuando por su naturaleza no puedan recurrirse por las vías de inconformidad y reconsideración y que no guarden relación con el proceso electoral y sus resultados.

Tienen competencia para conocer de este recurso:

- a) Conocerá la Junta Ejecutiva jerárquicamente superior al órgano que dicto esos actos o resoluciones en el caso de que dichos actos o resoluciones se emitan en el transcurso de dos procesos electorales federales.
- b) Si estos se producen durante el proceso electoral, además de la Junta Ejecutiva, también el Consejo del Instituto jerárquicamente superior, podrá conocer del recurso, ambos en calidad de jerarquía superior al órgano que dicto la resolución o el acto impugnado.
- c) Si el recurso de revisión se interpone en contra de actos o resoluciones emitidos por el Secretario Ejecutivo, para su resolución será competente la

Junta General Ejecutiva, en este supuesto, se suplirá al Secretario por aquel que designe el Presidente Consejero, para sustanciar el expediente y presentar el proyecto de resolución al órgano colegiado.

- d) Todos los recursos de revisión que se interpongan dentro de los cinco días anteriores al de la elección, serán enviados a la Sala competente del Tribunal Electoral, para que esta resuelva junto con los juicios de inconformidad con los que guarden relación, si no existe esa relación se archivarán como asunto concluido.

Recurso de Apelación.

Procede en contra de:

- 1.- Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión;
- 2.- Los actos y resoluciones emitidos por cualquiera de los órganos del IFE que causen perjuicio a algún partido político o agrupación, sobre los cuales no sea procedente el recurso de revisión. (Entre dos procesos electorales federales o bien durante la etapa de preparación del proceso electoral federal).
- 3.- Para impugnar el informe que la DERFE rinde a la Comisión Nacional de Vigilancia y al CG del Instituto, relativo a las observaciones que sobre las listas nominales de electores, hagan los partidos políticos. Reglas específicas: a)

Este debe interponerse (solo Partidos Políticos) ante el CG del IFE, dentro de los tres días siguientes a aquel en que se le dé a conocer el informe a los partidos políticos, b) acreditando que se hicieron valer en tiempo y forma las observaciones sobre los ciudadanos incluidos o excluidos de la lista, señalando casos concretos e individualizados, sino se cumplen los supuestos anteriores, se desechará.

4.- Para impugnar la determinación y la aplicación de sanciones que realicé el CG del IFE (procede en cualquier tiempo). Las reglas específicas para interponer

este recurso son: los Partidos Políticos; los Ciudadanos por su propio derecho; las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos a través de representantes legítimos; personas físicas o morales, por su propio derecho o a través de representantes legítimos; los dirigentes, militantes, afiliados o simpatizantes de un Partido Político.

5.- Para impugnar la resolución del órgano Técnico de Fiscalización del Instituto, que ponga fin al procedimiento de liquidación; pueden interponer este recurso: los Partidos Políticos que se encuentren en período de liquidación, por conducto de representantes legítimos y las personas físicas o morales, que se ostenten como acreedores del partido en liquidación, por propio derecho o a través de representante.

La competencia para conocer de este recurso corresponde a:

- 1) La Sala Superior del Tribunal Electoral, cuando se impugnan actos o resoluciones de los órganos centrales del IFE y el informe de la DERFE.
- 2) La Sala Regional competente respecto de los actos o resoluciones de los órganos desconcentrados del Instituto.

Los recursos de apelación que se interpongan dentro de los cinco días anteriores al de la elección, se resolverán junto con los juicios de inconformidad con los que guarden relación, de no guardar esa relación, se archivarán como asuntos concluidos y serán resueltos por la Sala competente dentro de los 12 días siguientes a aquel en que se admitan.

Juicio de Inconformidad.

Este medio de impugnación es procedente en contra de las determinaciones de las autoridades electorales federales, que violen normas legales o constitucionales relativas a las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados Federales.

Podrán impugnarse por este medio:

a) En la elección de Presidente:

I. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético, y

II. Por nulidad de toda la elección.

b) En la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa:

I. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;

III. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez respectivas;

IV. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por error aritmético.

c) En la elección de Diputados por el principio de representación proporcional:

Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas:

I. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas; o

II. Por error aritmético.

d) En la elección de Senadores por el principio de mayoría relativa y de primera minoría:

I. Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez o de Asignación de primera minoría respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;

III. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez o de Asignación de primera minoría respectivas; y

IV. Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, por error aritmético.

e) En la elección de Senadores por el principio de representación proporcional:  
Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa respectivas:

I. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas; o

II. Por error aritmético.

Solo procede durante el proceso federal electoral y exclusivamente en la etapa de resultados y de declaraciones de validez; para la interposición de este juicio, se requiere la presentación del escrito de protesta, el cual debe contener, nombre del partido político que lo presenta, la mesa directiva de casilla ante la que se presenta, la elección y la causa que se protesta, si se presenta ante el Consejo Distrital correspondiente, se deberá identificar cada una de las casillas que se impugnan, nombre, firma y cargo partidario de quien lo presenta.

Ante la mesa directiva de casilla, deberá presentarse ese escrito, al término del escrutinio y cómputo, o bien ante el Consejo Distrital, antes de que se inicie la

sesión de los cómputos distritales.

La competencia para conocer de este recurso corresponde a:

1.- Cuando el juicio de inconformidad se refiera a la elección de Presidente, será competente para conocer y resolver, la Sala Superior del Tribunal Electoral.

2.- En el caso de que el juicio de inconformidad se interponga por determinaciones relacionadas con la elección de diputados y senadores, conocerá la Sala Regional que ejerza jurisdicción sobre la circunscripción plurinominal a la que pertenezca la autoridad electoral responsable de esos actos.

Para la presentación de la demanda, deberá efectuarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente de que concluya la práctica de los cómputos distritales tanto de la elección presidencial, como de la de diputados, y cómputos de las entidades federativas cuando se trate de senadores.

Las resoluciones que recaigan a los juicios de inconformidad, tendrán como límite para dictarse; cuando se trate de diputados y senadores, el día 3 de agosto y los relacionados con la elección de Presidente, a más tardar el 31 de agosto, ambas fechas del año de la elección, si las sentencias no son recurridas serán definitivas e inatacables.

Efecto de las sentencias:

a) Confirmar el acto impugnado;

b) Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas para la elección presidencial cuando se den los supuestos de nulidades y modificar, en consecuencia, el acta de cómputo distrital respectiva;

c) Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas cuando se den los supuestos de nulidades y modificar, en consecuencia, las actas de cómputo distrital y de entidad federativa de las elecciones de diputados y senadores, según corresponda;

d) Revocar la constancia expedida en favor de una fórmula o candidato a diputado o senador; otorgarla al candidato o fórmula de candidatos que resulte ganadora como resultado de la anulación de la votación emitida en una o varias casillas en uno o, en su caso, de varios distritos; y modificar, en consecuencia, las actas de cómputo distrital y de entidad federativa respectivas, según la elección que

corresponda;

e) Declarar la nulidad de la elección de diputados o senadores y, en consecuencia, revocar las constancias expedidas cuando se den los supuestos de nulidades;

f) Revocar la determinación sobre la declaración de validez u otorgamiento de constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría en las elecciones de diputados y senadores, según corresponda;

g) Hacer la corrección de los cómputos distritales, de entidad federativa o nacional cuando sean impugnados por error aritmético, y

h) Declarar la nulidad de la elección presidencial cuando se actualicen los supuestos de nulidades.

Recurso de Reconsideración.

El recurso de reconsideración, procede en contra de las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales, en:

a) Juicios de inconformidad, promovidos en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que al respecto realice el CG del Instituto. Siempre y cuando las sentencias se encuentren dentro de los presupuestos contenidos en el artículo 62; es decir, que la Sala Regional del Tribunal deje de tomar en cuenta las causales de nulidad, cuando estas

se hubiesen invocado y probado y que de haber sido consideradas, modificarían el resultado de la elección, o bien que se haya otorgado indebidamente Constancia de Mayoría y Validez o, en su caso, asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó, o bien que se haya anulado indebidamente una elección.

b) En los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

También es procedente cuando el CG del IFE, realice la asignación indebidamente de diputados o senadores por el principio de representación proporcional; por existir error, aritmético en los cómputos realizados por el propio Consejo, por no tomar en cuenta las sentencias, dictadas por Salas del Tribunal o por contravenir las reglas y fórmulas de asignación establecidas tanto en la Constitución como en

el COFIPE.

Requisitos especiales del recurso:

a) Para la interposición del recurso, es necesario haber agotado previamente las instancias de impugnación, que correspondan conforme a la ley,

b) Expresar agravios, cuando se aduzca que la sentencia recurrida puede modificar el resultado de la elección, como sería el anular la elección, revocar la anulación de la elección, otorgar el triunfo a un candidato o fórmula distinta a la que originalmente determinó el Consejo correspondiente del Instituto; asignar la senaduría de primera minoría a un candidato de fórmula distintos, o corregir la asignación de diputados o senadores según el principio de representación proporcional realizada por el CG del IFE.

Sólo se prevé la admisión de pruebas denominadas supervinientes, cuando éstas sean determinantes para acreditar alguno de los presupuestos antes referidos. La competencia para conocer de este recurso es exclusiva de la Sala Superior del Tribunal Electoral, y deberán ser resueltos a más tardar el día 19 de agosto del año del proceso electoral, cuando versen sobre los cómputos distritales de la elección de diputados y de entidad federativa de senadores. Los demás recursos deberán ser resueltos a más tardar tres días antes al en que se instalen las Cámaras del Congreso de la Unión.

Efectos de las sentencias:

Las sentencias que resuelvan el recurso de reconsideración serán definitivas e inatacables y podrán consistir en: la confirmación del acto o sentencia impugnado, modificar o revocar la sentencia impugnada cuando se actualice alguno de los presupuestos previstos en relación con las sentencias que se impugnan por no haber considerado las causales de nulidad que fueron invocadas y que podían modificar el resultado de alguna elección, también podrán ser en el sentido de modificar la asignación de diputados o senadores electos por el principio de representación proporcional efectuadas indebidamente por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.

Solo es procedente a instancia del ciudadano invoca presuntas violaciones a sus derechos, tanto de votar como a ser votado en elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse a los partidos políticos. Para interponerlo deberán agotarse todas las instancias previas y haber realizado todas las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho presuntamente violado.

El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

a) No hubiere obtenido oportunamente el documento que exige la ley electoral respectiva para ejercer el voto;

b) Habiendo obtenido oportunamente el documento, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular.

e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política;

f) Considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales. Lo anterior es aplicable a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular aún cuando no estén afiliados al partido señalado como responsable.

La competencia para conocer de este medio de impugnación, será: durante los procesos electorales federales, la Sala Superior del Tribunal Electoral, y cuando

se promuevan con motivo de ellos en las entidades federativas durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales extraordinarios.

En los supuestos de que la violación por la que se promueva con motivo de procesos electorales federales, sea el no obtener oportunamente el documento para ejercer algún derecho, tras haber cumplido con los requisitos y trámites

correspondientes, o habiendo recibido ese documento no aparezca incluido o sea debidamente excluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio, haber agotado la instancia administrativa previamente; conocerá del juicio, la Sala Regional del Tribunal Electoral, que ejerza jurisdicción en el lugar en que se cometió la violación reclamada.

Los efectos de la sentencia consistirán en confirmar, revocar o modificar el acto o resolución impugnado y restituir al promovente en el uso y goce del derecho, además serán definitivas e inatacables.

Juicio de Revisión Constitucional Electoral.

Será competente para conocer de este juicio la Sala Superior del Tribunal Electoral, por actos o resoluciones relativos a las elecciones de Gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y demás titulares de órganos político-administrativos del Distrito Federal, dictados por las autoridades competentes de las entidades federativas encargadas de organizar, calificar o resolver las controversias que surjan con motivo de los comicios locales.

Esos actos o resoluciones sean definitivos y firmes, versen sobre alguna violación a la Constitución, y esa violación pueda ser determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones.

Además que jurídica y materialmente sea posible realizar la reparación solicitada dentro de los plazos electorales; es decir antes de la fecha fijada constitucional o legalmente para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos y que se hayan agotado previamente todas aquellas instancias que pudieren haber modifica, revocado o anulado ese acto o resolución.

Tratándose de pruebas, solo es admisible como prueba, aquellas que sean supervinientes, siempre que sean determinantes para acreditar la violación que se reclama. Las sentencias podrán confirmar, revocar o modificar el acto o resolución impugnado y consecuentemente la reparación de la violación constitucional que se

haya cometido.

Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del IFE.

Son competentes para resolver el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral:

a) La Sala Superior del Tribunal Electoral, en los casos de conflictos o diferencias laborales entre los órganos centrales del Instituto Federal Electoral y sus servidores, y

b) La Sala Regional del Tribunal Electoral, en el ámbito en el que ejerza su jurisdicción, en los casos de conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, distintos a los señalados en el inciso anterior.

Supletoriedad: En lo que no contravenga al régimen laboral de los servidores del IFE previsto en el COFIPE y en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, se aplicarán en forma supletoria y en el orden siguiente:

a) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;

b) La Ley Federal del Trabajo;

c) El Código Federal de Procedimientos Civiles;

d) Las leyes de orden común;

e) Los principios generales de derecho; y

f) La equidad.

Partes:

1. Son partes en el procedimiento:

a) El actor, que será el servidor afectado por el acto o resolución impugnado, quien deberá actuar personalmente o por conducto de apoderado; y

b) El IFE, que actuará por conducto de sus representantes legales.

## Trámite:

1. El servidor del IFE que hubiese sido sancionado o destituido de su cargo o que considere haber sido afectado en sus derechos y prestaciones laborales, podrá inconformarse mediante demanda que presente directamente ante la Sala competente del TEPJF, dentro de los quince días hábiles siguientes al en que se le notifique la determinación del IFE.
2. Es requisito de procedibilidad del juicio, que el servidor involucrado haya agotado, en tiempo y forma, las instancias previas que establezca el COFIPE y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral -instrumentos que norman las relaciones laborales del IFE con sus servidores-.
3. Presentado el escrito de demanda, dentro de los tres días hábiles siguientes al de su admisión se correrá traslado en copia certificada al Instituto Federal Electoral.
4. El IFE deberá contestar dentro de los diez días hábiles siguientes al en que se le notifique la presentación del escrito del promovente.
5. Se celebrará una audiencia de conciliación, admisión y desahogo de pruebas y alegatos, dentro de los quince días hábiles siguientes al en que se reciba la contestación del Instituto Federal Electoral.
6. La Sala competente del TEPJF en la audiencia de conciliación, determinará la admisión de las pruebas que estime pertinentes, ordenando el desahogo de las que lo requieran, desechando aquellas que resulten notoriamente incongruentes o contrarias al derecho o a la moral o que no tengan relación con la litis.
7. De ofrecerse la prueba confesional a cargo del Consejero Presidente o del Secretario Ejecutivo, sólo será admitida si se trata de hechos propios controvertidos que no hayan sido reconocidos por el Instituto y relacionados con la litis. Su desahogo se hará vía oficio y para ello el oferente deberá presentar el pliego de posiciones correspondiente. Una vez calificadas de legales por la SS del TEPJF las posiciones, remitirá el pliego al absolvente, para que en un término de 5 días hábiles lo conteste por escrito.
8. El magistrado electoral podrá ordenar el desahogo de pruebas por exhorto, que dirigirá a la autoridad del lugar correspondiente para que en auxilio de las labores de la Sala competente del TEPJF se sirva diligenciarlo.

9. La sentencia se notificará a las partes personalmente o por correo certificado si señalaron domicilio, en caso contrario se hará por estrados. Una vez notificada la sentencia, las partes dentro del término de tres días podrán solicitar a la Sala competente del TEPJF la aclaración de la misma, para precisar o corregir algún punto. La Sala respectiva dentro de un plazo igual resolverá, pero por ningún motivo podrá modificar el sentido de la misma.

Efectos de la sentencia: Los efectos de la sentencia podrán ser en el sentido de confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnados. En el supuesto de que la sentencia ordene dejar sin efectos la destitución del servidor del IFE, este último podrá negarse a reinstalarlo, pagando la indemnización equivalente a tres meses de salario más doce días por cada año trabajado, por concepto de prima de antigüedad.

### CAPÍTULO 3

#### LA REGULACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS PARA PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS.

##### 3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como ya lo hemos dicho dadas las necesidades de una mejor forma de aplicación de la Ley electoral en los últimos años se han llevado a cabo algunas reformas, de las cuales, abordaremos de forma detallada las efectuadas en 1963, donde se da el primer esbozo referente a exenciones de impuestos que por primera vez gozarán los Partidos Políticos por parte del Estado, la reforma de 1977, en la cual no solo se constitucionaliza a los partidos, sino además se les da el acceso al financiamiento público y a espacios estatales en los medios de comunicación; de igual forma, la ocurrida en 1986 en la cual su mayor aportación fue la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, incluyendo además las de 1989-1990 donde se da la creación del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, en 1993 en la que se le otorgan nuevas atribuciones al IFE en materia de fiscalización de los recursos; en 1996, cuando se da la completa autonomía al IFE y por último la de 2007 y en la cual se da la creación a nivel Constitucional del Órgano Técnico del Consejo General dotado de autonomía de gestión encargado de fiscalizar las finanzas de los Partidos Políticos, institución que es denominada actualmente Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, y la cual es motivo de estudio en esta tesis.

Emanada de las máximas aspiraciones por promover un clima menos áspero para la sociedad la Constitución Política de 1917 viene a otorgar uno de los más grandes privilegios a la ciudadanía y es el erigirse como una República

representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental; la cual será dirigida mediante tres poderes: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales para su

constitución habrán de ser integrado por ciudadanos elegidos por el voto del electorado.

Para que dichos poderes puedan conformarse a través del voto, necesariamente habrán de existir partidos políticos definidos y plenamente registrados ante el Órgano encargado de organizar las contiendas electorales, los cuales indudablemente deben apegarse a las normas establecidas para su sano desempeño y las cuales con el paso del tiempo han ido definiéndose con mayor claridad; lo cual vemos reflejado en diversos artículos de la Constitución y que de igual forma dan vida a sus reglamentarios. Ejemplo de ello es el artículo seis en el cual se consigna la libertad de manifestar nuestras ideas siempre que se encuentre apegadas a la norma; es decir, que no ataque la moral, los derechos de terceros o en su caso perturbe la paz social e incluso pueda causar algún delito, el artículo siete que protege la libertad de imprenta, mediante esta existe toda libertad de escribir de cualquier materia; el artículo nueve, en el cual se consigna la libertad de asociación, de acuerdo a dichas garantías es que el ciudadano puede acceder a la esfera política de su país, y bueno mediante el artículo treinta y cuatro abre las puertas al ciudadano para no solo cumplir con su obligación de votar y ser votado.

Por otro lado en la misma Constitución se consigna los requisitos para poder acceder a un puesto de elección inclusive el máximo puesto de elección que es la Presidencia de la Republica, así mismo, indica el órgano mediante el cual accesaran los ciudadanos propuestos por los partidos y el artículo 41 que prevé la forma mediante la cual sobrevivirán económicamente los partidos, es decir el financiamiento que la autoridad deberá proporcionarles tanto para sus actividades ordinarias como para aquellas que desarrolle en etapa de campaña, la prerrogativas que tienen respecto del uso de los medios e inclusive quien será el órgano competente para dilucidar las discrepancias derivadas de estos hechos, es decir; la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

### 3.2 El artículo 41 constitucional como fuente primigenia de derechos

Este artículo es el más importante de nuestro trabajo de investigación, porque sin demeritar a los demás, dado que es la columna vertebral de la fiscalización; en el encontramos los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección, el tope máximo de aportaciones de militantes y simpatizantes que deberán respetar los partidos políticos, los procedimientos de control y vigilancia sobre el origen y uso de todos los recursos con que cuente el ente político así como las sanciones que deban imponerse.

En él no solo se describe la forma en la cual habrán de realizarse la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión a través de elecciones; en las cuales habrá de considerar a los partidos como entidades de interés público, de tal forma que con esta premisa ya tenemos la base fundamental de la fiscalización.

Los partidos al tener una característica como la enunciada, están obligados a constreñirse a la normatividad electoral mediante la correcta rendición de cuentas al Estado a través de los informes que entrega a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos políticos del IFE.

En razón de lo anterior dichos entes políticos deberán promover la participación del pueblo en la vida democrática que lleve al ciudadano a alcanzar el poder público.

Una cuestión más importante es que el legislador ha venido previendo que para el desarrollo de tales actividades los partidos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, señalando 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; de tal forma que delimita a los entes públicos y políticos para que no

sean víctimas de las fuentes ilícitas que pudieran comprometer el ejercicio del poder público a su libre albedrío

No es óbice, decir que dicho financiamiento está sujeto a reglas; entendiéndose por ellas la distribución a través de la multiplicación del 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 y una vez obtenido el mismo se distribuirá el treinta por ciento entre los partidos registrados que hubieran conseguido el dos por ciento de la última votación; asimismo fijó las reglas para otorgar el financiamiento en el caso de procesos electorales, indicando que de la anterior distribución los partidos recibirán un treinta por ciento adicional en el caso de renovarse la Cámara de Diputados y un cincuenta por ciento adicional en el caso de renovar los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; y por último fija el procedimiento para actividades específicas relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, en el cual destina el tres por ciento del total del financiamiento otorgado. El setenta por ciento restante el legislador previó fuera distribuido de acuerdo a la votación obtenida por cada fuerza política.

En su base quinta tenemos la médula de la fiscalización, en ella se sientan las bases para la organización de elecciones a cargo del IFE el cual estará dotado de patrimonio propio, es autónomo y tiene personalidad jurídica; para poder constituirlo participa el Poder Legislativo, los partidos y los ciudadanos y sus pilares serán: la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

En razón de lo anterior, es considerada como la autoridad electoral y para tal hecho tendrá en su estructura órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia y por supuesto el Consejo General será su órgano superior de dirección e integrado por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales con derecho a voz y voto; los cuales durarán en su encargo nueve años y no podrán tener otro encargo distinto a ese, salvo que sean de docencia; con consejeros del

Poder Legislativo y representantes de los partidos los cuales concurren con voz y no con voto y un Secretario Ejecutivo que será el representante legal del IFE. Otro de sus Órganos será la Contraloría General encargada de fiscalizar los ingresos y egresos del IFE y será designado por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de instituciones públicas de educación superior con una duración en su encargo de seis años y con la posibilidad a ser reelecto en una sola ocasión.

En cuanto al Secretario Ejecutivo, éste es nombrado por el voto de las dos terceras partes del Consejo General y será propuesto por el Consejero Presidente. Los Consejeros Electorales serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Asimismo ordena la fiscalización de los Partidos Políticos Nacionales a cargo de un órgano técnico integrante del Consejo General del IFE; es decir, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, 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. Y de igual forma le concede desarrollar su integración y funcionamiento, así como los procedimientos para la aplicar las sanciones conducentes y aprobadas por Consejo General inhibiendo para todos sus fines los secretos bancario, fiduciario y fiscal. Por último garantiza la posibilidad de combatir las determinaciones y sanciones impuestas por los órganos del IFE y el Consejo General a través de los medios de impugnación procedentes

Los cuales tendrán el carácter de definitivo e inatacables, mediante el Tribunal Electoral y sus órganos de competencia sin tener efectos suspensivos sobre la resolución del acto impugnado.

3.3 El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) como norma sustantiva y adjetiva para la fiscalización de los partidos políticos.

Para todo mandato Constitucional es necesario poder contar con un ordenamiento

legal que conduzca y vigile el procedimiento, supuestos y sanciones que deberán aplicarse a cada caso concreto; y por ende dará la competencia y facultades a distintos órganos para la realización de sus actos.

En este caso abordaremos al COFIPE, es decir el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; en los apartados que conciernen a nuestro tema.

En el título segundo “De la participación de los ciudadanos en las elecciones” aquí podemos encontrar como, en cumplimiento al mandato constitucional el COFIPE empieza a dar las directrices de la organización de las elecciones, quienes deberán votar y tendrán derecho a ser votados, de aquellos que estarán encargados de las mesas directivas; también nos enuncia el derecho a asociarse libremente e inclusive nos indica la forma en que podrán registrarse los observadores electorales.

En el caso de los observadores es interesante dado que nos da los requisitos para solicitar el registro como observador electoral, las limitaciones de estos dentro del proceso electoral y el tiempo en el cual podrán llevar a cabo sus actividades y como las Juntas Locales deberán proporcionarles la información electoral que requieran para el mejor desarrollo de sus actividades, misma que será proporcionada siempre que no sea reservada o confidencial en los términos fijados por la ley y que existan las posibilidades materiales y técnicas para su entrega. Por último en su artículo 5 dispone que las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar 30 días después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que

presenten al Consejo General del Instituto y el cual será revisado por la UFRPP, para que una vez validada la información sea presentado ante el C.G el proyecto de resolución pertinente para su aprobación.

En el libro segundo encontramos la regulación a los partidos políticos, sin embargo para efectos de nuestro trabajo nos interesa la parte en la cual el COFIPE en su artículo 24 indica el proceso de constitución de un partido político; esto recordemos que es de suma importancia dado que todas las organizaciones que pretenden constituirse como tales, una vez que han cubierto todo el requisito ante el IFE, gozarán de financiamiento público siempre y cuando continúen y se conduzcan dentro de los márgenes de la ley y por consecuencia deberán informar a la autoridad fiscalizadora del origen, destino y aplicación que hagan respecto de sus ingresos y egresos.

Para el caso de que una organización que pretenda constituirse como partido político no consiga mínimamente el 2% de la votación emitida en la contienda, no conseguirá el registro ante el IFE.

Posteriormente tenemos el capítulo segundo del mismo libro, el cual también es de importancia en nuestra investigación, en él encontramos la legislación respecto de las Agrupaciones Políticas Nacionales, que 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, de ninguna manera serán considerados como partidos políticos y solo podrán participar dentro de un proceso electoral en el caso de celebrar acuerdos de participación con un partido o coalición determinada, el cual deberá indudablemente registrarlo ante el IFE 30 días antes de dar inicio el periodo de precampaña.

Cabe precisar que en caso de que una agrupación Política participe en el proceso electoral, esta podrá ser mencionada dentro de la publicidad utilizada en la

precampaña o campaña. Por tanto y en atención a todo lo señalado dichas organizaciones estarán sujetas a obligaciones y procedimientos de fiscalización de sus recursos tal cual lo hemos detallado en capítulo anterior, sin embargo, aquí encontramos una inconsistencia dado que con la reforma de 2007 las Agrupaciones dejaron de recibir financiamiento público, pero la ley les concedió conservar el derecho de obtener financiamiento por sus propios medios; es decir, financiamiento privado: asociados, simpatizantes y rendimientos y autofinanciamiento: colectas, rifas y sorteos.

Para que la organización consiga tener su registro como Agrupación Política Nacional deberán contar con por lo menos 5,000 asociados en el país, un órgano directivo de carácter nacional y tener delegaciones en 7 entidades federativas mínimo. Su registro se hará ante el Consejo General durante el mes de enero del año anterior al de la elección, junto con su solicitud de registro y la documentación que acrediten lo dicho; en caso de ser concedido dicho registro (para lo cual el Consejo contará con 60 días naturales); y una vez expedido el certificado respectivo, su registro surtirá efectos a partir del 1o. de agosto del año anterior al de la elección. En el entendido que gozarán del régimen fiscal previsto para los partidos políticos en este Código y que deberán entregar un informe anual a la autoridad en el cual reporten los ingresos y gastos generados en el ejercicio, indicando además su origen y aplicación a más tardar 90 días después de concluido el año a fiscalizar y en caso contrario su omisión dará pauta a sancionarla con la pérdida de registro.

En otro orden de ideas, volviendo a las obligaciones de partidos en materia de fiscalización que se encuentran plenamente contruidos y registrados ante el IFE lo encontramos regulado en el artículo 77 del COFIPE, primeramente le concede diversas modalidades de financiamiento:

a) Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento;

- b) Financiamiento por la militancia;
- c) Financiamiento de simpatizantes;
- d) Autofinanciamiento; y
- e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Cabe mencionar que dichas modalidades el legislador previó se regularan de una forma amplia a través del reglamento de fiscalización de los recursos de los partidos políticos indicando los topes y prohibiciones tales como recibir aportaciones de:

- a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley
- a) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal,
- b) 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.

Recordemos que de ninguna manera los partidos deben comprometer el desarrollo de la contienda por la obtención de recursos y menos aun el desempeño de sus funciones en caso de llegar a ganar el puesto de elección.

Asimismo, los órganos de gobierno deberán coadyuvar en el cumplimiento de dicho precepto para que exista equilibrio en la contienda, los demás supuestos tales como las personas morales, físicas, partidos o residentes en el extranjero e incluso empresas mercantiles tienen marcada prohibición dado que es imposible tener la certeza del origen del recurso y podría llegar a ser lavado de dinero, o

recursos de fuentes ilegales, los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier culto; estas fuentes se encuentran prohibidas dado el origen de sus recursos y más aun por la posible coacción al voto que llegaría a suceder en caso de aceptar las aportaciones.

De igual forma obliga a tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes que estará a cargo de la UFRPP.

En dichos informes se verificará la utilización del financiamiento otorgado el cual será distribuido de la siguiente forma:

Formula de financiamiento:

Total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral

X 65% del salario mínimo general vigente en el D.F

---

= Financiamiento público anual a partidos por actividades ordinarias permanentes.

Distribución de financiamiento:

30% del total del financiamiento público se repartirá de forma igualitaria a cada partido con representación en el Consejo General.

70% del total se repartirá según el porcentaje de votación emitida a cada, partido y se entregará en ministraciones mensuales.

100% financiamiento para actividades ordinarias.

a) Del total cada partido destinará el 2% para actividades específicas como entidades de interés público.

b) Del total de cada partido también se destinará el 2% a capacitación, desarrollo y liderazgo político de las mujeres

En el año en que exista proceso electoral se asignará:

. 50% adicional de su financiamiento en caso de renovarse el Poder Ejecutivo y Legislativo

. 30% en caso de solo renovarse la Cámara de Diputados

Es preciso mencionar que cada partida de financiamiento será entregada por parcialidades mensuales.

El financiamiento privado no podrá ser mayor al financiamiento público y podrá tener distintas modalidades:

- a) Financiamiento de la militancia.
- b) Financiamiento de simpatizantes el cual no deberá exceder del 10% del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior.
- c) Autofinanciamiento
- d) Fondos, rendimientos etc.

Para revisar y evaluar que todo lo antes descrito haya sido reportado en informes anuales, trimestrales, de precampaña, expeditos y de campaña de partidos políticos así como agrupaciones políticas nacionales y en su caso organizaciones de observadores electorales es que existe la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, como un mandamiento constitucional, órgano técnico del Consejo General, la tenemos regulada en el artículo 79 del COFIPE.

Dicho órgano goza de autonomía de gestión y su nivel jerárquico es equivalente al de una dirección ejecutiva, por tanto no necesita de intermediarios para proponer ante el Consejo General sus proyectos de resolución, reglamentos, convenios y aquellos mecanismos que le sean necesarios para su desempeño. No está limitada por los secretos bancario, fiscal o fiduciario establecidos por otras leyes y las autoridades competentes están obligadas a atender y resolver, en un plazo máximo de 30 días hábiles, los requerimientos de información que les presente la UFRPP.

Estará a cargo de un Director que deberá ser propuesto por el Consejero Presidente y cubrir los requisitos que marca la ley para un director ejecutivo, además de acreditar 5 años de experiencia frente a tareas de fiscalización.

Como podemos ver el COFIPE señala de forma breve que es la Unidad las funciones y características que puede tener, las tareas que desempeña, pero hace

una pausa para darle paso a los reglamentos pertinentes que se encargan de detallar ampliamente, términos, montos, topes, modalidades y requisitos de cada informe en particular, para lo cual haremos un recorrido a través de los reglamentos más importantes en materia de fiscalización.

En el libro séptimo encontramos regulados los sujetos, conductas sancionables y sanciones; específicamente los artículos que nos incumben son el 341 y 354. En el primero nos describe ampliamente que sujetos pueden ser sancionados por violaciones a la normatividad electoral:

Los partidos políticos, las agrupaciones políticas nacionales; aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; observadores electorales o las organizaciones de observadores electorales y las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político

Los entes prohibidos y aquellos que no siéndolo infrinjan la ley: ciudadanos, o cualquier persona física o moral; autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público;

Las sanciones que podrán ser respecto de los Partidos Políticos las siguientes:

I. Amonestación pública, que será la más baja debido a la conducta que es sancionada en el entendido de que ésta no afecta de forma grave la esfera jurídica de la normatividad electoral.

II. Multa que anteriormente fuera como mínimo 5000 salarios mínimos y actualmente de y hasta 10,000 salarios mínimos dependiendo la gravedad de la falta. Este caso es importante destacar que para las infracciones en materia de topes de gastos de campaña o límites de aportaciones se les podrá sancionar hasta por un tanto igual al recaudado; este es un principio que la ley electoral trae desde Pemexgate, en el cual la multa figuraba como una especie de decomiso en la cual era importante que el ente político no disfrutara del dinero; sin embargo, en el caso de reincidencia se podrá sancionar hasta por un 200% de la suma rebasada.

III. Reducción de ministración en el caso de que dicha infracción sea lo suficientemente grave como para alcanzar una sanción pecuniaria que aun no afectando el desarrollo de sus actividades sea suficientemente lesiva en caso de ser cobrada en un solo pago.

Dicha reducción no podrá ser mayor al 50% de su ministración mensual recibida en el período en que abarque la sanción.

IV y V. Estas sanciones aún y cuando son muy claras solo aplican dentro del procedimiento especial sancionador y consisten en la interrupción de la transmisión de propaganda que le hubiera sido asignado por el Consejo General y la V que se refiere a que en caso de propaganda denigratoria se le sancionara con multa durante la precampaña o campaña y en caso de reincidencia hasta con la suspensión parcial de las prerrogativas de tempo en radio y televisión.

VI. Cancelación de su registro como partido político. En este caso para que pueda proceder como tal, es importante que la misma provenga de una conducta demasiado grave como para aplicarla; ej. La omisión de presentar cualquiera de los informes a que se encuentra obligado.

En este apartado, es importante considerar antes de abordar las sanciones a aspirantes, precandidatos y candidatos; Agrupaciones Políticas u Organizaciones de Observadores Electorales de que manera es que son aplicadas.

Primeramente deberá establecerse si dicha conducta es un falta de fondo (sustancial) entendiéndose por ello cuando la autoridad fiscalizadora no tiene certeza sobre lo reportado por una organización política (concretamente sobre el uso y destino de los recursos con los que contó) estamos ante una falta de fondo, es decir ha vulnerado alguna norma electoral. Una falta de Forma (formales) son aquellas que son derivadas de la falta de claridad y suficiencia en la rendición de cuentas, es decir ponen en peligro el bien jurídico tutelado que es la certeza y transparencia frente a la rendición de cuentas. Esto lo entendemos a partir del SUP-RAP-62/2005 que determinó respecto a las faltas consideradas como de forma o formales, se agruparan y se castigarán con la imposición de una sola sanción, en tanto que las faltas consideradas como de fondo o sustantivas se individualizará la sanción por cada una de ellas. Además deben considerarse

diversos aspectos para su calificación e individualización, los cuales detallaremos en el último apartado de este capítulo.

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.

Estas sanciones son únicamente aplicables en el caso de informes de precampaña, informes expeditos o de campaña. La primera ocasión que se utilizaron fueron en el proceso electoral 2008-2009 donde por primer ocasión se fiscalizó la precampaña dadas las reformas de 2008 en donde se previó que la precampaña fuera cuidadosamente fiscalizada antes de llegar al informe anual y de esta forma se evitara que en caso de rebase de topes podría sancionarse al precandidato hasta con la cancelación del registro del candidato, de tal forma que la sanción sería antes de tomar protesta como candidato e incluso en caso de ganar las elecciones evitaría haber protestado el cargo.

Respecto de las agrupaciones políticas nacionales:

- 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

En el caso de las agrupaciones las sanciones enunciadas pretenden dar una medida inhibitoria a aquellas acciones infractoras de cada organización, varían entre ellas llegando la última a la suspensión o cancelación del registro; considerando que si bien ya no cuentan con financiamiento por parte del estado eso no los exime de cumplir con la obligación de reportar los ingresos que hubieran obtenido mediante el autofinanciamiento.

Respecto de los observadores electorales

- I. Con amonestación pública;
- II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos

como tales en al menos dos procesos electorales federales; y  
III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.

Estos supuestos de sanción son determinados en razón de que la existencia de estos solo es durante proceso electoral y solo algunas organizaciones son aquellas que cuentan con financiamiento público y al igual que las APN'S deben reportar todos sus ingresos y gastos a la autoridad fiscalizadora.

#### 3.4 El Reglamento Interno de la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos.

El Reglamento Interno se encargará de encauzar las facultades de la Unidad de Fiscalización; en el podemos ver como actualmente su constitución es de tres Direcciones: la Dirección General, la de Auditoría de Partidos, Agrupaciones Políticas y Otros; y Resoluciones y Normatividad, cada una con facultades bien delimitadas, las cuales hemos abordado paulatinamente y contribuyen en el desempeño de sus actividades como órgano técnico del Consejo General.

Particularmente la DAPPAPO y la reciente fusionada Dirección de Resoluciones; compuesta por lo que anteriormente fuera la Dirección de Quejas y Procedimientos Oficiosos así como la Dirección de Resoluciones, Normatividad y Consulta; (aprobada mediante acuerdo CG04/2010 publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 23 de febrero del presente), son aquellas que van de la mano dado el trabajo que realizan, la primera de ellas, DAPPAPO encargada de la revisión de informes, mediante una exhaustiva revisión a los archivos contables de cada partido político, agrupación u organización de observadores que por último entregará una opinión técnica respecto de la contabilidad de cada ente político mediante un Dictamen que será puesto a consideración del Consejo General para su aprobación, el cual servirá de base para situar cada conducta infringida dentro del ejercicio de revisión.

De tal hecho la Dirección de Resolución pueda pronunciarse al respecto y proyectar una resolución con las sanciones que correspondan; la cual deberá contener una sanción idónea que sea capaz de poder inhibir una conducta violatoria de la ley o bien en caso contrario que al no tener ninguna irregularidad los argumentos que permitan deslindar al ente político de cualquier sanción.

#### 3.5 El Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Este reglamento es la médula de la fiscalización de los partidos, en el se

encuentran plenamente detallados por rubros las formalidades que debe tener el registro de actividades de los partidos, los límites y requisitos para considerar determinados supuestos.

Primeramente, nos indica que todos los recursos en efectivo deben depositarse en cuentas bancarias que estén a nombre del partido político, las cuales serán aperturadas de forma mancomunada, de tal forma que su actividad no estará limitada a una sola persona de tal forma que la responsabilidad de esta será solidaria. En ella podrán y deberán recibirse todos los ingresos del financiamiento privado salvo las cuotas voluntarias y personales de estos. Dichas aportaciones no deberán rebasar los 200 días de salario mínimo dentro del mes con cheque, las cuales deberán estar soportadas por los recibos emitidos para tal efecto, inclusive si es que dicha aportación no se realizara en una sola exhibición sino en varias que en su conjunto rebasen el tope señalado.

Por lo cual dichas cuentas es importante sean monitoreadas realmente por los encargados de finanzas de los partidos, ya que sus estados de cuenta serán la documentación que soporte su manejo y deberán anexarse al respectivo informe de actividades ordinarias. Independientemente que la UFRPP estará facultada para cotejar el contenido de la documentación contra los archivos de la institución bancaria, debido a la inmunidad que tiene frente al secreto bancario.

Otro apartado importante es que todos los ingresos deberán separarse en especie y en efectivo según el caso, sin embargo, en el primero de los supuestos deberán estar plenamente soportados con los contratos de comodato o donación, recibos, avalúos del bien, datos del aportante, el período en que se aportan y en caso necesario, mediante la escritura pública que corresponda siempre que su valor no

sea mayor al 10% anual del monto que se estableció como gasto de campaña inmediato anterior en la elección presidencial.

Financiamiento de la militancia: Estos ingresos están conformadas por cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, aportaciones de sus organizaciones sociales y las cuotas voluntarias y personales de los candidatos en su campaña siempre que se apeguen al tope enunciado en el párrafo anterior.

Todos los partidos deberán prevenir la impresión autorizada de recibos de aportaciones en especie y en efectivo y dar aviso a la UFRPP de su impresión, los cuales deberán contener los datos necesarios del aportante; nombre dirección RFC, monto periodo que ampara, etc. Esto tendrá como finalidad primordial que se identifique claramente el origen de la aportación y permitir transparentar plenamente la rendición de cuentas del ente político.

En el caso de aportaciones de simpatizantes las cosas aún y cuando no varían

mucho de las hechas por militantes se sujetan a una característica extra que es el límite máximo de 0.5% respecto de cada aportación hecha por persona física o moral, tomando como base el tope fijado para la elección inmediata anterior a presidente de la república, pero en su conjunto no rebasará más allá del 10% fijado como tope de aportaciones en relación al mismo supuesto.

Acto seguido regula respecto de las aportaciones por colectas las cuales además de apearse al tope fijado deberá informar a la autoridad fiscalizadora de las actividades que realice para acceder a dicho financiamiento. Por lo que hace al autofinanciamiento éste versará sobre conferencias, espectáculos, rifas y sorteos que el partido organice a fin de recolectar fondos que no rebasen los topes señalados con anterioridad, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria; sin embargo, en el caso de los espectáculos estos deberán ser informados a la UFRPP con al menos 72 horas de anticipación para el caso de que la autoridad pueda designar los auditores que habrán de asistir a dicho

evento y realicen las visitas de verificación correspondiente, en el caso de rifas y sorteos, que son parte del autofinanciamiento previa autorización copia certificada de la autorización de la Secretaría de Gobernación deberá conformarse un expediente en el cual, se contenga los trámites realizados y los premios que habrán de entregarse.

En el caso de los rendimientos financieros; estos deberán abrirse en Instituciones bancarias mexicanas y su único fin es obtener de su inversión los recursos financieros que le dejen dichos rendimientos, sin embargo en ninguno de los casos podrán invertir en acciones bursátiles.

En razón de lo antes expuesto podemos inferir que las facultades que el COFIPE le concede a los partidos las vemos plasmadas de una forma más clara y precisa dentro del reglamento; inclusive nos indica en cada uno de los casos las formalidades de los documentos comprobatorios de ingresos y egresos, desde la factura con cada uno de los datos hasta la balanza de comprobación que deberá versar sobre los movimientos generados, pasando por la forma de los contratos de prestación de servicios y aquellos que sean derivados de la contratación con proveedores.

De cierto modo este reglamento es como la base idónea de la Dirección de Auditoría de Partidos y Agrupaciones Políticas y Otros más que de la de Resoluciones y normatividad, en el entendido que Resoluciones finca un proyecto de sanción respecto de la opinión técnica que la primera le proporciona a través de su dictamen.

Por supuesto que esto no quiere decir que la Dirección de Resoluciones no utilice dicho Reglamento, sino que el mismo contiene los presupuestos legales que la Dirección de Auditoría considera como necesarios para un correcto manejo de los recursos de los entes políticos que se fiscalizan.

### 3.6 El Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales

La fiscalización de las Agrupaciones Políticas empezó en 1996, cuando se estableció, de forma explícita, el tipo y monto de financiamiento que se les otorgaría, a cambio para garantizar el adecuado uso de este financiamiento debían presentar los comprobantes de los mismos, además de un informe del ejercicio anterior sobre el origen y destino de los recursos recibidos por cualquier modalidad, lo cual fue detallado en el Reglamento para el financiamiento público a las APNs para sus actividades editoriales, de educación y capacitación política y de investigación socioeconómica y política, así como en los lineamientos, formatos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora, aplicables a las agrupaciones políticas; ambos aprobados en febrero de 1997 por el Consejo General del IFE.

El primero definió, de manera general, las actividades comprendidas en los tres tipos de actividades sujetas a financiamiento público (educación y capacitación política; de investigación socioeconómica y política, y por tareas editoriales).

El segundo lugar, estableció que el fondo resultante del 2% del financiamiento, que anualmente reciben los partidos políticos para sus actividades ordinarias permanentes, se distribuiría de manera igualitaria entre todas las APNs con registro.

En tercer lugar, que dicha distribución se haría a través de una anualidad; y finalmente, en lo referente a la documentación comprobatoria y a los formatos que debían presentar las APNs, éstas se sujetarían a lo establecido en los lineamientos, formatos y catálogo de cuentas aprobados por el Consejo General del IFE.

Actualmente y bajo la reforma de 2007, las cosas han tomado un camino distinto, el reglamento que rige las actividades de las APNs es el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales, en el cual la distinción la hace que al no recibir financiamiento público, los supuestos deben ser observados con mayor detenimiento; sin embargo, a la fecha la UFRPP sensibilizándose de tal hecho y considerando que muchas de las APNs a la fecha carecen de recursos económicos ha sentado un nuevo criterio para aquellas que se encuentren en ese supuesto; en el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo del 2010 bajo el título “Acuerdo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral por el que se establecen Criterios de Interpretación a lo dispuesto en los Artículos 11.1, 11.2, 11.3 Y 11.4 del Reglamento para la Fiscalización de los

Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales respecto de la presentación de sus informes.”

En dicho acuerdo la Unidad de Fiscalización concedió a las APNs que se encuentren en cero pesos presentar únicamente el formato IA-APN; es decir, el formato básico para presentación de informes anuales. De tal forma que para el caso de encontrarse en dicho supuesto, no será tan engorroso requisitar todos los documentos que el reglamento prevé en los informes, balanzas de comprobación, recibos, contratos, declaraciones, facturas, y todo lo que acredite un movimiento financiero. Sin embargo, al respecto existen diversas posturas en las cuales que lejanamente apoyan este acuerdo dado que consideran que ninguna agrupación por pequeña que esta sea puede subsistir sin un mínimo de recursos, es decir, el pago de luz en sus instalaciones, el pago de servicios telefónicos, servicios humanos, etc.; lo cual en varios de los casos son subsanados por los mismos integrantes de la APN; hechos mismos que para efectos financieros representan un ingreso no reportado, pues se ahorran el pago de los mismos, de tal forma que si existe movimientos financieros que deben ser sujetos de reportar, a la autoridad competente

### 3.7 El Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Observadores Políticos.

A partir de una reforma promulgada en 1993, la legislación electoral reconoce como derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos el de participar como observadores electorales en la forma y los términos que determine el Consejo General del IFE en ocasión de cada proceso electoral federal, siempre y cuando hayan gestionado y obtenido oportunamente la acreditación correspondiente.

Tal hecho lo vemos reflejado en el Reglamento para la Fiscalización de Organizaciones de Observadores, consistente en apenas 8 artículos con diversos apartados y en el cual más que delinear los supuestos en que infrinja la legislación electoral se dedica a generalizar la forma en que habrá de presentarse el informe; ahora dado que las organizaciones no reciben financiamiento y su financiamiento es a través de fuentes privadas no enuncia que topes deberán tener cada aportación en que si llegara a haberla, tampoco de qué forma habrán de ser aperturadas las cuentas concentradoras de dinero, solamente se pronuncia por los términos en que se presentaran y revisarán los informes, los términos en que se harán los requerimientos de información respecto de errores y omisiones, así como en qué momento será presentado el dictamen correspondiente y su resolución al Consejo General.

Como podemos ver este Reglamento es muy pequeño y realmente deja muchas lagunas que la autoridad no prevé dado su generalidad; en el entendido que la participación de las organizaciones de observadores es únicamente dentro del proceso electoral y más aun que la figura jurídica es realmente nueva en comparación con los partidos políticos, inclusive su finalidad es totalmente distinta a las agrupaciones políticas.

### 3.8 Los Criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Para el perfeccionamiento de la legislación y un mayor equilibrio en la impartición de justicia el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha aportado diversos criterios a la UFRPP entre ellos:

. La calificación de la falta mediante el SUP-RAP-62/2005 que determinó se agruparan y se castigarán con la imposición de una sola sanción, las faltas consideradas como de forma o formales, en tanto que las faltas consideradas como de fondo o sustantivas se individualizará la sanción por cada una de ellas.

. Los requisitos que deben tomarse en cuenta para calificar la conducta fueron aportados por el SUP-RAP-85/2006

1. Tipo de infracción (acción u omisión). SUP-RAP-98/2003 y acumulados; el cual estableció que; la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva, que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.
2. Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron.
3. Comisión intencional o culposa de la falta y en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados.
4. La trascendencia de las normas transgredidas.
5. Los resultados o efectos que sobre objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados que generaron o pudieron producirse. Es decir; En el procedimiento de fiscalización, el bien jurídico tutelado es el elemento que debido a su

trascendencia e importancia social, la norma jurídica electoral trata de preservar y proteger, a saber:

- . Certeza
  - . Legalidad
  - . Rendición de Cuentas
  - . Transparencia
6. La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de

una misma obligación, distinta en su connotación de la reincidencia.  
(mismo ejercicio)

7. La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas. Se considera que existe pluralidad de conductas cuando el efecto de las irregularidades cometidas dificultaron la adecuada fiscalización del origen y destino de los recursos del ente político.

Cuando se trate de faltas de forma, se procede a imponer una sola sanción de entre las previstas en el artículo 354 del COFIPE. Dicho criterio fue establecido por la Sala Superior en el Recurso de Apelación identificado con el expediente SUP-RAP-62/2005.

. La calificación de la falta de conformidad con el criterio sustentado en el Recurso de Apelación SUP-RAP-18/2004 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

“(…) una vez acreditada la infracción cometida por el partido político y el grado de responsabilidad, la autoridad electoral debe en primer lugar determinar, en términos generales, si la falta fue levísima, leve o grave, y en este último supuesto precisar la magnitud de esa gravedad, para decidir cuál de las siete sanciones previstas en el artículo 269 del Código Electoral Federal, debe aplicarse. Posteriormente, se debe proceder a graduar o individualizar la sanción que corresponda, dentro de los márgenes admisibles por la ley.”

. Ahora retomando el criterio sostenido en el SUP-RAP-85/2006 determinó que para calificar la sanción se debe de tener en cuenta el examen de cuatro aspectos:

I. La calificación de la falta o faltas cometidas, La autoridad electoral determinar en términos generales, si la falta fue leve o grave, y en este último supuesto precisar la magnitud de esa gravedad.

. Ordinaria. Faltas sustantivas que implican la violación directa y sustancial de valores protegidos por las normas relativas al financiamiento y la fiscalización consistentes en la certeza y transparencia en el origen, destino y manejo de recursos.

. Especial. Violación directa a un precepto legal.

. Mayor. Este es un tipo de falta considerado como casi imposible de acreditar, es decir; es la infracción más grave que puede haber dado que cuenta con todos los agravantes

de la ley, (el dolo, el conocimiento de la ley, la reincidencia, etc.)

II. La entidad de la lesión o daños y perjuicios que pudieran generarse con la comisión de la falta.

III. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia). Se entiende por reincidencia, la repetición de la falta o la vulneración de la norma transgredida en conductas similares cometidas con anterioridad, por las cuales el ente político ya había sido sancionado en otros ejercicios.

IV. Finalmente que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del Partido Político, de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia (capacidad económica).

Dada la juventud del Derecho electoral frente a la fiscalización de los partidos, agrupaciones y demás entes políticos el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la Sala Superior ha fijado entre muchos otros estos criterios que con el pasar de los hechos han sido importantes determinar algunas reglas que puedan no subsanar las deficiencias que existen en la ley, sino interpretar y delimitar las necesidades del procedimiento, estos criterios han ido sentando poco a poco las diversas jurisprudencias que han colaborado con el procedimiento en materia electoral quedando obligados a su cumplimiento y aplicabilidad no solo la misma Sala Superior sino las Salas Regionales y el instituto Federal Electoral, asimismo; todas las autoridades electorales locales (tribunales consejos e institutos).

Mediante ellos hemos encontrado una explicación de la forma de calificar una falta y de cómo individualizar una sanción; asimismo, se ha conseguido sentar diversos puntos de partida para considerar determinados supuestos como fundados o infundados, se han definido de igual forma algunos conceptos del procedimiento, incluso han servido de base para las modificaciones hechas a la legislación electoral; tal es el caso del SUP-RAP 18/2003 o 98/2003, el primero PEMEXGATE y el segundo AMIGOS DE FOX entre muchos otros; en los cuales se acreditó la necesidad de consolidar la inmunidad del secreto bancario y fiduciario al IFE o se sentaron diversas jurisprudencias respecto de cuando se aplicara la figura de decomiso en el ámbito electoral, o cuales serían las características del dinero (dinamicidad, anonimato y uniformidad); cuándo se admiten las actuaciones de la averiguación previa en el procedimiento.

## CAPÍTULO 4

### LA DESAPARICIÓN DE LA FISCALIZACIÓN DE OBSERVADORES POLÍTICOS Y LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS

Con la reforma de 1996 se dotó al IFE, a través de la Comisión de Fiscalización (en ese entonces comisión permanente) de una serie de facultades que le permitían controlar de manera eficaz, por un lado que los recursos que ingresaran a las arcas partidistas fueran recibidos de conformidad con las reglas previstas en la ley y, por otro lado que las erogaciones de los partidos realizadas en campaña electorales no rebasaran los topes fijados para cada una de ellas. Así mismo, los hizo coparticipes en las funciones de vigilancia para lo cual presentaban quejas o denuncias contra otros partidos políticos, procedimientos que serían sustanciados ante dicha comisión.

Sin embargo, hasta aquellos años aun no se había puesto en entredicho la capacidad de dicha Unidad sino fue hasta 2002, cuando el escándalo llegó mediante el caso “Pemexgate” en el cual derivado de una denuncia interpuesta por la SECODAM ante la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO) de la Procuraduría General de la República por un presunto desvío irregular de recursos de Petróleos Mexicanos (PEMEX) al PRI a través de su sindicato para la campaña electoral del año 2000.

Algunos medios manejaban una suma de cuatrocientos millones de pesos, lo cierto es que cuando esta fue presentada ante la Comisión de Fiscalización del IFE por Pablo Gómez, entonces Representante del PRD ante el Consejo General; quedó radicada bajo el número de expediente Q-CFRPAP- 01/02 PRD vs PRI, una vez que fueron hechas las diligencias necesarias consideradas las pruebas aportadas el Consejo determinó sancionar al PRI en virtud de haberse constatado la recepción de 500 millones de pesos sin haberlos reportado a la autoridad y haber simulado que no los recibió, con una multa de 1000 millones de pesos, la más alta en la historia de la fiscalización mexicana; inconforme con lo anterior

cuatro días después (18 de marzo de 2003) el PRI interpuso como fue su derecho recurso de apelación en la Sala Superior del TEPJF la cual fue radicada bajo el número SUP RAP 18/2003 en la que dicho órgano confirmó la determinación impugnada;

Sin embargo, lo benéfico de este caso no fue precisamente el descredito que los partidos enfrentarían sino la experiencia que la comisión tomó ante dicho suceso, se generaron diversas teorías que hoy en día funcionan como pilares del desarrollo de la Unidad, ejemplo de ello es el levantamiento del velo de la sociedad, que se emplea para descubrir la relación de personas morales con la ilicitud de los actos que desarrollen en su interior, con la pretensión de aparentar licitud al amparo de los privilegios con que cuenta esa clase de personas; se sentaron las características del papel moneda y el porqué es realmente difícil rastrear su paso,

la figura de sanción como decomiso al lucro ganado, etc.

Otro caso no menos importante para la fiscalización en México, es “Amigos de Fox” en el cual se denunció el ingreso de financiamiento proveniente del extranjero y diversas empresas mercantiles a la campaña electoral del candidato de la Coalición Alianza por el Cambio Vicente Fox Quesada, mediante denuncia hecha por el entonces diputado del PRI Enrique Jackson, ante la tribuna de la Comisión permanente; la misma llegó al IFE el 23 de junio de 2000, invocando que dicho financiamiento provenía de cuatro fuentes diversas y que éstas tenían como fondo común la cuenta bancaria de un persona física (Carlota Robinson) desde donde se hacían las transferencias a Amigos de Fox, A.C y de esa forma se liquidaban gastos de campaña del candidato.

Iniciadas las diligencias, lo grave llegó cuando la CNBV y la SHCP se negaron proporcionar información respecto de las cuentas aduciendo el secreto bancario, fiduciario y fiscal, imposibilitado por dichas negativas para pronunciarse sobre las el rastreo de movimientos bancarios el IFE decidió desechar la queja. En uso de su derecho el PRI promovió en tiempo el recurso de apelación el 15 de agosto de

2001 para que pasados los meses el TEPJF al resolver, no solo revocara dicha determinación, sino además le reconoció al IFE la inaplicabilidad del secreto bancario fiduciario y fiscal, sin embargo, aun y cuando una batalla había sido ganada ahora eran los particulares quienes se amparaban ante la inmunidad del instituto para conocer el secreto de sus actividades financieras, tras diversas eventualidades la investigación concluyó y se determinó que amigos de Fox recibió dinero de empresas de carácter mercantil provenientes del extranjero, del Poder Legislativo y por último de entes no identificados, con lo cual rebasó el tope de campaña fijado por más de 91 millones a lo reportado por lo cual fue sancionada la Coalición Alianza por México, confirmándola el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ambos casos fueron la inspiración primordial para legislar respecto del secreto bancario y la solicitud de información a terceras personas, las solicitudes de información a la SHCP.

Actualmente la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos cuenta con diversas herramientas para allegarse de toda la información necesaria para resolver sus asuntos relacionados al financiamiento de partidos, pero recordemos que no solo es al partido a quien fiscaliza, también es obligación de esta realizarlo con las APNs y las Organizaciones de Observadores Electorales, y organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partido político.

Un punto más que enfrenta en la actualidad y que es motivo de este trabajo es que fiscaliza a los observadores electorales los cuales actualmente no reciben financiamiento propiamente del Estado, es decir su financiamiento es proviene de del PNUD; por otro lado encontramos a las Agrupaciones Políticas que de igual

forma ya no reciben financiamiento público y también son fiscalizadas y en muchos de los casos estas no cuentan con recursos que puedan ser fehacientemente comprobados.

4.1 La Modificación al COFIPE en su apartado referente a la fiscalización de las Organizaciones de Observadores Electorales para que estos solo sean fiscalizados por el PNUD.

Esta propuesta es estrictamente emanada de la práctica de fiscalización en la cual dichas organizaciones no habían sido nunca auditadas, sin embargo, en el proceso electoral 2008-2009 de 147 Organizaciones de Observadores Electorales solo 26 obtuvieron financiamiento por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

A nivel internacional la Organización de las Naciones Unidas es el más universal de los organismos internacionales promotores de las elecciones, mediante dos brazos principales, siendo el primero el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con oficinas ubicadas en más de 80 países en el mundo.<sup>10</sup> Su actividad primordial se centra en el análisis de las peticiones de asistencia electoral procedentes de los gobiernos, la realización de las misiones de evaluación de necesidades, la colaboración con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas en el diseño de proyectos de asistencia electoral y en la puesta en marcha de los procesos electorales en las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU.

10 DIETER-Zovatto, Orozco Thompson, Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Edit. Fondo de Cultura Económica 2ª edición México 2007.

Asimismo, la Unidad de Asistencia Electoral provee apoyo logístico y asesoría a los grupos de observadores internacionales, facilita la coordinación de la asistencia entre países y organismos del sistema de las Naciones Unidas, mantiene una lista de expertos electorales, organiza conferencias y cursos de capacitación, asesora en la administración de los fondos fiduciarios destinados a apoyar las actividades de la ONU en materia electoral y sirve de memoria institucional de la organización en el campo de la asistencia electoral.

El proceso de democratización iniciado en la década de 1970, abarcó varios países de América Latina, África y Asia. El requerimiento fundamental que se planteó en términos democráticos, fue “coadyuvar a la celebración de elecciones limpias”. En la mayoría de los países involucrados en la democratización había un reclamo ciudadano y político por denuncias de fraude e irregularidades electorales que alteraban la voluntad popular. Por consiguiente, el objetivo principal era crear diferentes mecanismos y estrategias que contribuyeran a celebrar elecciones confiables.

En la primera etapa, relativa a la cooperación internacional en materia electoral, la observación electoral tuvo un papel fundamental en este sentido. Una buena parte de las organizaciones que integran el sistema institucional diseñó distintos programas de observación electoral. Se crearon metodologías y sistemas de organización para la observación que podían ser fijos o móviles, diferentes estrategias de capacitación, material documental y recursos multimedia que facilitarían la preparación masiva de observadores electorales, entre otras.

También los organismos internacionales interesados en la cooperación electoral internacional exploraron la pertinencia de llevar a cabo la observación con perfiles políticos, académicos y sociales muy diversos. En un principio se privilegió el perfil de imparcialidad para integrar las misiones de observación. Para ello se recurrió a académicos, líderes de opinión con reconocido prestigio, asociaciones de profesionales, autoridades electorales y distinguidas personalidades con el propósito de crear un contexto de exigencia en el país observado en relación con la celebración de elecciones limpias y transparentes.<sup>11</sup>

11 Ídem

No obstante, la observación electoral no era el único camino por el cual podía fomentarse la celebración de elecciones limpias y transparentes. Había una percepción más técnica en cuanto a fortalecer lo que se ha llamado la “infraestructura electoral”, orientada a este mismo propósito. En esta etapa, que

abarca las décadas de 1970 y de 1980, se realizó un importante trabajo de asesoría técnica sobre el registro electoral y, en su caso, los registros civiles utilizados para la celebración de elecciones. Asimismo, hubo un trabajo muy amplio y variado respecto de los materiales electorales y la logística de la elección; se establecieron medidas de seguridad para evitar el doble voto, el uso de papel seguridad para imprimir boletas y documentación electoral, tinta indeleble y la capacitación de los miembros que administran la votación en las mesas receptoras de voto o centros de votación.

Por otra parte, también se trabajó para ofrecer mecanismos jurídicos que aseguraran los derechos políticos de los ciudadanos y de los candidatos. Asimismo, se desarrollaron los primeros ejercicios de justicia electoral en el campo de la cooperación electoral internacional. Esta amplia gama de actividades que se desarrolló en una segunda etapa de la cooperación internacional en materia electoral tuvo, en términos generales, aplicación en la mayoría de los países que participaron en los procesos de democratización. Sin embargo, la asistencia técnica en el campo electoral tuvo, a partir de entonces, un desarrollo diferenciado. La credibilidad en las elecciones, así como el mejoramiento de los sistemas electorales, tuvo un grado de avance que dependía directamente de las condiciones políticas internas, de la cultura del país y del grado de profesionalización de las instituciones político-electorales.

Apoyados en dicha hipótesis el PNUD destino una partida económica para los observadores electorales que estuvieran debidamente acreditados ante el IFE y que fueran seleccionados de acuerdo a los mejores planes de trabajo para el desarrollo de sus actividades, sin embargo, el pago de ministración se haría mediante dos ministraciones, una antes de la jornada y la otra al término de la misma, pero “Todas” las organizaciones de observadores estarían obligadas a presentar un informe de sus actividades ante dicho órgano. Lo cual creo desconcierto ante las mismas ya que el COFIPE mandata la presentación del informe de ingresos y gastos por parte de ellas ante el Consejo General. De tal

forma que al final de la historia no solo era uno el informe sino dos ante órganos distintos, exclusivamente para aquellas que habrían ganado dicho aliciente. 12

12 Ídem

Llegado el momento resultó que varias organizaciones de observadores electorales que contaban con dicho financiamiento habían presentado su informe de forma distinta, (por correo electrónico, ante la coordinación de asuntos internacionales del IFE, en partes o bien simplemente no lo habían presentado), entre ellas: (Agrupación Liberal en Movimiento, Fundación para la Defensa del Patrimonio Familiar y Organización de Observadores Electorales Historiadores de Tabasco); todo ello trajo como consecuencia diversas sanciones que si bien eran justas, eran inflexibles frente a tal confusión; por otro lado aquellas otras organizaciones que no habían sido privilegiadas con apoyo económico se veían enfrentadas a presentar un informe en el cual nada tenían por reportar, o desconocían de forma clara como hacerlo o de qué manera requisitar un formato.

Recordemos que el reglamento de fiscalización de los recursos de las organizaciones de observadores electorales nunca previó como lo hizo en el de partidos políticos la obligatoriedad de un órgano responsable para desempeñar la administración de las mismas; por lo cual existe poca claridad respecto de la tutela de dichos recursos, de igual forma habla de una cuenta bancaria que deberá ser reportada, sin embargo, no indica si será mancomunada, cuál será el nombre que la distinga ni nada semejante, ahora bien, se entiende que al tener igual que los entes políticos la oportunidad de allegarse de recursos del financiamiento privado de acuerdo a los límites previstos en la ley deberá presentar su informe de ingresos y gastos; estableciendo lo anterior cabe precisar que de acuerdo a las impugnaciones hechas valer ante la Sala Superior del TEPJF se puede concluir que en su gran mayoría son pequeños grupos de ciudadanos que saben de forma cierta que no cuentan con financiamiento por parte de, Estado, que su fin primordial es la observación electoral en la contienda y que todos gastos que pudieran generarse serán cubierto en muchos de los casos de su propio peculio,

la sede será en sobrados casos la casa del Presidente de la organización, la línea telefónica será aquella que utilicen en la misma sede y no alguna exclusiva para la organización, el despacho de asuntos se llevará a cabo de forma solidaria, pareciera un supuesto utópico sin embargo, si lo vemos desde un punto de vista no muy lejano puede ser cierto ya que no todas pueden a los fondos del PNUD.

Por lo cual dado todo lo expuesto sería más práctico y benéfico dos opciones:

. Aquellas Organizaciones que recibieran recursos del PNUD deberán informar respecto de todo lo erogado a dicho organismo el cual en uso de la coadyuvancia con el IFE para el desarrollo de contiendas más limpias y jamás participantes en la vida interna de los partidos, ni siquiera por acuerdos de participación; una vez habiendo sido rendido dicho informe deberá informar a la Unidad de Fiscalización de dicho cumplimiento, y en caso contrario, dar una vista para que en uso de sus facultades se pronuncie al respecto.

. En el caso de aquellas que no reciban apoyo por parte del PNUD, deberán al ser acreditados informar de la forma en que desempeñaran sus tareas, es decir la sede que ocuparan y el termino en que lo hagan (arrendamiento, donación o comodato), asimismo manifestaran “bajo Protesta de decir verdad” como serán remunerados los servicios de asistencia en el despacho de asuntos; todo esto, al menos que no exista una reforma en la cual los incluya en forma sustancial en el desarrollo de las contiendas. De acuerdo al artículo cuarto, numeral cuarto del COFIPE. Que aduce:

4. Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la

jornada electoral, en la forma y términos en que determine el Consejo General del Instituto para cada proceso electoral...

En razón de lo anterior el artículo cinco, numeral 5 del COFIPE quedaría:

#### COFIPE ACTUAL

5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar treinta días después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General del Instituto.

#### PROPUESTA DE MODIFICACIÓN.

5. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar treinta días después

de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Organismo proveedor de recursos que este reconocido por el IFE.

De tal forma que al cambiar el contenido de la ley la Unidad de Fiscalización, se vería beneficiada no solo en carga laboral sino además el organismo proveedor de financiamiento sería la figura plenamente confiable para informara al IFE respecto del aprovechamiento de los mismos sobre todo por ser estos exclusivamente para desarrollar las labores tendientes a la observación electoral.

4.2 La desaparición de la fiscalización a las Agrupaciones Políticas Nacionales siempre que estas no reciban financiamiento público y en su caso la fiscalización de las mismas a cargo del órgano público proveedor de recursos

Las APNs son consideradas por la ley electoral como formas de participación ciudadana paralelas a las de los partidos políticos y coadyuvantes de éstos últimos en actividades de edificación de una cultura política democrática. No obstante lo anterior, para una parte de la opinión pública, las APNs son sólo membretes y, en consecuencia, son vistas como negocios personales o familiares que no cumplen con los propósitos de su formación. Esta percepción se basa, en principio, en dos situaciones. La primera es que varias de ellas han sido formadas o alentadas por personas vinculadas con las dirigencias de los partidos políticos nacionales, así como por connotados políticos.

La segunda es que el amplio universo de ellas, tal como las denominaciones (“movimiento”, “fundación”, “organización”, “unión”, “alianza”) con las que se las identifica, motiva reticencias hacia ellas. Pero el problema de fondo es que un público que no sea el profesional de la política, no conoce qué son las APNs, ni cuál es su finalidad, y, sobre todo, se desconoce el uso del financiamiento que reciben dichas agrupaciones por parte de la autoridad electoral.

Esta situación ha generado sospechas sobre las actividades y viabilidad de las APNs en nuestro país. Dicha percepción se vio fortalecida ante el consenso general existente en torno a lo costosas que resultaban las elecciones mexicanas; no sólo porque el 2% del monto del financiamiento público que la autoridad electoral otorgaba anualmente a los partidos políticos para el mantenimiento de sus actividades permanentes constituía los recursos de las APNs.

Si bien tales observaciones tienen cierta verdad, la realidad es que dichas percepciones no pueden extenderse al conjunto de las agrupaciones políticas,

pues no todas son membretes. Es decir, entes artificiales sin propósitos tangibles. La mayoría cumple el mandato de ley, en lo que respecta a su constitución y registro, y hacen esfuerzos importantes para justificar el destino y naturaleza de sus recursos. En esta tarea, la autoridad electoral ha aplicado la normatividad existente de forma satisfactoria, y ha corregido y subsanado, sobre la marcha, los instrumentos legales a su alcance; aunque no han sido erradicados. Cabe mencionar que las modificaciones al COFIPE de diciembre del 2007 eliminaron el financiamiento público a las APNs.

La variedad de reformas y adiciones a los instrumentos jurídicos, aplicables a las APNs, dan cuenta de un proceso gradual y creciente para edificar procedimientos transparentes y eficaces para el correcto cumplimiento de las tareas encomendadas al IFE en materia de financiamiento a las APNs. Este proceso ha permitido una vigilancia y control, cada vez mayor, sobre las actividades y recursos públicos de las APNs; pero, además, ha posibilitado una equidad en la valoración de las actividades y en la ponderación de las sanciones a las APNs por parte de la autoridad electoral. Es decir, permite conocer el cuánto de los recursos públicos de las agrupaciones políticas y a qué se los destina. Ello significa un gran avance en la materia, pues basta recordar que, hasta hace apenas unos años, estas preguntas carecían de respuestas concretas y reales en torno a las agrupaciones políticas.

El conjunto de normas y procedimientos que rigen a las APNs ha generado molestias y detracciones por parte de las agrupaciones políticas, quienes consideran exageradas e injustas las reglas. Aún más, consideran que las agrupaciones políticas deberían tener mayores atribuciones que la mera educación y capacitación cívica y política e investigación socioeconómica. También, demandan tener acceso a la radio y televisión en la misma proporción que los partidos políticos y contar con voz en las sesiones del Consejo General del IFE. Es más, pretenden que se les reconozca como entidades de interés público y, por tanto, se eleve la figura de APNs a rango constitucional. Como es de esperar,

los partidos políticos han bloqueado cualquier intento de modificar el status quo de las APNs y, más que pretender ampliar los horizontes de las agrupaciones políticas, lo que los partidos les exigen a las APNs no es sólo que demuestren el cumplimiento cabal del mandato de ley, sino que maduren y se consoliden como formas de organización ciudadana que posibiliten la formación de partidos políticos fuertes y consolidados.

Esto último es importante ya que, hasta el momento, las agrupaciones políticas han sido poco eficaces en lograr un impacto positivo en la sociedad. De hecho, son poco conocidas y nadie sabe qué son y cuáles son sus propósitos. Por lo que más que espacios legítimos y neutrales de participación ciudadana, se las considera vinculadas a ciertos personajes políticos importantes o como anexión de los partidos políticos nacionales. Con ello, pierden mucho de lo que en realidad deberían ser: mediadores entre la sociedad civil y los partidos políticos; y, sobre todo, verdaderos espacios de participación ciudadana. Es decir, organizaciones intermediarias entre la sociedad y los partidos que, en un momento dado, maduren hacia la formación de partidos políticos nacionales y fortalezcan, así, el sistema de partidos y la vida política del país.

Más aún, en un momento en que los partidos políticos tienen un gran desprestigio y, al mismo tiempo, monopolizan la participación institucional en los asuntos públicos, las agrupaciones políticas nacionales deberían ser un canal eficaz para promover la participación política de los ciudadanos.

Las Agrupaciones Políticas Nacionales tienen un lugar estratégico en la formación del sistema de partidos, pues son el antecedente inmediato para la constitución de los mismos. Por ello, conocer quiénes son y, sobre todo, controlar y transparentar el uso de los recursos públicos que reciben de parte de la autoridad electoral, constituyen una tarea de fundamental importancia. En ese sentido, la reglamentación del financiamiento de las agrupaciones políticas es importante porque repercute en la confianza y legitimidad de esas organizaciones dentro del

sistema electoral, pues las conductas responsables y actividades transparentes que avale la autoridad electoral, como resultado de la revisión de sus informes, pueden contribuir a dotarlas de una mejor imagen de la que actualmente gozan.

Además, las actividades de educación y capacitación política, la investigación socioeconómica y política, así como las editoriales y las APNs pueden favorecer la formación de una opinión pública mejor informada y, sobre todo, a la construcción de vínculos ciudadanos. La revisión que periódicamente realiza el IFE ha contribuido al prohibir y castigar acciones deshonestas a que, poco a poco, y no sin reticencias, las APNs vayan profesionalizando sus estructuras, y encauzando al mandato legal sus actividades.

No obstante, no ha logrado erradicar completamente algunos subterfugios utilizados por las APNs, pues, desafortunadamente, las prácticas arraigadas en muchas organizaciones mantienen viva la desobediencia a las normas; lo que sugiere reforzar la supervisión y llevar a cabo sanciones para forzar a las agrupaciones políticas a tener un compromiso con la transparencia y la efectiva rendición de cuentas, elementos fundamentales para conseguir la confianza ciudadana y la legitimidad de su existencia en el escenario político. Las APNs están hoy, más que nunca, obligadas a predicar con el ejemplo respecto a la rendición de cuentas en el manejo de sus recursos. Si bien la ley electoral vigente les suprimió el financiamiento público, esto no las exime de un manejo transparente en la obtención y el uso de sus finanzas.

Debido a lo antes expuesto y las constantes solicitudes por parte de las APNs a la UFRPP derivadas de la última fiscalización hecha en 2009, en el cual varias de ellas perdieron su registro debido a la falta de presentación de informe respecto de sus ingresos y gastos a consecuencia de no contar con financiamiento que pudieran reportar; lo cual no las excusa de cumplir con dicha obligación ya que tienen acceso al financiamiento privado dentro de los límites de la Ley. La autoridad s ha sensibilizado con el hecho y ha permitido mediante acuerdo

aprobado por el Consejo General presentar en caso determinado solo el formato genérico de informe anual mediante el cual manifestaría que la agrupación política no tuvo ingreso y egreso alguno.

Sin embargo, dada la importancia que hemos venido señalando y asimismo que las APNs aun y cuando ya no cuentan con financiamiento público se les sigue fiscalizando y más aun el tema en el que se basa la autoridad es que debido a los convenios de colaboración que pueden suscribir dichas entidades con los partidos políticos Nacionales en época de campaña, y dado que al ser coparticipes en la contienda podrían ingresar recursos de fuentes ilícitas.

Lo anterior podría ser tema de contradictorios puntos de vista pero lo cierto es que no hay una forma cierta de saber que sucede con la economía de éstas, mientras no les sea otorgado apoyo por parte del Estado y de cierta forma sean entonces obligadas a cumplir con sus verdaderos fines. Y mientras esto sucede la autoridad tendrá que seguir fiscalizándolas cada doce meses y de forma periódica por lo cual en la presente investigación se propone:

. La desaparición de la fiscalización anual a la Agrupaciones políticas a fin de que estas sean fiscalizadas mediante informes de carácter informativo cada tres meses y de los cuales en caso de que la autoridad se percate de irregularidades que puedan severamente comprometer el desarrollo de sus fines, inicie procedimientos officiosos respecto de dichas irregularidades; considerando que dichos recursos únicamente provienen del financiamiento privado y no así del público.

Las ventajas que dicha propuesta traerían consigo serían las siguientes:

1. Las posibles violaciones a ley por parte de las APNs llegaran a cometer sería evidenciadas desde muy temprano dado que en los informes trimestrales solo presentarían libros de registro y balanzas mensuales en los cuales se reflejen los movimientos financieros que hubieran realizado en el transcurso de dicho periodo.

2. En el caso de encontrar alguna incongruencia al respecto o simplemente al no quedar claro el origen o destino de determinado monto la autoridad podría hacer uso de sus facultades para iniciar un procedimiento officioso, de tal forma que si la APN se encontrara en el supuesto de correcta administración no sería objeto de ningún

pronunciamiento por parte de la autoridad y menos aun de la imposición de una sanción.

Las desventajas serian la carga de trabajo que recaería en las direcciones de auditoría de partidos y otros así como la dirección de resoluciones que se encargaría de validar la no violación a normatividad electoral.

En razón de lo anterior el artículo 83 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales afirma:

## COFIPE VIGENTE

### Artículo 83

1. Los partidos políticos deberán presentar ante la Unidad los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación...

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

## PROPUESTA DE MODIFICACIÓN:

## COFIPE MODIFICADO

### Artículo 83

2. Los partidos políticos deberán presentar ante la Unidad los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por

cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación...

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

De tal forma que dicha modificación llevaría a tener solo una carga informativa con la Unidad de Fiscalización, en todo caso a través de los informes trimestrales ésta se percataría de errores o deficiencias que existieran en la contabilidad de cada agrupación política; inclusive dichos informes servirían en un momento dado como simulacros de obligaciones que en caso de prosperar su existencia la agrupación llevaría a cabo ya como partido político.

## CONCLUSIONES.

I. Con el nacimiento de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos propiamente como un órgano técnico del Consejo General del IFE, dotado de autonomía de gestión, (entendiéndose ésta no por la libertad de hacer lo que considere prudente cuando lo desee, sino en ausencia de intermediarios para proponer de forma directa sus proyectos al Consejo General) podemos conocer de forma cierta cada movimiento económico que despliegan los entes políticos, incluyendo en ellos a las Agrupaciones Políticas Nacionales y las Organizaciones de Observadores Políticos; sin embargo en la propuesta que hago a dicha investigación me pronuncie por desaparecer la fiscalización para estos últimos dos, de forma tan estricta ya que no son susceptibles de financiamiento público, más aun así y considerando que sus fuentes podrían ser de origen ilícitos propongo que lo que hoy es una fiscalización estricta se convierta en el caso de las agrupaciones en revisiones muestrales que permitan de forma clara evidenciar la ruta que llevan sus ingresos y gastos, siendo estas más cercanas que aquellas que solo se realizan cada año y en ocasiones ni siquiera pueden llevarse a cabo por la omisión de presentación.

II. En el caso de las Organizaciones de Observadores Electorales propongo les sea fiscalizado el apoyo económico que pudieran recibir por parte de organismos autorizados en la coadyuvancia de la democracia, y a su vez estos al estar registrados y avalados por el IFE se hagan responsables de dicha tarea, con la única encomienda que una vez realizada dicha revisión informen al Instituto de los resultados de cada una de las organizaciones para que en determinado momento si existiera una omisión se pueda dar vista de tal hecho a la autoridad conducente.

## GLOSARIO DE SIGLAS

Para efectos del presente trabajo, se entenderá por:

APN

Agrupación Política Nacional

C.G.

Consejo General

CED

Comité Ejecutivo Distrital

CEE

Comité Ejecutivo Estatal

CEN

Comité Ejecutivo Nacional

CNBV

Comisión Nacional Bancaria

COFIPE

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

DAPPAPO

Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones  
Políticas y Otros

DERFE

Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores

DRN

Dirección de Resoluciones y Normatividad

IA-APN

Informe Anual de Agrupación Política

IFE

Instituto Federal Electoral

ONU

Organización de Naciones Unidas

PAN

Partido Acción Nacional

PEMEX

Petróleos Mexicanos

PNUD

Programa de las Naciones unidas para el Desarrollo

PRD

Partido de la Revolución Democrática

PRI

Partido Revolucionario Institucional

PT

Partido del Trabajo

Q-CFRPAP

Procedimiento de Queja de la Comisión de Fiscalización de los

Recursos de los Partidos y Agrupaciones políticas

SECODAM

Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo

SHCP

Secretaria de Hacienda y Crédito Público

SMGV

Salario Mínimo General Vigente

SUP-RAP

Sala Superior Recurso de Apelación

TEPJF

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

UEO

Unidad Especializada en Delincuencia Organizada

UFRPP

Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos

## BIBLIOGRAFIA

### DOCTRINA:

. AGÍSS BITAR, Fernando Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, Una Reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización, Tribunal electoral del poder Judicial de la Federación, México 2008

. ANDRADE, SÁNCHEZ, Eduardo, La Reforma Política de 1996 en México, “Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, 25”, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997

. ANDREA, SÁNCHEZ Francisco José, Los Partidos Políticos. su Marco Teórico-Jurídico y las Finanzas de la Política, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, tomo XI.

. CÁRDENAS GARCÍA, Jaime. Una Constitución para la Democracia: Propuesta para un Nuevo Orden Constitucional, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996

. CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. Derecho Electoral en México, Edit. Trillas, México, 1999. Trillas.

. DIETER-Zovatto, Orozco Thompson, Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Edit. Fondo de Cultura Económica 2ª

edición México 2007.

. FLORES, Anselmo. Control y sanción. El Financiamiento Público a las Agrupaciones Políticas Nacionales en México, (2000-2005) en Revista CONfines 4/8 agosto- diciembre 2008

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

. GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo Fiscalización y Transparencia del Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales: Dinero y Democracia, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México 2003

. OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (Compilador) Democracia y Representación en el Umbral del Siglo XXI “Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I”, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral, México, 1999.

. PATIÑO CAMARENA, Javier. Derecho Electoral Mexicano, Editorial Constitucionalista-Instituto Federal Electoral, México, 1999.

. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Derecho Electoral, Material Didáctico Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2009, 48/Estructura orgánica del TEPJF.

. ZAVALA, Marco A., Estudio sobre la Reforma Electoral 2007, Tribunal Electoral de la Federación, México D.F 2008.

. ZOVATTO, Daniel, “El Modelo de Financiación de los Partidos Políticos en México”, en la financiación de la política en Iberoamérica, editado por Pilar

del Castillo y Daniel Zovatto G., IIDH- CAPEL, San José, Costa Rica, 1998.

## LEGISLACIÓN:

- . Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
  
- . Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
  
- . Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
  
- . Reglamento Interno de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.
  
- . Reglamento para Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.
  
- . Reglamento para Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales.
  
- . Reglamento para Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Observadores Electorales.
  
- . Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización

## OTRAS FUENTES

- . DE LA PEZA, Muñoz José Luis, El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Administración de Justicia Electoral en México, Revista

de Administración Pública. México, D.F.

#### FUENTES METODOLÓGICAS:

. ARILLA, BAS Fernando Método para la elaboración de tesis jurídicas de grado Edit. Kratos, México 1989

. MENDIETA, ALATORRE Ángeles, Cómo redactar una tesis, examinarse y obtener la cédula profesional 7a. ed., Rev. y aum Edit. Porrúa México, 1973

. SCHMELKES, Corina. Manual para la presentación de anteproyectos e informes de investigación Oxford University Press, México 2001.