

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



**TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE: ESPECIALISTA EN
DERECHO ELECTORAL.**

PRESENTA:

MARIA LINA FRAGOSO SÁNCHEZ.

ASESOR: DR. JOSÉ FERNANDO OJESTO MARTÍNEZ Y PORCAYO.

**FISCALIZACIÓN AL FINANCIAMIENTO DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
NACIONALES Y SU ÓRGANO FISCALIZADOR.**

2011



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.

Dedicatoria.

A la máxima casa de estudios la Universidad Nacional Autónoma de México, orgullo mexicano, a mi profesor de tesis, el Doctor José Fernando Ojesto y Porcayo por su invaluable asesoría, asimismo al Dr. Ángel Zarazúa Martínez, la Mtra. Norma Inés Aguilar León, el Mtro. Rodolfo Orozco por el gran apoyo que me brindaron, y a todos mis profesores que tuve a lo largo de la especialidad en Derecho Electoral.

Gracias a Dios, mi fortaleza que va conmigo día a día, aprendiendo de la vida para ser un mejor ser humano.

A mis padres y mi hermano porque siempre serán el pilar de mi vida, el regalo más hermoso que Dios me ha dado en la vida, porque somos una hermosa familia con pelusa, mimí y dónatela.

A Rodolfo, el amor de mi vida, porque contigo he aprendido lo bello y puro que es el amor, porque eres la bendición más grande en mi vida, y me haces sacar lo mejor de mí, porque quiero ir de tu mano por siempre, Te Amo.

A mis abuelitas Tete, Lina, y mi adorada tía panchis, las quiero con todo mi corazón, a mi tío Felipe, mis primos.

A mi mejor amiga Marisol porque somos como hermanas, y a todos mis amigos en general.

INDICE.

Introducción.....5

1 Capítulo 1

1.1 Concepto de Fiscalización.....8

1.2 Concepto de Financiamiento.....13

1.3 Concepto de Partidos Políticos.....17

2 Capítulo 2

2.1 Del Instituto Federal Electoral.....21

2.2 Antecedentes de la fiscalización en México, respecto de la creación del órgano fiscalizador de los recursos de los partidos políticos.....24

Introducción.....26

2.3 Reforma de 1993.....27

Aspectos Positivos.....28

2.4 Reforma de 1996.....30

Aspectos Positivos.....32

2.5 Integración de la Comisión de Fiscalización.....33

2.6 Reforma de 2007.....37

Aspectos Positivos.....43

Capítulo 3

3.1 Atribuciones de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.-.....52

3.2 Estructura de la Unidad de Fiscalización.....52

3.3 Facultades del órgano Fiscalizador.....53

Capítulo 4

4.1 Informes respectivos de la Unidad de Fiscalización.....	59
4.2 Procedimiento de la Revisión de los Informes de los Partidos Políticos.....	61
Conclusiones.....	65
Propuesta.....	71
Bibliografía.....	78

INTRODUCCIÓN.

Nuestro gobierno goza de un régimen democrático, mediante el cual los ciudadanos tienen el derecho de elegir a sus gobernantes a través del sufragio, por tal motivo es de tal relevancia que se tenga el conocimiento necesario respecto de las actividades que realizan los partidos políticos en los procesos electorales, esto con el objeto de comprender de manera amplia su labor y trascendencia en la democracia. Es decir, que los partidos políticos juegan un papel político y social primordial en nuestro país, ya que son ellos el conducto principal para que los ciudadanos tengan acceso al poder, y asimismo a través de ellos se elige aquellos ciudadanos que detentarán el poder público. Por esto es de tal envergadura conocer y reconocer que los partidos políticos estén actuando acorde a sus lineamientos constitucionales y electorales, con la finalidad de salvaguardar los intereses de los ciudadanos.

Dicho lo anterior, es importante vigilar el adecuado funcionamiento de los recursos que se les otorgan a los partidos políticos, para que de esta manera se garanticen elecciones justas, imparciales y que el principio de equidad esté siempre presente en los comicios electorales.

Asimismo a través del control y vigilancia de los partidos políticos se logra transparentar sus actividades político electorales que tienen encaminadas y de igual forma se les obliga a la rendición de cuentas respecto de sus distintas actividades, es por esto que el presente trabajo está encaminado a conocer el órgano encargado de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos a nivel federal en nuestro país, a saber dicho órgano forma parte del Instituto Federal Electoral, el cual se encarga de organizar y llevar a cabo los comicios.

El conocer la manera en que opera éste órgano fiscalizador es de tal importancia ya que a lo largo de nuestra historia política, hemos visto diversas irregularidades en la forma en que los partidos políticos utilizan el financiamiento público, o bien,

no se tiene certeza del origen y destino de los recursos que son utilizados, lo cual pone en perjuicio a los demás partidos políticos, transgrediendo principios democráticos primordiales como el de igualdad, libertad, autenticidad, equidad, y que además rompe con aquel esquema del Instituto Federal Electoral que es salvaguardar los principios primordiales referentes a la certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad.

En base a lo anterior, el que los partidos políticos obtengan presuntamente recursos de manera ilícita provoca problemas trascendentes ya que se debilita la fuerza política de estas entidades de interés público, repercutiendo de manera grave en la sociedad y en el sistema democrático de nuestro país.

Así pues, el conocer al órgano encargado de la fiscalización de los recursos de estas entidades, nos permitirá saber si éste en verdad cumple los objetivos planteados, que son vigilar que el origen y destino de los recursos que se les otorga a los partidos políticos tengan un adecuado funcionamiento conforme a la normatividad electoral, y que si por el contrario dichos entes transgreden los preceptos constitucionales y legales se les sancione conforme lo establece la ley, para que de esta forma se garanticen elecciones justas y transparentes, sin vicios ni corrupción financiera por parte de diversos entes prohibidos por la ley.

El presente documento se integra por cuatro capítulos, el primero hace referencia a los conceptos de fiscalización, financiamiento y partidos políticos, elementos importantes en el actuar político electoral, que nos ayudará a comprender mejor los siguientes apartados.

El segundo capítulo se expone de manera breve la estructura del Instituto Federal Electoral, así como los Antecedentes de la fiscalización en México, respecto de la creación del órgano fiscalizador de los recursos de los partidos políticos, en el cual se resaltan los aspectos más relevantes de las reformas de 1993, 1996 y 2007 en materia de fiscalización, asimismo se explica la integración de la entonces

comisión de Fiscalización, comisión precedente al órgano actual y vigente fiscalizador electoral.

En el tercer capítulo se describen las Atribuciones de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, así como su estructura, y aquellas facultades que hacen posible el control y vigilancia de los recursos públicos de los partidos políticos nacionales.

En el cuarto y último capítulo se explican los Informes respectivos de la Unidad de Fiscalización, así como el Procedimiento de la Revisión de los Informes de los Partidos Políticos, posteriormente se hace una exposición de los Aspectos positivos de las reformas y su trascendencia en el órgano fiscalizador de los recursos de los partidos políticos.

Finalmente se hace alusión a las conclusiones que derivaron de la información recabada en el presente trabajo, realizando un análisis a dicha investigación.

Capítulo 1

Fiscalización.-

Es importante conocer a que se refiere dicho concepto con el objeto de comprender a la perfección lo referente a la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos que lleva a cabo el órgano fiscalizador del Instituto Federal Electoral.

En la Real Academia Española dicho significado se refiere a la acción y efecto de fiscalizar, a su vez dicha palabra significa criticar y traer a juicio a las acciones u obras de alguien”¹, es decir, vigilar y controlar el actuar o la consecuencia de una actividad o acción.

Por otra parte dicho concepto se utiliza para referir “la función de control que las autoridades ejercen en una determinada materia”², es decir, el vigilar la actuación de alguien a fin de controlar la misma.

En este orden de ideas, el concepto de fiscalización se refiere al control y vigilancia, en este caso, de los recursos que son utilizados por los partidos políticos en el manejo de sus gastos, ya sean anuales, de precampaña o campaña y aquellos utilizados para actividades específicas.

Es decir que el término de fiscalización en el presente trabajo se referirá a la actividad encaminada a mantener el control del origen y destino de los recursos con los que cuentan dichas entidades de carácter público, a través de herramientas y técnicas que audite y que le permitan supervisar el dinero de los partidos políticos.

¹Diccionario de la Real Academia española, página 75, México, 2010.

² CARBALLO BALVANERA Luis y RÍOS GRANADOS Gabriela, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Primera Edición, México 2002, pág. 84, Tomo IV.

La actividad de fiscalización a dichos entes, encuentra sustento y fundamento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 41 base V, la cual menciona que “la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral”³

En primer lugar la actividad del órgano fiscalizador, es hacer prevalecer los principios rectores del Instituto Federal Electoral referentes a la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, y objetividad.

Por otro lado, los partidos políticos que se encuentren sujetos a los ordenamientos constitucionales-electorales específicamente deben de “conducir sus actividades dentro de los causes legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático”⁴.

Otro principio constitucional y legal a los que están sujetos los partidos políticos es hacer prevalecer la equidad en la contienda electoral, y por lo tanto tienen la obligación de evitar que el inadecuado uso o desvío de sus recursos favorezca a ciertos partidos y cause perjuicio político irreparable en los comicios electorales, es decir, que no exista ventaja de un partido respecto a otro, contando todos con los mismos derechos haciendo prevalecer una justa contienda electoral.

Ahora bien, la finalidad de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, está ligada a la transparencia y a la rendición de cuentas, ya que es ésta la herramienta que permite conocer el manejo de dichos recursos utilizados por los partidos políticos, y que en consecuencia, exige a cada uno de ellos rendir informes de cada una de sus actividades que desempeñan, garantizando el uso

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ordenamientos Electorales, Tomo I, Primera Edición, México 2008, pág. 68.

⁴ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ordenamientos Electorales, Tomo II, Primera Edición, México 2008, pág. 32.

óptimo de éstos encaminados a los fines políticos electorales que la Constitución demanda.

El maestro Alonso Lujambio aclara que “lo que los órganos electorales deben vigilar no es el destino y origen de los recursos públicos, sino el vigilar que se cumplan las normas político electorales relacionadas con el origen y destino de los recursos de los partidos políticos”,⁵ y que por obviedad al llevar a cabo la vigilancia del cumplimiento de dichos preceptos se estaría en la consecuencia fiscalizando el correcto uso de los recursos de los partidos políticos.

El propio Alonso Lujambio en su obra *Dinero y Contienda Político Electoral*, al analizar la fiscalización de los gastos de los Partidos Políticos en América Latina, refiere que dicha Fiscalización tiene instrumentos que le sirven de herramientas en su actuar, dividiendo a éstos, en directos e indirectos.

Los primeros hacen referencia aquellas auditorías que se realizan a los partidos políticos con el objeto de conocer el origen y destino de los mismos, y los segundos se refieren en primera instancia al conocimiento que tiene la autoridad electoral sobre irregularidades de los partidos políticos que le hacen saber otras Instituciones Públicas o Privadas, o en su caso, aquellas personas físicas o morales que teniendo interés resientan a su juicio perjuicios, es decir, se refiere a la forma indirecta en que la autoridad electoral tiene conocimiento de dichas irregularidades por coadyuvancia de otras personas que no son partícipes de forma directa en dicha fiscalización.

De igual forma los instrumentos indirectos, refiere el maestro Lujambio en su obra *Dinero y Contienda Político Electoral*, son aquellos mediante los cuales la autoridad electoral puede tener conocimiento a través de sus distintas actividades, verbigracia, aquellos que se derivan de su labor de monitoreo en televisión, radio o diarios periodísticos, o aquella propaganda político electoral que sea expuesta al

⁵ LUJAMBIO IRAZÁBAL Alonso, *Dinero y Contienda político Electoral*. México: FCE-IFE, México, pág.43.

público, en general y que de igual forma cualquier persona física o moral, que teniendo interés lo haga del conocimiento a la autoridad fiscalizadora electoral.

Compartiendo lo dicho por el autor en cita, la Fiscalización de dichos recursos se puede dar ya sea de manera directa o indirecta, entendiendo como directa a lo ya mencionado, a aquellas auditorías, o bien, a través de los informes que presentan los partidos políticos a la autoridad electoral, el cual se encuentran fundamentados en el artículo 83 del Código Electoral.

El referido artículo exige a los partidos políticos a “presentar a la Unidad los informes del origen y monto de los ingresos y egresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación”⁶, y a su vez, la autoridad, a partir de la información que le sea remitida, tiene la facultad de requerir aquella que sea necesaria a fin de subsanar cualquier irregularidad que sea encontrada, con el objeto de cumplir a cabalidad con el control y vigilancia de los mismos.

A partir de la reforma electoral del dos mil siete, existen informes de precampaña en donde los partidos políticos tienen la obligación de que cada uno de sus precandidatos a cargos de elección popular, remitan a la autoridad fiscalizadora, informes sobre el uso del origen y destino de los recursos que les fueron proporcionados para el manejo de sus precampañas. De esta manera, es posible mantener hoy en día un control de los recursos de precampañas, el cual da mayor certeza a la ciudadanía y las autoridades electorales, sobre el actuar de los partidos políticos, dando como resultado que se garantice la equidad y transparencia en las contiendas electorales, ya desde las precampañas.

La normatividad electoral, tutela con gran celo la equidad y transparencia con que deben actuar los contendientes en el proceso electoral ya que si la autoridad

⁶ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ordenamientos Electorales, Tomo II, Primera Edición, México 2008, pág. 68.

electoral llega a tener conocimiento del inadecuado uso de los recursos de los precandidatos, en precampaña electoral, o bien, existe conocimiento de actos anticipados de precampaña, la autoridad electoral tiene la facultad de sancionar hasta con la negación del registro de dicha candidatura. Cuestión que limita y obliga al actuar justo, legal y transparente por parte de cada uno de los contendientes a cargos de elección popular, y a la vigilancia misma de los partidos políticos en el actuar de sus militantes, precandidatos o candidatos.

Concepto personal.-

En síntesis y referido lo anterior, la fiscalización es el control, supervisión, vigilancia, inspección, observación, etc., que realice la autoridad electoral a fin de verificar el adecuado uso de los recursos de los partidos políticos respecto del origen y destino de los mismos. Dicha fiscalización cuenta asimismo con instrumentos directos e indirectos que le ayudan en su actuar con el objeto no solo de que los partidos políticos nacionales, las agrupaciones políticas nacionales, los candidatos y precandidatos cumplan con los preceptos legales, constitucionales y electorales que se le demandan, (como lo son principalmente el artículo 41 Constitucional y del artículo 77 al 86 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de financiamiento), sino además para contribuir a que los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad, independencia, sean normas rectoras del Instituto Federal Electoral del cual forma parte.

Financiamiento.-

Dicho concepto es definido por la Real Academia Española como la “acción y efecto de financiar que a su vez, ésta se refiere a la aportación del dinero necesario, o bien, hace referencia al sufragar los gastos de una actividad, una obra, etc.”⁷ Así pues, adecuándolo al caso que nos ocupa el financiamiento se refiere al “proceso por medio del cual se canalizan los recursos económicos, bienes y servicios hacia los partidos políticos, con el objeto de que éstos cumplan con los fines que tienen reservados en las sociedades contemporáneas, dentro de un Estado de Derecho”⁸, es decir, aquellos recursos económicos que le son otorgados a cada partido político para el cumplimiento de sus fines político-electorales.

Por otra parte, se puede decir que el financiamiento hace alusión “a los recursos de los cuales dispone un partido político para realizar las actividades que le son propias”⁹, es decir, que el financiamiento es uno de los derechos de los cuales gozan los partidos políticos, y se encuentra establecido en la Carta Magna en su artículo 41 y a su vez, el Código Electoral en su artículo 36 numeral 1, inciso c) que a la letra dice:

Artículo 36

1.-Son derechos de los partidos políticos nacionales:

(...)

c) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución.

⁷ Diccionario de la Real Academia española, página 98, México, 2010.

⁸ BERLÍN VALENZUELA, Francisco, Diccionario Electoral, IIDH, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), San José de Costa Rica, 1988, pág. 303.

⁹ BELLO CORONA Francisco, Apuntes de Derecho Electoral, Instituto Federal Electoral México, Primera Edición, 2000, pág. 525.

Dicha Constitución, en su artículo 41, refiere pues que “la ley garantizará que los partidos políticos cuenten con financiamiento”¹⁰ hay que destacar que las normas electorales son claras, al referir que el financiamiento público prevalecerá siempre sobre el privado, en este sentido, es importante mencionar la clasificación legal del financiamiento que se otorga a los partidos políticos nacionales, el cual, es el siguiente:

- 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”.*

En este sentido, por financiamiento público se entiende, aquel que el Instituto Federal Electoral, órgano encargado de la función estatal de la organización de los comicios electorales, entrega a los partidos políticos nacionales, es decir los recursos económicos que en el presupuesto se prevén para el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creados.

Dicho financiamiento será distribuido de la siguiente manera y bajo los lineamientos legalmente establecidos en el artículo 41 Constitucional, base II.

- Financiamiento por actividades ordinarias permanentes, es aquel que hace alusión al dinero que será otorgado a dichos entes públicos para el sostenimiento del partido, verbigracia, sueldos y salarios de los integrantes de dicho partido, infraestructura, bienes y servicios de los mismos, etc. Es importante destacar que dicho financiamiento se fijará cada año y será el que resulte de multiplicar el número de ciudadanos inscritos en el padrón

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ordenamientos Electorales, Tomo I, Primera Edición, México 2008, pág. 59.

electoral por el 65% del Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal al mes de julio de dicho año, ésta cantidad se otorgará en un 30% de forma igualitaria para cada partido político, y el resto, se otorgará según el porcentaje de la votación nacional emitida que obtenga cada entidad de interés público con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, esto, en la elección de diputados por mayoría relativa inmediata anterior.. A saber, dichas ministraciones serán distribuidas mensualmente, esto es, no serán entregadas en una sola exhibición.

- Por otro lado, existe el financiamiento otorgado para el sostenimiento de sus actividades de campañas, el cual se otorgará de la siguiente manera: en el año en que se renueve el Poder Ejecutivo y ambas cámaras, es decir, la de diputados y senadores, se otorgará a cada partido político el 50% del financiamiento que le sea otorgado para sus actividades ordinarias permanentes.

En el caso que se renueve únicamente la Cámara de Diputados, se otorgará únicamente el 30% del financiamiento que corresponda al financiamiento por actividades ordinarias permanentes.

- Finalmente, tenemos el financiamiento destinado a las actividades específicas de los partidos políticos, el cual se refiere aquellas encaminadas a la investigación política y socioeconómica, capacitación y educación política, y se destinará el 3% del que resulte y corresponda para los gastos por actividades ordinarias permanentes, y se distribuirá de la misma manera anteriormente referida, es decir, 30% de manera igualitaria a cada partido político y el 70% dependiendo el porcentaje de curules que los mismos hayan obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Una vez, comprendido a que se refiere el financiamiento público el otorgamiento del mismo a las diversas actividades anteriormente detalladas y la forma en que

éste es distribuido por el Instituto Federal Electoral, podemos pasar a explicar los demás tipos de financiamiento a los cuales los partidos políticos tienen derecho, financiamiento por los militantes que es aquel que recaudan los partidos políticos a través de los ciudadanos que forman parte del partido político y dan cuotas para el sostenimiento de sus actividades.

Asimismo existe el financiamiento que se otorga por parte de los simpatizantes, que es aquel que se obtiene a través de asambleas, juntas, reuniones, en donde aquellos ciudadanos que tienen simpatía por el partido proporcionan recursos a favor del mismo.

Es importante resaltar que el financiamiento proporcionado por los simpatizantes o militantes no podrá rebasar el 2% del Tope de Gastos que se haya establecido en las elecciones inmediatas anteriores, esto con la finalidad como ya lo mencionamos anteriormente, de hacer prevalecer el financiamiento público sobre el privado y evitar la ineficiencia indebida de los grandes capitales en la vida partidaria.

En este orden de ideas, podemos concluir diciendo que el financiamiento en el caso que nos ocupa, son aquellas prerrogativas, es decir, aquellos privilegios que establece la ley, del cual gozan los partidos políticos, para el sostenimiento de sus diversas actividades.

Partidos Políticos.-

Después de explicar de manera somera y general el concepto de financiamiento y fiscalización es indispensable de igual forma comprender el concepto que se tiene por partidos políticos.

Para el sociólogo Max Weber los partidos políticos son “asociaciones dirigidas a un fin deliberado, cuyo objetivo es obtener poder, beneficios y honor”.¹¹

A decir de Oñate Pablo, los partidos políticos “son aquellas organizaciones que sirven como mediadoras entre el pueblo y el Estado, y sin las cuales no podrían actualizarse los principios democráticos”¹² Por otra parte, lo que el partido debe cumplir dentro de este rubro, es evitar cualquier tipo de vínculo con instituciones o asociaciones extranjeras, así como con organizaciones religiosas.

Lo anterior con la finalidad de que no exista algún tipo de apoyo económico, político o social por parte de las mismas a fin de garantizar la entidad propia del partido político, es importante resaltar que en México los partidos políticos no son asociaciones civiles o particulares sino entidades públicas, es decir, que se encuentran vinculadas y al servicio únicamente del pueblo, salvaguardándolos de cualquier interés particular y ajeno al mismo.

Por otra parte, para el politólogo Victor de Santo, estos son “un grupo de personas que se organizan con el objetivo de influenciar o ejercer el poder del Estado para poder llevar a cabo la creación y desarrollo de programas políticos de carácter general”¹³.

¹¹ BOBBIO Norberto, Diccionario de Política, Editorial siglo XXI, México, 1982, pág. 1153.

¹² Pablo Oñate, los partidos políticos en México, México, Distrito Federal: Instituto Federal Electoral, 1999. Pág. 17.

¹³ DE SANTO Victor, Diccionario de Ciencias Jurídicas, políticas y de economía, Buenos Aires, Argentina, Segunda Edición, 1999, Pág.655.

Lo anterior, nos hace comprender que los partidos políticos, “son intermediarios necesarios de la representación, y que a través de los mismos, se dan a conocer las diversas cuestiones ideológicas así como intereses sociales que se hacen del conocimiento de la ciudadanía, cuyo objetivo es aspirar a cargos de elección popular”¹⁴.

De igual forma cada una de estas entidades públicas deben de llevar a cabo sus actividades de forma pacífica y de manera democrática, promoviendo la igualdad de oportunidades así como la equidad de género.

Por otro lado, la ley suprema de nuestro país, en el multicitado artículo 41 en su base primera, especifica que éstos son “entidades de interés público, cuya finalidad es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.”¹⁵

Desde un punto de vista estrictamente dogmático entendemos como entidades de interés público aquellas organizaciones, colectividades, o conjunto de personas, que se constituyen con una personalidad jurídica propia tratándose de los partidos políticos, sus integrantes además comparten ideologías específicamente definidas y afines a dicha colectividad, así mismo se contemplan estatutos y programas de acción, éstos constituyen lo que se conoce como los documentos básicos de los partidos políticos y que son requisitos indispensables que deben reunir las organizaciones que quieran constituir dicha figura política, y de igual forma los que quieran conservar dicha personalidad jurídica.

Estos documentos encuentran su fundamento en el Código Electoral, del artículo 25 al 27 del mismo, por lo que cabe a la declaración de principios se estipula que

¹⁴ CABO DE LA VEGA Antonio Derecho Electoral, en el marco teórico jurídico de la Representación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G. Estudios Doctrinales, Número 152. UNAM, México, Primera Edición.

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ordenamientos Electorales, Tomo I, Primera Edición, México 2008, pág. 58.

cada entidad de interés público debe de apegarse al marco Constitucional y estar en observancia general de la misma y de las leyes que de ella deriven, como lo es el Código anteriormente citado.

Asimismo deberán establecer el principio ideológico que el partido represente, ya sea social, económico o político.

Posteriormente dentro del programa de acción de los partidos políticos, se concentrarán los postulados, es decir, los fundamentos o razonamientos mediante los cuales los partidos políticos cumplirán los objetivos planteados en su declaración de principios.

Finalmente en los estatutos, cada partido político establecerá el emblema mediante el cual se dirigirá a la ciudadanía y se dará a conocer, así como sus colores, la denominación que el mismo tendrá, manteniéndose al margen de cualquier emblema religioso o cuestión racial.

En este sentido, con respecto a los estatutos, el partido establecerá cada uno de los procedimientos que se deben cumplir para afiliarse a dicho partido, aquellos para su integración, así como las normas que deben de seguir para la postulación de sus candidatos, etc.

Retomando el tema central de este apartado que es el concepto de partido político, podemos referir entonces que éstos son aquellas “organizaciones de ciudadanos con ideologías en común, cuya voluntad es el poder acceder al ejercicio del poder público en un Estado”¹⁶, con esto vemos que el fin principal de los mismos, es permitir el acceso de los ciudadanos a los de elección popular.

¹⁶ ARENAS BÁTIZ Carlos Emilio y OROZCO HENRÍQUEZ José de Jesús, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IX, México, Primera Edición, Porrúa-UNAM, pág. 117.

Actualmente en nuestro país estas entidades de interés público son el único medio que tiene la ciudadanía para tener acceso al poder público, como lo refiere el maestro Berlín Valenzuela “con el pasar de los tiempos, éstos se han convertido en el canal conveniente para la oportuna participación de las sociedades en la vida política de un Estado”¹⁷.

Con esto concluimos que los partidos políticos son una célula esencial en el funcionamiento dogmático de nuestro país democrático, sólo a través de los mismos los ciudadanos pueden contender por cargos de elección.

En México son considerados como entidades de interés público, es decir, mediante este status jurídico, se les separa de las asociaciones privadas sin convertirlos en órganos de gobierno.

Por tal razón, se les dota de un financiamiento público y se les considera como la única forma de que los ciudadanos accedan a los puestos de elección popular.

La identidad y diferenciación de los partidos políticos se exige legalmente a través de sus documentos básicos, se exigen límites a efecto de lograr la independencia de los partidos de interés económicos y religiosos.

¹⁷ BERLÍN VALENZUELA Francisco, Teoría y Praxis político-electoral, Primera Edición, México, Porrúa, pág. 55

Capítulo 2

Del Instituto Federal Electoral.-

El Pasado 12 de octubre de 2010, se dio festejo al aniversario veinteavo del Instituto Federal Electoral, sin embargo, con el objeto de tener un conocimiento completo de esta institución será necesario hacer un estudio sobre los organismos que en nuestro país se han encargado de organizar las elecciones.

Desde la Constitución de 1824, las elecciones fueron organizadas por cada entidad federativa y para ser más exactos debemos saber que los comicios electorales se realizaban a través de la organización y preparación de las autoridades municipales, es decir, que cada alcalde de su respectivo municipio era el encargado de velar por que se ejecutaran las elecciones. Es en la década de los cuarenta del siglo pasado cuando dicha responsabilidad electoral pasa a manos de la federación para esto, se crea la otrora Comisión Federal de Vigilancia Electoral.

Desde entonces, a dicha Comisión se le atribuyó la función estatal de organizar las elecciones, y posteriormente se crea la Comisión Federal Electoral, a la cual se le reconoce una autonomía, técnica en su evolución se modifica su estructura, y se llega la participación de los partidos políticos nacionales en dicha Comisión con voz y voto. Así pues, la organización de las elecciones recae en dicha Comisión, presidida por el Secretario de Gobernación, asimismo se crearon comisiones locales electorales y comités distritales electorales los cuales seguían los mismos criterios de organización.

En el tenor de lo anterior, en el año de 1990 contemplamos en nuestra historia una reforma muy importante la cual crea el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a su vez, refería la creación del Instituto Federal Electoral.

En este sentido, dicho Instituto “tiene una misión muy precisa: organizar elecciones libres y transparentes y contribuir al desarrollo democrático del país”¹⁸, tarea cuyo cumplimiento se da a través de la creación constante de normas y reglas que permitan llevar a cabo cada uno de los objetivos electorales que den como resultado comicios libres, secretos y directos.

Hoy en día podemos decir, que la creación del multicitado Instituto fue un gran avance para la democracia mexicana. El Instituto se ha convertido en un continuo mediador y vigilante permanente de la renovación periódica de los poderes legislativo y ejecutivo.

Desde la creación del Instituto Federal Electoral la participación de los partidos políticos es más competitiva, con mayor equidad e igualdad de oportunidades, se encuentra ahora garantizada la libertad del voto y la libre elección de los ciudadanos, a lo que ha atribuido dicha Institución, siendo invaluable su gran labor, en nuestro actuar político.

Es menester referir, que el Instituto Federal Electoral desde su creación a la fecha se encuentra estructurado en órganos centrales y desconcentrados, los cuales son los siguientes.

Los órganos Centrales se encuentran reglamentados en el artículo 108 del Código Electoral: Consejo General, Presidencia del Consejo General, Secretaría Ejecutiva, Junta General Ejecutiva y la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

El Consejo General, es el máximo órgano de dirección cuya finalidad reside en hacer cumplir los preceptos constitucionales así como los establecidos en el

¹⁸ UGALDE Luis Carlos, 15 años, IFE, Viviendo la democracia, Instituto Federal Electoral, 2005, Ed. Nuevo Horizonte, Imprenta Juventud, S.A de C.V., Pág. 17.

Código Electoral, bajo los principios rectores que son, objetividad, independencia, imparcialidad, legalidad y certeza.

El Consejo General se encuentra integrado por ocho Consejeros Electorales, el Consejero Presidente, Secretario Ejecutivo, los representantes de los partidos políticos nacionales así como los representantes del poder Legislativo, cabe resaltar que estos dos últimos y el Secretario Ejecutivo participan en las sesiones que lleva a cabo el Consejo General con voz pero sin voto.

Como lo podemos ver la Unidad de Fiscalización forma parte de los órganos centrales del Instituto, objeto de estudio del presente trabajo y de la cual estudiaremos más adelante. Así mismo tenemos los Órganos desconcentrados que se refieren a las Juntas Locales y Distritales, las primeras se conformarán por una Junta Local Ejecutiva, un Vocal Ejecutivo y un Consejo Local, y existirá una por cada entidad federativa, (artículo 134 del Código Electoral), y las Juntas Distritales se encontrarán conformadas por una Junta Distrital Ejecutiva, Vocal Ejecutivo y un Consejo Distrital, habrá una por cada distrito electoral que tenga el país, es decir, 300 Juntas Distritales Ejecutivas y su sede se concentrará en la cabecera de cada uno de los respectivos distritos electorales uninominales¹⁹.

Así pues, una vez mencionada la estructura del Instituto Federal Electoral podemos ver que ésta tiene una gran tarea democrática que no solo se encuentra dirigida a la organización control y adecuado funcionamiento del proceso electoral para llevar a cabo las elecciones, sino que además tiene la gran tarea de supervisar los recursos públicos que son otorgados a los partidos políticos, evitar cualquier ilícito no solo del financiamiento público, sino de todas las actividades respecto a las elecciones siendo sujetos de esta vigilancia ciudadanos, empresas privadas y funcionarios públicos, con esto se garantizan los fines del Instituto que

¹⁹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ordenamientos Electorales, Tomo II, Primera Edición, México 2008, pág. 144.

se encuentran ligados a la transparencia, equidad en la contienda, elecciones libres y justas, auténticas, etc.

Antecedentes de la Fiscalización en México, reformas de 1993, 1996, creación de la entonces Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Introducción.-

Hemos llegado al tema central de la presente investigación, que es la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, ya que una vez que hemos abordado de manera general y precisa los conceptos de financiamiento, fiscalización y partidos políticos en el capítulo anterior, podemos de esta manera conocer cómo ha ido evolucionando la fiscalización en nuestro país respecto al financiamiento que se otorga a los partidos políticos.

Si bien es cierto, tenemos claro que los “bienes jurídicos que se tutelan en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos son la equidad, rendición de cuentas y la transparencia en los comicios electorales”²⁰), ya que el conjunto de todos ellos dan como resultado un proceso electoral con credibilidad y legitimidad por parte de la ciudadanía.

Como lo mencionamos al principio, el Instituto Federal Electoral es el órgano público facultado para llevar a cabo la función del Estado que es organizar las elecciones, dentro de su estructura a partir de dos mil siete se creó un órgano fiscalizador que vigila y controla las ministraciones que se otorgan a los partidos políticos.

²⁰ AGISS 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, cuaderno Núm, 1 de la serie Selectos de Derecho Electoral, pág. 9, julio 2008.

No obstante, este órgano de fiscalización electoral no surgió de la noche a la mañana como ahora lo conocemos, sino fue gracias a diversas circunstancias político-electorales que originaron que hoy en día se cuente con el mismo.

En el presente capítulo detallaremos los antecedentes y el surgimiento del órgano fiscalizador, que dieron lugar a lo que hoy conocemos como la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

Es en la época del mandato de Porfirio Díaz, y a él mismo a quien se le atribuye el reconocimiento de los partidos políticos como aquel medio para poder acceder a cargos de elección popular, anterior a ellos, existían los clubes, que son el precedente más próximo de lo que hoy conocemos como partidos políticos, Porfirio Díaz en su calidad de presidente de la República, refirió que nuestro país tenía que comenzar a ser una nación más democrática, y para ello, debían de existir distintos partidos políticos que mostraran a la ciudadanía sus diversas ideologías y que de ésta forma fuera la sociedad quien eligiera a sus gobernantes.

La Constitución de 1917, al igual que las anteriores reconoce que cualquier cargo público de elección sería elegido mediante el voto y la elección popular, cabe referir que en este entonces, no existía aún una disposición claramente definida como hoy la tenemos en nuestro artículo 41 Constitucional referente a los partidos políticos. No obstante, es el principio del gobierno democrático que hoy en día tenemos en nuestro país.

Así pues, es en el año de 1946, que se establece legalmente en la Ley Federal Electoral que el medio para acceder al poder público es a través de la formación de los partidos políticos, es decir, que si los ciudadanos querían contender para cargos de elección popular, debían hacerlo a través de dichas entidades de interés público.

Es así que se comenzó por otorgar a los partidos políticos una serie de prerrogativas para tener con esto equidad entre los mismos, por ejemplo se les permitió el uso permanente en los medios de radio y televisión, se les exentó pagar derechos e impuestos en diversas actividades, etc.

Posteriormente una de las prerrogativas más importantes que se les otorgó a los partidos políticos fue el financiamiento público a éstos, por parte de la Secretaría de Gobernación, con la creación de la Comisión Federal Electoral, órgano dependiente al poder ejecutivo.

Es así como el financiamiento de recursos del erario público hacia los partidos políticos se concibe como una prerrogativa a los mismos a partir del año de 1986, por mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto continuo así, existiendo cierta regulación a dichos recursos, en cuanto a definir las modalidades del mismo, no obstante, no existía un control al financiamiento de carácter privado.

Reforma 1993.- 3 de septiembre de 1993

Remontándonos a la década de los noventa, del siglo pasado, podemos resumir que las principales problemáticas en materia político electoral se debían en su mayoría a la falta de equidad entre los partidos políticos.

Aunado a lo anterior, existieron una serie de irregularidades e incertidumbres en el electorado que fueron dando lugar a la reforma de 1993, con el objeto de que se revisara el actuar no solo de los partidos políticos sino principalmente de la autoridad electoral.

Así pues, la reforma que se dio en el año de 1993 es de suma importancia ya que es el comienzo, de un importante financiamiento con dinero público de la actividad de los partidos y de sus necesidades por parte de la autoridad al control y vigilancia de los recursos que les fueran otorgados.

Es así, con esta reforma llevada a cabo el 3 de septiembre de 1993, que se puso atención a la obtención de los recursos privados, y el manejo de los públicos, sometiendo mecanismos de control y vigilancia sobre los mismos, lo más destacable de esta reforma, es el establecimiento de los “topes de gastos”, que no son otra cosa que el límite que se le daba a cada partido político para recibir financiamiento por parte de los entes privados durante su campaña electoral.

Dichos topes de gastos permitían que mediara entre cada partido político equidad para sí mismos, y que existiera igualdad de oportunidades para todos, esto evitaba ya desde entonces que no ganara el que tuviera mayores recursos económicos.

De igual forma con la Reforma de 1993, se establecieron los rubros para el financiamiento de los partidos políticos, como los conocemos al día de hoy, financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, por simpatizantes, militantes, autofinanciamiento y el financiamiento público. Esto fue de gran ayuda en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos

ya que anteriormente no se encontraban reguladas las modalidades por las cuales los partidos políticos podían obtener recursos económicos a parte, del otorgado por el erario público.

De esta forma, quedó regulada la prohibición de recibir por cualquier otro ente diversos a los anteriores, recursos económicos en beneficio de los candidatos o partidos políticos.

Cabe resaltar que es con esta reforma también se limita a las entidades federativas, en cualquier ámbito de gobierno ya sea federal, estatal o municipal, a las instituciones religiosas, de carácter extranjero, a las asociaciones particulares, a las personas físicas o morales, así como a las empresas de carácter mercantil a proporcionar ya sea en dinero o en especie algún beneficio a favor de los partidos políticos.

Aspectos positivos

Los puntos más sobresalientes en esta reforma son los siguientes:

- La obligación por parte de los partidos políticos a proporcionar a la autoridad electoral la información sobre los recursos que utilicen.
- Proporcionar informes de campaña y anuales respecto del origen, monto y aplicación de sus recursos que utilicen.
- Proporcionar información respecto del financiamiento que reciban por cualquier modalidad.
- Sujetarse a los “topes de gasto” a efecto de hacer más equitativas las contiendas electorales.

Así pues, como podemos observar la reforma de 1993 dio pauta de manera importante para comenzar a fiscalizar los recursos de los partidos políticos, no obstante, esta quedó muy corta, ya que si bien la Ley Suprema se limitó a establecer en su artículo 41 Constitucional, párrafo sexto, que los partidos políticos se tendrían que conducir de acuerdo a los preceptos que estableciera la ley, sin embargo, no detalló la manera en que la ley se conduciría, ni las reglas a las cuales se debían de sujetar los partidos políticos.

Con las pautas que dejó esta Reforma podemos ver que el objetivo principal de la misma fue que los partidos políticos hicieron correcto uso de los recursos otorgados por cualquier modalidad permitida, y de igual forma se comienza por poner atención a la transparencia y rendición de cuentas por parte de dichas entidades de interés público.

Dicho lo anterior, lo que más destaca en esta Reforma legal es que se establecieron dos modalidades de informes, a saber:

- Los correspondientes a ingresos;
- Los correspondientes a egresos.

De igual forma, se establecieron dos sub-formas de informes que deberían de entregar los partidos políticos:

- Los correspondientes a todos los gastos que se fueran utilizados en el manejo de actividades ordinarias, los llamados informes anuales.
- Los correspondientes a los informes de campaña, que son todos aquellos recursos utilizados en las actividades realizadas por los candidatos y partidos políticos con el objeto de contender un cargo de elección popular.

Reforma de 1996.- 21 de agosto de 1996.

Posteriormente, por lo que incumbe a nuestra investigación, analizaremos la reforma de 1996 en donde se dan grandes avances en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos así como su de su financiamiento, ya que esta reforma “se constituyó en la primera en elevar a rango constitucional, con un mandamiento expreso y directo, el deber de desarrollar legislativamente un sistema integral de fiscalización electoral, pues por un lado previó la necesidad de que se instituyeran los procedimientos para el control y vigilancia del origen y destino de todos los recursos partidistas, y por el otro, se exigió la existencia de sanciones para el incumplimiento de las reglas en la materia”²¹. La diferencia con la reforma de 1993 no se dio a nivel Constitucional, como si lo hizo la reforma de 1996.

Al respecto, se transcribe en la parte que interesa, lo que se preceptuó en ese entonces en la Carta Magna, con la reforma de 1996, en el artículo 41 Constitucional, respecto a las reglas y normas a las que se tenían que sujetar los partidos políticos referente a su financiamiento.²²

Art 41, base II, inciso c) párrafo segundo.

“La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales;

Establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes;

²¹ ZAVALA ARREDONDO Marco Antonio , Estudios sobre la Reforma Electoral 2007,La Fiscalización de los Recursos, UNAM, pág.293.

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Primera Edición, México 2006, pág. 49.

Así como los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo;

Señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones”.

Cabe mencionar que esto no solo se estableció para el ámbito federal sino que además se reformó el artículo 116 Constitucional, quedando así una mayor vigilancia y control a nivel estatal y municipal.

A continuación se transcribe en la parte conducente el artículo 116, base IV, referente a las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, el cual estableció que se garantizaría lo siguiente (Constitución 2006, 122):

(...)

f) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales;

Así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes;

Se establezcan los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos;

Se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias.”

Así pues, una vez señalado los puntos añadidos a la Constitución respecto al control y vigilancia de los recursos, podemos ver que dichas obligaciones se preceptuaron en todos los ámbitos de gobierno, federal y local.

Aspectos Positivos.-

Por otra parte y continuando con la reforma de 1996, a continuación mencionaré los puntos más importantes que se dieron en dicha reforma, además de los ya mencionados.

- Se constriñó a determinar que el financiamiento público debía predominar siempre ante el financiamiento privado.
- Se establecieron las modalidades para distribuir el financiamiento público otorgado por actividades ordinarias permanentes, es decir, que del total del financiamiento público conferido a los partidos el 30% se distribuirá de manera igualitaria y el resto dependiendo el valor porcentual que hayan obtenido en el número de curules en la elección para la renovación de la Cámara de Diputados inmediata anterior. (este es principio de equidad en el financiamiento a los partidos políticos).
- Se establecieron los criterios para fijar el tope de gastos de campaña.
- Se otorgó a los partidos políticos la prerrogativa consistente en tiempo de campaña electoral independientemente de los 15 minutos con los que contaban de forma permanente cada mes, otorgando entre 100 y 250 horas de transmisión para todos los partidos políticos.
- Creación de la Comisión de Fiscalización quien tendría a su cargo vigilar el cumplimiento cabal del origen y aplicación de los recursos que fueran otorgados a los partidos políticos, esto a través de informar a dicha comisión un informe tanto anual como de campaña de todos ingresos y egresos que hubieran utilizado.

- Se entregaba a dicha Comisión de igual forma todos aquellos movimientos bancarios que hubiesen utilizado en el manejo de sus distintas actividades, de igual forma se tenía que comprobar cualquier tipo de financiamiento que hubiese sido proporcionado distinto al público.

Como ya lo vimos, esta reforma también dio origen a la creación de diversas Comisiones, entre ellas, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, cuyo carácter en ese entonces fue permanente.

Integración de la Comisión de Fiscalización.-

Como sabemos el Instituto Federal Electoral es el encargado de ministrar el financiamiento de carácter público al cual tienen derecho los partidos políticos nacionales, así pues, es a éste mismo a quien le corresponde vigilar que los partidos políticos hagan un uso adecuado de dichos recursos, en este entendido podemos citar la tesis de jurisprudencia que pronunció el Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación.²³

“FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA COMISIÓN CORRESPONDIENTE DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE FACULTADES PARA FISCALIZAR ÚNICAMENTE EL OTORGADO POR EL PROPIO INSTITUTO EN CUMPLIMIENTO DE LEYES FEDERALES.—*De acuerdo con el artículo 41, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad electoral federal tiene la facultad de control y vigilancia del origen de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos. La manera en que debe ser entendido el concepto todos, utilizado en dicho precepto constitucional, es en el sentido de que comprende solamente el universo del financiamiento en el ámbito federal, ya que en términos del artículo 116, fracción IV, inciso h), constitucional, a las autoridades electorales estatales les corresponde, en el ámbito estatal, el control y vigilancia del origen de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos. La distinción de objetos en las normas citadas, permite que las dos disposiciones constitucionales surtan plenos efectos, de modo que en un momento*

²³ Justicia Electoral, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Vol. I, Núm. 1, 2004. México : El Tribunal, pág. 128-129. 2004.

dado, ambas disposiciones podrán ser aplicadas, cada una en su ámbito. Además, con la interpretación señalada, se observa el principio general de derecho consistente, en que a quien proporciona dinero u otra clase de bienes para un fin determinado, le asiste el derecho a fiscalizar su ejercicio. No obstante lo anterior, si en el ámbito federal, una situación concreta del informe anual de ingresos y egresos amerita ser dilucidada, con un dato determinado y con la documentación correspondiente al ámbito local, ambos pueden ser obtenidos o aportados por el partido político respectivo, con el único fin de esclarecer el hecho dudoso del orden federal, en términos del artículo 49-A, párrafo 2, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Esto con independencia de que la Comisión de Fiscalización de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral tiene la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes; esta facultad puede ejercerse, incluso, en todo momento, pero dentro del procedimiento para la presentación y revisión de los informes anuales de los partidos políticos, y únicamente para esclarecer algún punto concreto del financiamiento del orden federal.

Tercera Época:

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

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

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

Sala Superior, tesis S3ELJ 15/2003.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 128-129”.

En este entendido la otrora Comisión de Fiscalización se integraba por “seis consejeros electorales, el titular de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, quien fungía como el Secretario Técnico de la misma”²⁴ es

²⁴ ZAVALA ARREDONDO Marco Antonio, Estudios sobre la Reforma Electoral 2007, La Fiscalización de los Recursos, pág. 295. 2007, UNAM.

menester mencionar que la Dirección anteriormente aludida mantenía un carácter de colaboración con la Comisión de Fiscalización para llevar a cabo el cumplimiento de todas sus actividades.

De esta forma se le otorgaron diversas tareas que dieron lugar a las que actualmente tiene a su cargo hoy en día el órgano de fiscalización; entre estas se encuentran las que a continuación se detallan:

- Crear los mecanismos necesarios para el control y vigilancia necesarios para la fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas nacionales.
- Observar y mantener la vigilancia continua del adecuado manejo sobre los ingresos y egresos de sus recursos, realizando auditorías a los partidos políticos y agrupaciones que permitiera verificar el correcto manejo de sus recursos.
- Los partidos y agrupaciones deberían entregar informes de campaña y anual que permitieran conocer a la Comisión el manejo de sus ingresos y egresos.
- Posterior al análisis de dichos informes la Comisión informaría en su caso, de los errores y omisiones que los partidos o agrupaciones políticas pudieran haber tenido, con el objeto de ser subsanados en un tiempo y periodo determinado.
- A través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos se llevaban a cabo la revisión de los aludidos informes anuales y de campaña, la cual contaba con un área que tenía la facultad para llevar a cabo dichas actividades así como las referentes a la tramitación substanciación y

resolución de los procedimientos oficiosos y de queja que se presentasen o se dieran inicio por oficio por parte de la autoridad.

- Posterior a esto, la Comisión elaboraría un Dictamen que contendría de manera detallada los informes que fueron presentados por los partidos y agrupaciones, así como la etapa de errores y omisiones a la que en su caso, la Comisión hiciera del conocimiento a los partidos o agrupaciones con el objeto de subsanar dichas irregularidades, no obstante, si esta hubiera sido o no subsanada se detallaba en el cuerpo del Dictamen.
- Posteriormente, la Comisión de Fiscalización entregaba al órgano máximo de dirección del Instituto Federal Electoral el proyecto de Resolución para su aprobación.
- El aludido proyecto de Resolución una vez aprobado por el órgano atinente, podía ser impugnado ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el objeto de hacer valer la legalidad en cada uno de los actos o resoluciones emitidos por el Instituto Federal Electoral.

Así pues, ante la obligación por parte de los partidos políticos nacionales de entregar informes anuales y de campaña a esta nueva Comisión, se les ordenó la creación de un órgano interno a cada partido político que se encargara de llevar a cabo la administración de todos sus recursos, para que de esta forma se pudiera cumplir con los objetivos planteados y de igual forma con esto, contar con un órgano que se hiciera responsable del origen, monto y aplicación de los recursos que utilizaran.

Reforma 2007.-

Respecto de la Reforma de 2003, tenemos que, ésta fue la más importante ya que dio origen al financiamiento de los recursos de los partidos políticos nacionales, no obstante, dicha Reforma se dio como consecuencia a la serie de circunstancias efectuadas por falta de mecanismos eficientes y eficaces que dieran certeza sobre el manejo de los recursos de los partidos políticos, así como su origen y destino.

Es decir, que existieron circunstancias tan graves en el actuar político-electoral como aquel financiamiento que no se reportó en las campañas electorales por parte del Partido Revolucionario Institucional en el 2000, el tan conocido y escandaloso caso: “Pemexgate”; o bien, el financiamiento no reportado en las campañas electorales por parte de la Coalición Alianza por el Cambio en el mismo año, conocido como el caso de los “Amigos de Fox”.

En el caso de Pemexgate, podemos recordar que esta queja se interpuso en el dos mil dos, promovida por el Partido de la Revolución Democrática en contra del Partido Revolucionario Institucional, por hechos que constituyeron a juicio del denunciante, ilícitos dentro del marco electoral, los cuales consistieron en la presunta aportación de dinero al Partido Revolucionario Institucional por un ente prohibido, la cual provino de Petróleos Mexicanos, el cual otorgó dinero al Sindicato de Trabajadores Petroleros, y fue este quien proporcionó el dinero al Partido Revolucionario Institucional para apoyar a la entonces candidatura a la presidencia del Lic. Francisco Labastida Ochoa.

Posterior a una serie de diversas diligencias que entre otras se solicitó a la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la entonces Comisión de Fiscalización, resolvió fundando la queja constituida con el número de expediente

(Q-CFRPAP 01/02 PRD vs. PRI), sancionando al Partido Revolucionario Institucional con el doble de los recursos que hubo recibido de manera ilegal, a decir, 500 millones de pesos.

Posteriormente, el Partido Revolucionario Institucional interpuso Recurso de Apelación en contra de la Resolución emitida por el Consejo General respecto de la Resolución de la aludida queja ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual recayó a la sentencia identificada con el número de expediente SUP-RAP-018/2003, ante la cual el referido Tribunal confirmó la resolución del Consejo General del IFE, resolviéndose con cuatro votos a favor y tres en contra.

Es decir, que se concluyó sancionando al Partido Revolucionario Institucional con el doble de lo que recibió por parte del Sindicato de Trabajadores, es decir, con mil millones de pesos.

Es importante resaltar este tipo de aportaciones a los partidos políticos ya que si bien, podemos ver que esta aportación ha sido la cantidad más grande y estratosférica que jamás en la historia haya recibido algún partido en nuestro país.

Así mismo, es importante tener en cuenta que dentro de la substanciación a dicho procedimiento de queja, la entonces Comisión de Fiscalización no contaba con los elementos necesarios que le permitieran dilucidar respecto de las irregularidades encontradas durante dicho procedimiento, en efecto la otrora Comisión requirió en diversas ocasiones a la PGR, a la SCHP y a la CMBV, información referente a cuentas bancarias del Partido Revolucionario Institucional, no obstante no fue posible proporcionarle dicha información ya que estaban sujetas al secreto bancario y fiduciario, ante lo cual, dichas Instituciones se ampararon en este sentido, diciendo que no era posible otorgar dicha información.

Ante estas limitaciones, no fue fácil para la autoridad fiscalizadora resolver dicho procedimiento de queja, ya que si bien, en primera instancia no contó con las herramientas necesarias que le permitieran esclarecer los hechos, a través de diversas resoluciones, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que el Instituto Federal Electoral tenía la facultad de acceder a las diversas actuaciones que se estuvieren llevando a cabo en la Procuraduría General de la República. Asimismo estableció que a través de la figura conocida como levantamiento del velo era posible atribuir responsabilidades de entes que se situaban en fraude de la ley monetaria.

Por otro lado, respecto al caso de los Amigos de Fox, la cual se refiere al procedimiento de queja presentado en junio del dos mil, por el entonces representante de la Alianza por México, Jesús Ortega, en contra de diversas irregularidades cometidas por la Alianza por el Cambio, (Partido Acción Nacional y Partido Verde Ecologista de México), que consistían en la presunta aportación a dicha coalición por entes no permitidos, en este caso, recursos que provenían del extranjero cuyo objetivo era apoyar económicamente la entonces campaña a presidente del entonces candidato Vicente Fox Quesada.

La entonces Comisión de Fiscalización radicó a dicho procedimiento de queja identificándolo con la clave alfanumérica Q-CFRPAP-1//00 AM vs AC. De igual forma la autoridad fiscalizadora se vio mermada en el actuar de sus actividades, ya que al requerir información a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, esta le refirió que se le oponía el secreto bancario y fiduciario.

Pese a que posteriormente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en tesis de jurisprudencia señaló que en cuestiones fiscales, como el presente caso, no eran oponibles el secreto bancario fiduciario y fiscal al Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores tardó en proporcionar la información requerida, al respecto citaré la siguiente tesis.

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

Tercera Época:

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

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

Recurso de apelación. SUP-RAP-046/2002.—Fuerza Ciudadana, Partido Político Nacional.—30 de enero de 2003.—Unanimidad en el criterio”. (Revista 2004, 298).

Retomando lo anterior, la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral se resolvió en el sentido de desechar la queja de mérito, debido a que no se contaba con los elementos necesarios que permitieran dilucidar la investigación, así pues, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Revolucionario Institucional impugnaron la resolución del IFE.

Posteriormente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación decidió revocar la aludida resolución, refiriendo que el Instituto Federal Electoral tenía que

tener acceso a la información bancaria y fiduciaria a fin de substanciar el procedimiento, es decir, que no le fueran oponibles el secreto bancario, fiscal y fiduciario.

Así pues, en mayo de 2002, se reanudó la investigación de los Amigos de Fox, esta vez, se tuvo conocimiento de los movimientos realizados en las cuentas del Partido Acción Nacional, no obstante, esto se realizó a través de un largo periodo debido a la falta de cooperación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, durando la investigación cerca de quince meses, ya que se volvió a investigar el caso en el dos mil dos y fue hasta julio del siguiente año que se resolvió.

Posteriormente, el Consejo General volvió a pronunciarse sobre la investigación, esta vez, fundaba la resolución imponiendo una sanción al PAN y al PVEM de \$545,169, 649. 45 por haber recibido aportaciones de entes prohibidos tales como personas que trabajan o viven en el extranjero, empresas mercantiles mexicanas, asimismo aportaciones por entes no identificados.

A dicha resolución se le interpuso Recurso de Apelación ante el Tribunal Electoral por parte del Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y el Partido Revolucionario Institucional, ante la cual dicho Tribunal confirmó el sentido de la Resolución respecto a la valoración de pruebas, no obstante, discrepó respecto de la individualización a la hora de sancionar las conductas. Así pues, el Consejo General en acatamiento a la sentencia del Tribunal Electoral, impuso una sanción de \$497,853, 517.51.

Pese a que el monto de la sanción disminuyó aproximadamente por 47 millones, la modalidad fue mucho más enérgica, ya que al PAN se le suprimió la otorgación de financiamiento por actividades ordinarias durante un año, y por lo que hace al Partido Verde Ecologista de México se le suprimió de igual forma el otorgamiento de financiamiento por actividades ordinarias durante nueve meses.

En el desarrollo de estos procedimientos, se consideró que existían muchos vacíos legales que no pudieron ser resueltos, por ejemplo, anteriormente no se regulaban las precampañas y no se podía sancionar al candidato sino solo al partido, como podemos ver, pese a que la campaña del entonces candidato Vicente Fox recibió aportaciones de dinero y se sancionó, el partido logró su cometido ya que obtuvo la presidencia de la República, es decir, el costo beneficio fue admisible para el partido, pese a la multa que se le interpuso ya que cumplió con su objetivo que era lograr la presidencia.

No obstante, quedaron principios como la equidad en la contienda electoral que no pudieron ser protegidos y sancionados en ese entonces, por falta de rigidez en la ley y las normas, al no contar con los elementos necesarios ni contemplar dichas cuestiones en su marco legal.

En dicho sentido, el actuar de la autoridad fiscalizadora electoral quedó marcado, y con la necesidad de implementar medidas más enérgicas, con el objeto de ampliar la cobertura respecto al control y vigilancia de los recursos de los partidos políticos, y asimismo la necesidad urgente del fortalecimiento de la autoridad fiscalizadora electoral, ya que los casos anteriormente aludidos, hicieron notar que no existían las herramientas necesarias para investigar y permitir conocer que lo presentado por los partidos políticos tuviera certeza, y asimismo saber si el origen y destino de sus recursos eran lícitos o no.

Aspectos Positivos.-

Así pues, es con la reforma de 2007 que se dan grandes avances en materia de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, los cuales se refieren básicamente a los siguientes:

- Se prohíbe a cualquier partido político, contratar algún tipo de propaganda político-electoral en los medios de comunicación de radio y televisión, por sí o interpósita persona.
- Se reduce de manera importante los tiempos ya establecidos en campañas electorales.
- Se regulan los tiempos de precampaña que anteriormente no se tenían controlados.
- Queda prohibido para cualquier actor ajeno a los comicios electorales incidir en las precampañas, campañas, jornada electoral, así como en los resultados de los mismos.
- Se reduce en un 50% el financiamiento que ya se tenía establecido para llevar a cabo las campañas electorales.
- Se crea un órgano técnico encargado del Financiamiento de los Recursos de los Partidos Políticos.
- Dicha autoridad no se encontrará ya limitada en el desempeño de sus actividades por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, que anteriormente

mermaban y coartaban el poder continuar con las investigaciones pertinentes.

- Los partidos políticos tendrán derecho a emitir su propaganda electoral a través del tiempo en radio y televisión que le sea otorgado por el Instituto Federal Electoral, esta será la única vía para gozar de dichas prerrogativas en los medios de comunicación.

En este orden de ideas, procederemos a transcribir en la parte que interesa la reforma que se hizo al artículo 41 Constitucional en su base V, párrafo 10, respecto de la creación del nuevo órgano técnico encargado de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales y que a la letra dice:

“La Fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del Consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

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

El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo

soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable”²⁵

Así pues, con esto tenemos la creación de la Unidad de Fiscalización la cual actualmente y desde dicha reforma, cuenta con autonomía de gestión, y tiene el nivel jerárquico de cualquiera de las seis direcciones ejecutivas con las que cuenta actualmente el Instituto Federal Electoral.

A saber, la Unidad de Fiscalización forma parte de uno de los cinco órganos centrales del Instituto anteriormente referido, preceptuado en su artículo 108 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a continuación se transcribe:²⁶

“Artículo 108

1.- Los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son:

- a) El Consejo General;*
- b) La Presidencia del Consejo General;*
- c) La Junta General Ejecutiva;*
- d) La Secretaría Ejecutiva; y*
- e) La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos”*

Así las cosas, hasta aquí podemos ver un fortalecimiento de la actividad de fiscalización ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a un órgano técnico dotado de autonomía de gestión cancelando el

²⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ordenamientos Electorales, Tomo I, Primera Edición, México 2008, pág. 68.

²⁶ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ordenamientos Electorales, Tomo II, Primera Edición, México 2008, pág. 89.

secreto bancario, fiscal y fiduciario, al que anteriormente se veía limitada la entonces Comisión de Fiscalización.

Con esto se refleja un gran interés por parte del legislador mexicano en el actuar transparente y legal de los partidos, ya que si bien, otorga las facultades y atribuciones necesarias a la Unidad de Fiscalización para que ésta lleve a cabo el control y vigilancia de los recursos de los partidos políticos sin estar limitada, o verse coarta en su actuar jurídico-administrativo, por injerencias como podrían ser las que se produjeran por los órganos ejecutivos del Instituto.

Respecto a la reducción del financiamiento otorgado a las campañas electorales el artículo 41 constitucional en base II quedó de la siguiente manera:

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

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

c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior”.²⁷.

Bajo el mismo sentido también se establecieron los límites a las erogaciones en los procesos internos de cada partido político en su selección de candidatos, así como de sus campañas electorales, que en el mismo artículo 41 Constitucional base II quedó establecido de la siguiente manera:

“La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones”.

Como ordenamiento constitucional se estableció que el Instituto Federal Electoral sería el que otorgara de forma permanente los tiempos de radio y televisión con el objeto de que los partidos políticos promovieran a sus candidatos, en base a esto, el artículo 41 constitucional preceptúa lo siguiente en su base III:

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ordenamientos Electorales, Tomo I, Primera Edición, México 2008, pág. 59..

El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

“a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley:

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;”²⁸.

En este sentido, quedó establecido que al ser el Instituto Federal Electoral el encargado de proporcionar los tiempos electorales en radio y televisión quedaba impedido para cualquier partido político, autoridad o cualquier persona ajena al Instituto Federal Electoral, contratar algún tipo de tiempo electoral a favor de los partidos políticos o sus candidatos en cualquier medio de comunicación social, ante lo cual quedó preceptuado en el multicitado artículo constitucional lo siguiente:

²⁸ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ordenamientos Electorales, Tomo II, Primera Edición, México 2008, pág. 61.

“Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir; por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero”.

Por otra parte, respecto al tiempo de duración de las campañas electorales, estas se redujeron en un 50 por ciento quedando con una duración de 90 días para cuando se renovara tanto el poder ejecutivo como el legislativo, y 60 días para la renovación únicamente de la Cámara de Diputados.

Lo anterior, se encuentra determinado en el artículo 237 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra dice:

“Artículo 237.

1. Las campañas electorales para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senadores y Diputados, en el año que corresponda, tendrán una duración de noventa días.

2. Las campañas electorales para Diputados, en el año en que solamente se renueve la Cámara respectiva, tendrán una duración de sesenta días” ²⁹

²⁹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ordenamientos Electorales, Tomo II, Primera Edición, México 2008, pág. 184.

Antes de referir como quedaron preceptuados dichos tiempos de precampaña es importante entender a que se refiere dicho concepto, y esto se debe entender como el conjunto de actos que realizan los partidos políticos y sus integrantes, con la finalidad de definir las candidaturas que contendrán a cargos de elección popular.

En otras palabras, el Código Electoral entiende por precampaña electoral el “conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos, a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido”³⁰ En este tenor, podemos continuar y referir que actualmente la duración de las precampañas es el siguiente:

- Cuando se renueve el poder ejecutivo y legislativo, las precampañas darán comienzo en la tercera semana de diciembre del año previo al de los comicios electorales, y tendrá una duración de sesenta días.
- Cuando se renueve únicamente la Cámara de Diputadas, las precampañas darán comienzo en la cuarta semana de enero del año en que se vaya a llevar a cabo la jornada electoral, y éstas tendrán una duración máxima de 40 días.

Lo anterior, lo podemos ver preceptuado en el artículo 211 de Código Electoral, referente a los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas electorales.

Por otra parte, respecto de la fórmula del financiamiento a los partidos políticos nacionales podemos ver que el objetivo de modificarla fue reducir el

³⁰ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ordenamientos Electorales, Tomo II, Primera Edición, México 2008, pág. 211.

financiamiento otorgado a los partidos políticos nacionales por parte del erario público.

En este entendido, la actual fórmula para sacar el monto total que se otorgará a dichas entidades de interés público, se conforma por dos factores que son el multiplicar el número de ciudadanos que se encuentran inscritos en el padrón electoral por el 65% del Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal al mes de junio del año electoral.

Capítulo 3

Atribuciones de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos

El tema central de la presente investigación es el de la fiscalización al financiamiento de los recursos de los partidos políticos, por lo cual con la reforma de 2007 que ya hemos estudiado y analizado, tenemos un aspecto central que es de suma importancia para el estudio de nuestro trabajo, que es la creación de la tan mencionada Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

La Unidad de Fiscalización tuvo su origen en las atribuciones que tenía la otrora Comisión de Fiscalización, no obstante, el actual órgano cuenta con mayores capacidades y facultades en su actuar.

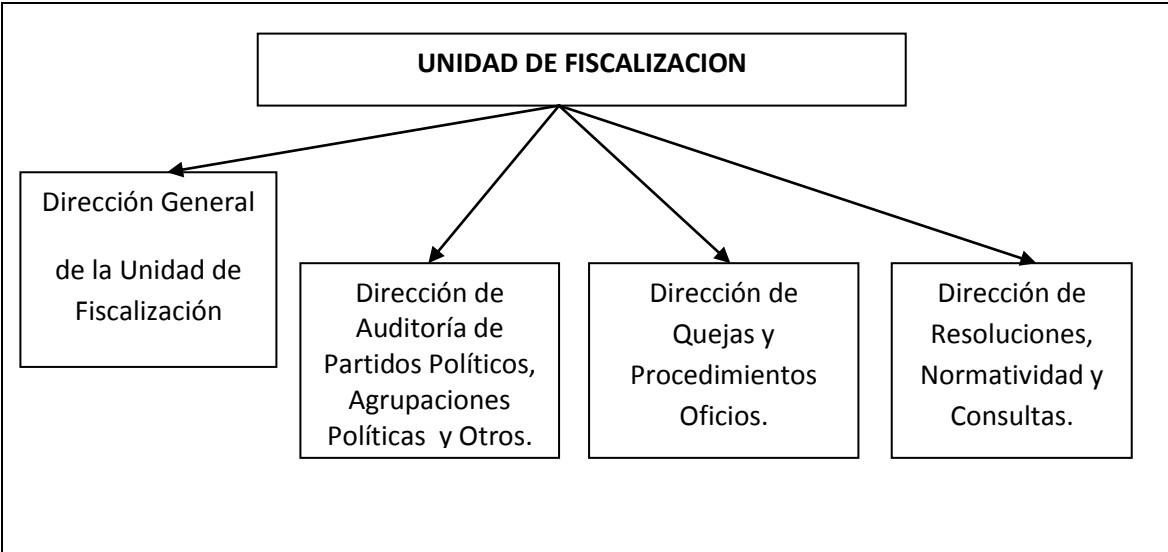
Las principales desventajas que tenía la entonces Comisión de Fiscalización, es principalmente que ésta se encontraba integrada por Consejeros Electorales y por el Director de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, que tenían como exclusiva dicha actividad, la reforma parte de la idea de que los recursos de los partidos políticos debe ser encomendada a profesionales especializados en la materia, y que además se encuentren única y exclusivamente encargados de las actividades que incumbe el control y vigilancia de los recursos de los partidos políticos. También se evita el desgaste natural que los consejeros sufrían al estar constantemente involucrados en la vigilancia a los partidos políticos.

Anteriormente, como ya lo hemos mencionado en capítulos anteriores, la Comisión de Fiscalización contaba con el apoyo de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas para la tramitación, substanciación y resolución de los procedimientos oficiosos y de queja, sin embargo, el cargar a esa demarcación con la sustanciación de procedimientos altamente complejos no era lo mejor para una adecuada fiscalización, ya que no se contaba con una estructura debidamente definida para el cumplimiento de cada una de las necesidades que se demandaran en materia de fiscalización.

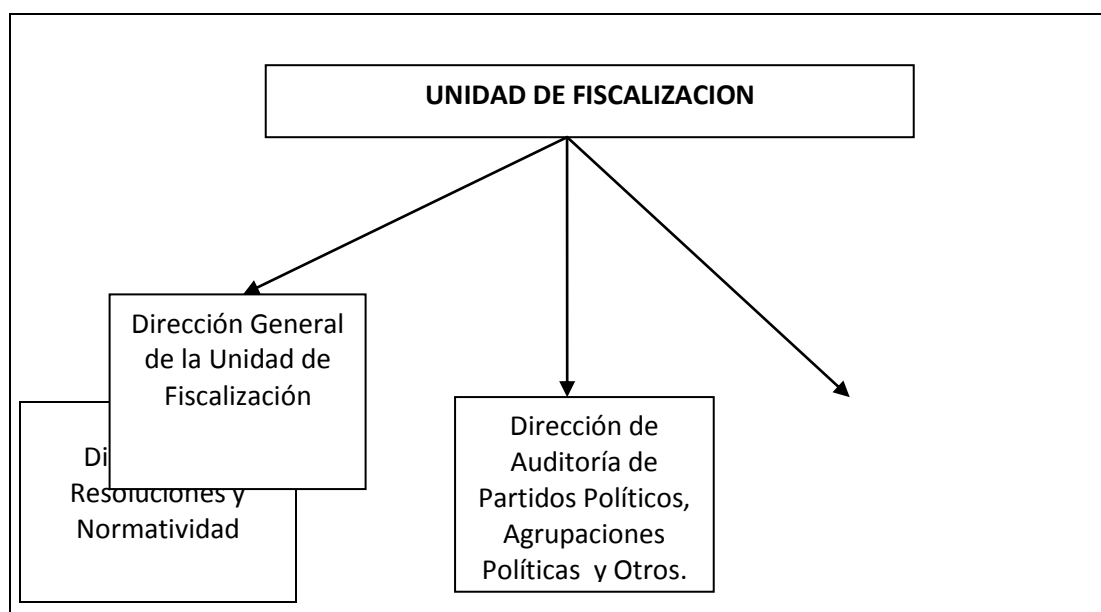
En dicho tenor, podemos ver que actualmente, la Unidad de Fiscalización es un órgano técnico con autonomía de gestión, es decir, que tiene libertad en su actuar, en llevar a cabo cada la serie de sus actividades que le sean necesarias, es decir, se refiere a la facultad y atribución de administrar libremente sus actividades con el objeto de cumplir las tareas que tiene a su encargo.

Estructura de la Unidad de Fiscalización.-

Cabe mencionar que cuando se creó la Unidad de Fiscalización esta se formó bajo la estructura que a continuación se detalla:



No obstante, mediante acuerdo del Consejo General CG04/2010, publicado el 23 de febrero de 2010, se modificó dicha estructura fusionando la Dirección de Quejas y Procedimientos Oficiosos y la Dirección de Resoluciones, Normatividad y Consulta, quedando únicamente tres Direcciones que son las siguientes:



Esto en razón de la situación económica del país, y con los planes de austeridad interna, con la finalidad de reducir el personal, esto, bajo un previo estudio que no afectara la operación de dicha Unidad. El objetivo fue hacerla más eficiente, contando con un personal mucho más capacitado y especializado en la materia, de acuerdo a las áreas establecidas y requeridas.

Facultades del órgano fiscalizador.-

Bajo este tenor, me parece importante mencionar de manera general y breve las facultades de la Unidad de Fiscalización que se encuentran establecidas en el Código de la materia, en su artículo 81.

- Vigilar y controlar el origen, aplicación y destino de los recursos de los partidos políticos, vigilando que éstos se adecuen siempre a lo establecido por la ley suprema y las leyes electorales reglamentarias.
- Vigilar que los partidos políticos nacionales entreguen los respectivos informes trimestrales de precampaña, campaña y anuales.
- Requerir la información que sea necesaria respecto de los distintos apartados de los informes de egresos e ingresos.
- Llevar a cabo las auditorías pertinentes, a través del personal autorizado con los que cuenta dicha Unidad, con el objeto de verificar las finanzas de los partidos políticos.
- Establecer las normas genéricas respecto de la contabilidad y del registro de operaciones que serán aplicables a los partidos políticos nacionales.
- Presentar al Consejo General cualquier modificación que se haga a sus reglamentos con el objeto de que éste sea aprobado por dicho Consejo, así como de los acuerdos que se tengan para el adecuado control y vigilancia de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales.
- A través de su personal, realizarán las visitas pertinentes a los partidos políticos, cuando la autoridad lo requiera, con el objeto de verificar el cumplimiento de sus obligaciones, y verificar la veracidad de lo reportado por parte de los partidos políticos.

- Los resultados que obtenga la Unidad de Fiscalización respecto de los informes serán presentados al Consejo General, a través del proyecto de Resolución respecto de las auditorías y verificaciones a los partidos políticos a sus informes que los mismos presenten.
- La Unidad de Fiscalización deberá orientar a los partidos políticos, proporcionando la capacitación y asesoría que necesiten con el objeto de que éstos cumplan con todas sus obligaciones en materia de Fiscalización.
- Cuando alguna organización de ciudadanos haya notificado al Instituto Federal Electoral del propósito de formar un partido político, la Unidad de Fiscalización se encargará desde ese momento de vigilar y controlar los recursos de dicha organización, vigilando que sus ingresos y egresos sean utilizados siempre de acuerdo a la normatividad electoral.
- Asimismo deberá revisar el adecuado cumplimiento de las Agrupaciones Políticas Nacionales a través de los informes que éstas presenten de acuerdo con lo que establece la normatividad electoral en materia de Fiscalización.
- Se encargará de llevar a cabo los procedimientos necesarios para la liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro, de acuerdo a lo establecido en el artículo 103 del Código Electoral.
- La Unidad de Fiscalización presentará al Consejo General el proyecto de Reglamento que ésta establezca, para poder llevar a cabo la tramitación, substanciación y resolución de los procedimientos administrativos oficiosos o de queja que se presenten, para su aprobación.

- Instruir los procedimientos de queja que se presenten y presentar el sentido en que sean resueltos al Consejo General, en caso de imponer alguna sanción algún partido político se pondrá a consideración a dicho Consejo para su aprobación.
- La Unidad de Fiscalización es la encargada de llevar a cabo los convenios de coordinación que se estimen convenientes con las autoridades competentes de las entidades federativas en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.
- Mediante los acuerdos anteriormente aludidos que lleve a cabo la Unidad de Fiscalización con las autoridades de las entidades federativas, se deberán prestar y recibir los apoyos que se establezcan.
- La Unidad de Fiscalización es el canal pertinente para que cada entidad federativa que requiera información en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y tenga que ver con cuestiones bancarias fiscales y fiduciarias, supere dichas limitaciones ya que ésta se encargara de hacer el requerimiento necesario para proporcionar la información o documentación que las autoridades estatales competentes de la fiscalización necesiten.
- Tendrá la facultad de realizar los requerimientos pertinentes a cualquier persona pública o privada, física o moral que guarden relación con el actuar de los partidos políticos, con el objeto de esclarecer los hechos que esté investigando la autoridad fiscalizadora, esto bajo la motivación y fundamentación jurídica establecida y respetando la garantía de la persona requerida.

- Cualquiera que se niegue a proporcionar la información anteriormente referida en el punto anterior, en los plazos que establece la normatividad electoral y sin razón justificado, se hará acreedora de la sanciones que establezca el Código Electoral.
- Todas aquellas que se encuentren establecidas en la Ley Suprema y el Código de la materia.

Una vez que hemos mencionado de forma genérica las atribuciones que tiene encomendada la multicitada Unidad, me gustaría adentrarme de forma más específica en su actuar y desempeño.

Por tal motivo resulta necesario referir como se llevan a cabo la entrega de las diferentes modalidades de informes a las que se encuentran sujetos los partidos políticos y la forma y tiempos en que la autoridad fiscalizadora ejerce su función.

Ya que si bien anteriormente hicimos alusión a los mismos, no resulta ocioso para la presente investigación el concretizarlas aun mejor, para que de esta forma tengamos un panorama más amplio de cómo realiza sus actividades dicho órgano técnico.

Informes respectivos de la Unidad de Fiscalización.

A continuación se muestra el siguiente esquema con los tiempos y el tipo de información y documentación a presentar:

Tipo de Informe	Plazo para presentar a la autoridad fiscalizadora	Información y documentación que se reporta.
Informes Trimestrales	Se presentarán dentro de los 30 días siguientes al que haya finalizado el trimestre que corresponda.	<ul style="list-style-type: none"> • La totalidad de los ingresos y egresos que se hayan utilizado durante el periodo que comprende los tres meses.
Informes Anuales	Una vez concluido el año a reportar, el partido tendrá 60 días contados a partir del día siguiente en que finaliza el año.	<ul style="list-style-type: none"> • Se reportará la totalidad de los movimientos que el partido haya generado dicho año, es decir, los referentes a ingresos y egresos por actividades ordinarias. • Se presentará un informe en el que se detallen los bienes inmuebles que sean propiedad del partido. • Se informará de la situación patrimonial del partido desglosando activos y pasivos y su patrimonio. • Asimismo dentro de este informe los partidos políticos presentarán los gastos que hayan realizado para la organización de sus procesos internos y de precampaña para seleccionar a sus candidatos.
Informes de Precampaña	A partir de finalizada la precampaña, se tendrán 30 días para la entrega de dichos informes, contados a partir del día siguiente de la conclusión de precampaña.	<ul style="list-style-type: none"> • Los partidos políticos deberán entregar la información y documentación respecto a los ingresos y egresos, origen y destino que cada uno de sus precandidatos haya utilizado.
Informes de campaña	Se presentará un informe preliminar	<ul style="list-style-type: none"> • Se proporcionará la totalidad de la información y documentación que

Procedimiento de la revisión de los Informes de los Partidos Políticos.-

Ahora bien, una vez entendido los tiempos que se tienen para entregar los informes así como el tipo de información y documentación que debe de ser presentada, procederemos al análisis respecto a cómo se llevan a cabo la revisión de los mismos.

1.- Una vez que sean entregados los informes la Unidad de Fiscalización contará con:

- **60 días** para la revisión de Informes de Precampaña y Anuales.
- **120 días** para la revisión de Informes de Campaña.

2.- En la etapa de Revisión a los aludidos informes, en el caso de que existan omisiones o errores por parte de los partidos políticos, la Unidad de Fiscalización tendrá la obligación de notificar al partido para que éste realice las aclaraciones pertinentes, esto en el plazo de:

- **10 días** que se contarán a partir del día en que surta efecto la notificación.

3.- Una vez que la Unidad de Fiscalización haya recibido y analizado la información y documentación requerida al partido político, ésta tiene la obligación de informar si se subsanaron las irregularidades encontradas, en caso contrario de que éstas no hayan sido subsanadas con la información que presentó el partido político, la Unidad lo hará del conocimiento a dicha entidad de interés público, otorgándole esta vez, un plazo de:

- **5 días** contados a partir de hacer válida la notificación, este plazo será improrrogable, es decir, una vez agotado este tiempo en el que se hace

valer la garantía de audiencia del partido político, no se podrá otorgar ninguno otro plazo al descrito.

En el mismo sentido, la Unidad de Fiscalización informará al partido político si fue subsanada o no la omisión o irregularidad objeto del requerimiento.

4.- Una vez que hayan finalizado los 60 o 120 días dependiendo el tipo de informe, la Unidad de Fiscalización contará con el siguiente plazo para realizar el Dictamen Consolidado:

- **20 días** contados a partir de que finalice el plazo para la revisión respectiva de cada tipo de informe.

El aludido Dictamen estará estructurado con los siguientes elementos:

- Se detallarán las conclusiones respectivas a la revisión del informe de acuerdo a la información que haya presentado el partido.
- Se mencionara la etapa de errores y omisiones detallando la garantía de audiencia en el que se le requirió al partido sobre las irregularidades u omisiones presentadas.
- Se detallarán las rectificaciones o aclaraciones que los partidos políticos hayan realizado a la Unidad de Fiscalización.
- Es importante referir que se plasmarán ambos requerimientos que se hayan realizado a los partidos políticos, los cuales contemplan los plazos de 10 y 5 días; así como las rectificaciones que presenten los partidos.

5.- Una vez que se tenga el Dictamen Consolidado, la Unidad de Fiscalización deberá presentarlo al Consejo General en el siguiente plazo:

- Se presentará durante los tres días posteriores al que se haya concluido el Dictamen Consolidado.

6.- Una vez que el Consejo General haya recibido el Dictamen, éste realizará la sesión respectiva en el que se pondrá para su aprobación el Dictamen y Proyecto de Resolución que haya llevado a cabo la Unidad en comento, en su caso, se impondrán las sanciones que se estimen pertinentes a los partidos políticos que hayan cometido algún tipo de irregularidad.

7.- Una vez que haya sido aprobado el Proyecto de Resolución, este puede ser impugnado por los partidos políticos que teniendo interés jurídico y a perjuicio de los mismos lo promuevan.

8.- La autoridad competente para resolver el respectivo medio de impugnación es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

- A través del Recurso de Apelación se podrá impugnar la Resolución aprobada en sesión por el Consejo General, referente a los informes que hayan presentado los partidos políticos.

9.- En caso de que se actualice el inciso anterior, el Consejo General deberá hacer llegar al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lo siguiente:

- El Dictamen Consolidado de la Unidad de Fiscalización; y
- El Informe respectivo.

10.- Una vez que el Tribunal se haya pronunciado sobre el medio de impugnación recaído al Proyecto de Resolución presentado por el Consejo General se deberá:

- El Consejo General informará al Diario Oficial de la Federación respecto de la resolución dictada por el Tribunal, es decir, aquella que haya recaído al Recurso de Apelación, con la finalidad de que la misma sea publicada.

11.- Finalmente el Instituto Federal Electoral deberá de hacer del conocimiento a la ciudadanía del Dictamen, y de la resolución del Consejo y en su caso, la del Tribunal Electoral, a través de la publicación en la página de dicho Instituto.

CONCLUSIONES.

A lo largo de la presente investigación hemos analizado las reformas en materia electoral, entre ellas la de 1993, 1996 y 2007, las cuales hemos visto han tenido gran trascendencia en el actuar de la autoridad electoral, ya que cada una ha sido eslabón esencial para la transformación de la normas que actualmente se contemplan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de igual forma en la ley reglamentaria que es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en los reglamentos específicos de la Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, quien se encuentra en la obligación de exigir la observancia de la ley en todo momento y hacerla cumplir.

En el caso que nos ocupa, las mismas sirvieron “como vía al proceso de transición hacia las puertas y comienzo de la democracia, la cual favorece y origina la participación de la sociedad en los comicios electorales, originándose comicios certeros y con credibilidad, la cual promueven que se pueda llevar a cabo la gobernabilidad”³¹, por ejemplo la reforma al artículo 41 constitucional en el que se contempla la presencia de un órgano fiscalizador en el marco político electoral, para la vigilancia y control de los recursos que se les otorgan a los partidos políticos para la ejecución de sus diversas actividades que establece la ley.

El objetivo de la creación del órgano fiscalizador, fue contar con una autoridad especializada que vigilara y controlara los recursos proporcionados a los partidos políticos, ya que siempre ha sido tema de debate la gran cantidad de dinero que se destina para sus diversas actividades. El financiamiento a los partidos proviene del erario público, y si tomamos en cuenta que en nuestro país existen cuestiones tan importantes que se deben de atender, como lo es la salud, educación, vivienda, empleo, seguridad, etc. Es prioritario contar con los elementos que permitan a la sociedad, tener la certeza de que ese dinero, abone a la consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático.

³¹ CARMONA HERNÁNDEZ José Salvador , La Reforma Electoral en México 1988-2000, en un Sistema de Partidos Competitivo, Ra Ximhai, Vol 2, pág. 653, Número 3, 2006.

Así pues, en este sentido, resulta indispensable fiscalizar los recursos otorgados a dichas entidades de interés público, ya que dicho dinero debe ser controlado y utilizado para los fines que la ley les tiene encomendado.

Las precampañas son una figura nueva de corta edad en el proceso electoral en nuestro país, cuyo objetivo es lograr transparencia y certeza hacia el manejo de los recursos de los partidos políticos, ya que si bien, “la transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno, es la práctica de colocar la información en la vitrina pública”³²

Es decir, que transparentando los recursos públicos se abre la posibilidad a la sociedad de que confíe en el actuar de los partidos políticos, conociendo el uso que le dan al dinero que se les proporciona y que éstos se utilicen de manera lícita participando con igualdad de oportunidades y conservando la equidad entre los partidos políticos.

Asimismo, “se incluyen temas relativos a la protección de la equidad en la contienda electoral a través de la regulación de los procesos de selección interna de candidatos” (Análisis comparativo 2008, 107), para esto, se establecieron normas de vigilancia y control como el que todos los partidos deberán realizar el proceso de precampañas dentro del mismo plazo, atendiendo a que las mismas no deberán exceder las dos terceras partes del tiempo que se utiliza en campañas electorales, esto es, que tendrán una duración de 60 y 40 días, respectivamente.

Asimismo un aspecto importante es la reducción al tiempo de las campañas electorales, ya que si bien anteriormente tenían una duración de 120 días, reduciéndolo a 90 días cuando se renueve el poder Ejecutivo y Legislativo, como

³² UGALDE Luis Carlos , Rendición de cuentas y democracia. El caso de México, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, pág. 21_México: IFE.

ya lo hemos analizado en el transcurso del presente trabajo, y 60 para cuando se renueve únicamente la Cámara de Diputados.

Por otro lado, aspecto importante y de gran trascendencia política para nuestro país es la reducción al financiamiento de los partidos políticos, si hacemos un análisis al mismo, podemos ver que se les redujo más del 50% de financiamiento que se les otorgaba a los partidos políticos para la realización de sus campañas, a continuación se muestra un esquema comparativo.

Antes de la Reforma de 2007	Reforma de 2007.
<p>Art. 49. VIII, b). Anteriormente se le otorgaba para gastos de campaña a cada partido político, una cantidad equivalente a su financiamiento público que les correspondía para sus actividades ordinarias.</p>	<p>Art 78. V. b). Actualmente el financiamiento de gasto de campaña es 50% menor al que se otorgaba anteriormente ya que, hoy en día se otorga el 50 % de financiamiento que se proporciona a cada partido político por actividades ordinarias permanentes cuando se renueva el Poder Ejecutivo y Legislativo, en caso, de que se renueve únicamente la cámara de Diputados se proporcionará únicamente el 30% de financiamiento por actividades ordinarias a cada partido político.</p>

Es así que la creación del órgano fiscalizador es un eslabón importante para reforzar la democracia que hoy en día contempla nuestra Constitución, ya que si bien, a lo largo de la historia las Instituciones nos han mostrado carencias en su rendimiento económico, así como falta de credibilidad en su actuar, por tal motivo fue necesario la invención de dicho órgano con el objeto de informar y justificar,

así como responder respecto de las acciones que los partidos políticos realizan, a fin de que se garantice la transparencia y la rendición de cuentas de los mismos.

Sabemos que la “transparencia y la fiscalización permiten revertir procesos de corrupción y de discrecionalidad, aumentando la credibilidad de la ciudadanía”³³ es así que una de la otra van de la mano, con el objeto de evitar que todos aquellos actores políticos que quieran actuar impropriamente lo hagan.

Así pues, tenemos que nuestro país se encuentra experimentando y evaluando lo que ha sembrado a lo largo de varias décadas, de manera concreta, con las reformas de las cuales hemos venido hablando en la presente investigación. La pregunta es, ¿Por qué Fiscalizar los recursos de los partidos políticos? Pues la respuesta se encuentra a que dichas entidades de interés público pese a su declaración de principios, sus ideologías y valores mediante los cuales se sustentan como partidos políticos, en el momento que compiten por el poder a través de urnas electorales, pareciera que no importa que tengan que hacer para llegar a conseguirlo, trastocando el régimen legal.

Es práctica común que diversos partidos no se ajusten al financiamiento lícito el cual tienen permitido, ocasionando entre otros, inequidad en la contienda electoral, ya que reciben ayuda de otros entes prohibidos por la normatividad aplicable, ya sea en especie o dinero. Debemos recordar que todos los partidos políticos deben de participar en las elecciones con las mismas condiciones y ventajas, con igualdad de oportunidades, para que así, sea la ciudadanía quien elija, y no el dinero.

Dicho lo anterior, podemos contestar el por qué fiscalizar los recursos de los partidos políticos, es tan importante para la vida política y social de nuestro país.

³³ GRACIA CÁRDENAS Jaime , lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM. 2004.

- 1.- Garantizar elecciones auténticas.
- 2.-Garantizar elecciones independientes sin la injerencia de factores dañinos para la democracia.
- 3.- Elecciones Legales y Legítimas.
- 4.- Transparencia en la contienda electoral.
- 5.- Igualdad de oportunidades.
- 6.- Que exista un gobierno democrático real.

Podríamos describir muchísimas mas no obstante a mi juicio se consideran estas como las de mayor trascendencia e importancia, se encuentren fortalecidos y con sustento legítimo y real, es decir, que si tenemos gobernantes que lleguen al poder de manera honesta, con una contienda electoral equitativa, diseñada para convencer legítimamente a la ciudadanía, entonces el actuar de los gobernantes desde este momento será diferente, ya que si desde el principio la elección está legitimada por la sociedad, entonces por ende, de igual forma se llegará al poder sin vicios ni intereses particulares de por medio.

Por un lado la creación de la Unidad de Fiscalización muestra un gran avance de transparencia y certidumbre en su actuar, ya que el desarrollo de las recientes reformas permitieron que esta estuviera integrada por personal ajeno a la política, es decir, el Instituto Federal Electoral cuenta con un personal especializado en la materia, independiente en sus decisiones y de cualquier interés político en particular, al darle autonomía y separarlo de órganos ejecutivos y directivos, “se redujo la influencia política, con esto se da mayor credibilidad a dicha Unidad.

Me parece que la creación de dicho órgano de fiscalización es un gran avance dentro de la vida democrática de nuestro país a contrario como lo menciona Israel García Iñiguez, en su ensayo “The Political parties’ accountability” ya que en el mismo refiere que “se está saturando al Instituto Federal Electoral con cuantas funciones se vengan a la mente, y que el sustento ideológico, e incluso axiológico

del Instituto Federal Electoral no es el ser un órgano de fiscalización, sino una institución encargada de organizar y vigilar los comicios electorales”.³⁴

Atendiendo lo anterior, me parece todo lo contrario ya que si bien, recordemos que al separar a la Secretaría de Gobernación del Instituto Federal Electoral se le reconoció como un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, como lo enmarca la Constitución en el tan referido artículo 41 Constitucional, cuyo objeto principal se refiere a la organización de los comicios federales, no obstante, me parece viable y certero que sea el mismo quien tenga en su encargo la vigilancia y observancia permanente del los recursos que se otorgan a los partidos políticos, ya que aparte de ser ella misma la que se encarga de otorgar las ministraciones económicas a dichas entidades de interés público, es asimismo quien debe de fiscalizar los recursos que ésta misma les concede como prerrogativas.

³⁴ GRACIA ORTIZ Felipe, Presente y futuro de la fiscalización de los partidos políticos: <http://.acuentascanarias.r>,

Propuesta.-

A lo largo de la presente investigación, hemos estudiado y analizado las reformas más trascendentes que han dado surgimiento a la creación del multicitado órgano fiscalizador, cuyo objetivo primordial reside en vigilar el correcto uso de los recursos que son otorgados a los partidos políticos, asimismo hemos visto que dichas reformas han permitido ampliar las atribuciones de este órgano derogando el secreto bancario, fiscal y fiduciario ante el cual se encontraba limitado, asimismo, se le favoreció en su actuar y control al regular las precampañas que anteriormente no se tenían contempladas dentro de los ojos fiscalizadores.

Bajo este contexto, es procedente referir los resultados que a lo largo de su historia ha realizado dicho órgano fiscalizador, desde el 2004 a la fecha ha resuelto 371 procedimientos oficiosos y de queja, por procedimientos oficiosos se entiende aquellos que inicia la autoridad fiscalizadora por oficio, es decir, que es ella misma quien da comienzo a la sustanciación del mismo, derivado de diversas irregularidades encontradas en los informes respectivos en base a la información recabada que los partidos políticos le entregan.

Los procedimientos de queja son aquellos en que los partidos políticos pueden interponer ante la autoridad fiscalizadora por presuntas irregularidades respecto del origen, aplicación y destino de los recursos de los partidos políticos, que a juicio del promovente transgredan los preceptos legales y normativos en materia electoral y que teniendo interés jurídico lo promueven. En dicho entendido, la autoridad fiscalizadora se encargará de dar seguimiento, previo al análisis de dichas quejas, a fin de analizar si cumplen con los requisitos y si las mismas son desechadas o admitidas.

A continuación enunciaré esquemáticamente los procedimientos oficiosos y de queja que la Unidad de Fiscalización ha resuelto y se encuentra sustanciando del año 2004 a la fecha.

Año	TO TA L	Fundada	Infundada	Parcialmente Fundadas	Desechada s	Sobreseidas	Acumulada s	En sustanciación
2004	34	3	10	8	11	2	-	2
2005	38	9	9	3	5	9	3	
2006	11 5	8	53	7	33	5	7	
2007	60	7	19	12	11	1	7	3
2008	55	12	31	4	1	7	-	
2009	10 6	13	44	2	17	13	5	13
2010	80	2	10	-	8		1	59

Asi mismo podemos ver que desde que se creó la Unidad de Fiscalización se han resuelto 319 procedimientos en materia de fiscalización a saber:

319 Procedimientos resueltos de 2008 a 2010

Año	No. de procedimientos
2008	78
2009	92
2010	149

Impugnaciones de procedimientos ante TEPJF

Año	No. de impugnaciones	Revocados	Confirmados y/o Desechados
2009	7	3	4
2010	9	2	7

*Datos recabados por la Unidad de Fiscalización 2011.

Con esto podemos precisar que la autoridad fiscalizadora está haciendo uso de sus facultades imponiendo sanciones, a los partidos políticos que infrinjan la normatividad electoral, no obstante, y pese a que existe hoy en día un órgano

capaz de vigilar el adecuado uso de los recursos, nos encontramos en un proceso de transición y constante cambio, ya que las normas electorales así como todo, se debe de adecuar a la realidad política del país, es decir, que éstas deben de normar todas aquellas irregularidades que pudieran presentarse, previendo que cualquier ente capaz de vulnerarlo o transgredirlo se abstenga de hacerlo.

Por un lado, la Unidad de Fiscalización ha logrado cumplir con las expectativas que le demanda el actuar electoral respecto al financiamiento de los partidos políticos, al vigilar los recursos de precampaña, campaña, anuales, como ya lo hemos estudiado a lo largo de la presente investigación, y si bien es cierto, dicha tarea es un gran compromiso que la misma tiene encomendada y que debe de cumplir cabalmente, ya que el adecuado control de los recursos así como lograr que éstos se utilicen específicamente a los objetivos encomendados garantizará que el proceso electoral se rija bajo principios de certeza y transparencia, principios indispensables para que la sociedad confíe en sus representantes y que estos gocen de legitimidad.

Expuesto lo anterior, podemos proponer que la creación de la Unidad de Fiscalización ha sido un gran avance en el actuar político electoral de nuestro país, no obstante, el mismo debe de ir superando aquellos escenarios nocivos para la sociedad, gobierno y estado, ya que si bien hoy en día el mismo cuenta con una estructura bien definida y que es capaz de cumplir aquellas actividades que se le tienen encomendadas en materia de fiscalización, también es cierto que los partidos políticos tienen que tomar en cuenta que no solo deben cumplir las normas legales y políticas que se tengan contempladas como una obligación que enmarca la ley, sino que la misma tiene un propósito claramente expuesto y definido, ante ello, es importante que la autoridad fiscalizadora tome medidas más enérgicas en su actuar, con esto me refiero que en el momento en que la misma conozca de irregularidades cometidas por los partidos políticos relativos a sus informes respectivos, sean sancionados de manera más severa, de tal manera

que no vuelvan a transgredir la normatividad o bien, que en ningún momento lo hagan.

Por ejemplo, actualmente el órgano fiscalizador toma diversos elementos para calificar la falta cometida por el partido, y en base a ello, aplicar una sanción justa, como se contempló en los recursos de apelación SUP-RAP-85/2006 y SUP-RAP-241/2008, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el cual estableció los elementos que debían ser considerados a la hora de sancionar, a saber:

- a) al tipo de infracción (acción u omisión);
- b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó;
- c) la comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados;
- d) la trascendencia de la norma transgredida;
- e) los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse;
- f) la reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y g) la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Una vez analizado lo anterior, la autoridad procede a imponer la sanción correspondiente tomando en consideración lo siguiente:

- a) La calificación de la falta cometida;
- b) La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta;
- c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia).

Así pues, podemos ver que la multicitada autoridad cuenta con elementos claramente establecidos para imponer la sanción más acertada, preceptuados en el artículo 354 del Código Electoral, no obstante, pese a que la normatividad es clara al establecer que se impondrá hasta el doble de multa en caso de que un partido incurra en reincidencia, o la reducción del cincuenta por ciento de financiamiento, me parece, que lo primordial para los partidos políticos es cumplir sus objetivos que es llegar a contender los cargos de elección popular dejando atrás, el no transgredir la normatividad, como si ello no fuera de tal envergadura. Es por esto, que se debería de respetar mucho más a la autoridad y el hecho de que violar o transgredir la normatividad una sola vez es suficiente para sancionar al partido con el doble de lo transgredido en su actuar, y no esperar a la reincidencia para multar con dicha cantidad.

Ya que pareciera que las normas fueron realizadas a conveniencia y a favor de los partidos políticos, y el hecho de que a los partidos políticos se les impongan multas que pueden pagar y que están tomadas en cuenta respecto a un análisis previo que en cierta medida los favorece, no resulta tan positivo para nuestro país, ya que si bien, permite a los partidos políticos a que sigan infringiendo y cometiendo irregularidades en materia de financiamiento ya que les resulta redituable infringir la ley, ya que logran el objetivo deseado.

Por ello me parece importante modificar dicho artículo a manera de implementar sanciones más severas:

<p>Artículo 354.- Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:</p>	<p>Artículo 354.- (Propuesta)</p>
<p>a). Con amonestación pública.</p>	<p>a). Con amonestación pública.</p>
<p>II. Con multa de hasta diez mil días de</p>	<p>II. Con multa de hasta veinte mil días de</p>

<p>salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior.</p>	<p>salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con el doble al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el cuádruple de lo anterior.</p>
<p>III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución.</p>	<p>III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el setenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución.</p>
<p>c) Respecto de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular:</p> <p>I. Con amonestación pública;</p> <p>II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;</p>	<p>c) Respecto de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular:</p> <p>I. Con amonestación pública;</p> <p>II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;</p>

De esta manera, se evitara que los partidos políticos infrinjan la ley de manera continua, como ya lo vimos en párrafos precedentes la autoridad fiscalizadora toma diversos elementos para imponer la sanción y uno de ellos es la capacidad económica del infractor, no obstante, me parece que ésta debe ser aún más enérgica en este aspecto, no tomando en cuenta la capacidad del infractor, sino la

irregularidad cometida, ya que es deber del partido conocer las obligaciones a las cuales se encuentra sujeto, y de llegar a transgredirlas se debe acatar a las mismas. Con esto logramos que la normatividad electoral y constitucional sea respetada y acatada por los partidos políticos nacionales.

Bibliografía.-

Libros.

Antonio Cabo de la Vega, Derecho Electoral, en el marco teórico jurídico de la Representación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G. Estudios Doctrinales, Número 152. UNAM, México, Primera Edición.

Bello Corona, Francisco, Apuntes de Derecho Electoral, primera edición IFE, México, 2000.

Carlos Emilio Arenas Bátiz y José de Jesús Orozco Henríquez, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IX, México, Primera Edición, Porrúa-UNAM.

Carballo Balvanera Luis y Ríos Granados Gabriela, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Primera Edición, México 2002, Tomo IV.

Carmona Hernández José Salvador , La Reforma Electoral en México 1988-2000, en un Sistema de Partidos Competitivo, Ra Ximhai, Vol 2, Número 3, 2006.

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

Fernando Agíss Bitar, Temas selectos de Derecho Electoral, Fiscalización de los recursos de los partidos políticos, una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización, Cuaderno Núm, 1 de la serie Temas Selectos de Derecho Electoral, TEPJF, México, 2008.

Francisco Berlín Valenzuela, Teoría y Praxis político-electoral, Primera Edición, México, Porrúa.

Francisco Bello Corona, Apuntes de Derecho Electoral, Instituto Federal Electoral México, Primera Edición, 2000.

Gracia Cárdenas Jaime , lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM. 2004.

José Salvador Carmona Hernández, La Reforma Electoral en México 1988-2000, en un Sistema de Partidos Competitivo, Ra Ximhai, Vol 2, Número 3, 2006.

Luis Carlos Ugalde, 15 años, IFE, Viviendo la democracia, Instituto Federal Electoral, 2005, Ed. Nuevo Horizonte, Imprenta Juventud, S.A de C.V.

Norberto Bobbio, Diccionario de Política, Editorial siglo XXI, México, 1982.

Pablo Oñate, los partidos políticos en México, México, Distrito Federal: Instituto Federal Electoral, 1999.

Victor de Santo, Diccionario de Ciencias Jurídicas, políticas y de economía, Buenos Aires, Argentina, Segunda Edición, 1999.

Marco Antonio Zavala Arredondo, Estudios sobre la Reforma Electoral 2007, La Fiscalización de los Recursos, UNAM.

Marco Antonio Zavala Arredondo, Estudios sobre la Reforma Electoral 2007, La Fiscalización de los Recursos, UNAM.

Carlos Ugalde, Rendición de cuentas y democracia, el caso de México, 21 IFE, Primera edición, México 2002.

Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008, documento de difusión con fines informativos, Centro para el desarrollo democrático, Noviembre, 2008, del Instituto Federal Electoral pág.107.

Israel García Íñiguez, La Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, The Political parties, accountability, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

1 Justicia Electoral, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Vol. I, Núm. 1, 2004. México : El Tribunal, 2004.

Legislación.-

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ordenamientos Electorales, Tomo I, Primera Edición, México 2008.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno, colección Jurídica Esfinge, S. de R.L. de C.V., Grupo Editorial Esfinge, 2006.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ordenamientos Electorales, Tomo II, Primera Edición, México 2008.

ARENAS BÁTIZ Carlos Emilio y OROZCO HENRÍQUEZ José de Jesús, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IX, México, Primera Edición, Porrúa-UNAM, pág. 117.