



**UNIVERSIDAD LATINA, S. C**

---

---

INCORPORADA A LA UNAM  
FACULTAD DE DERECHO

**ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN  
REGLAMENTARIA DE LOS SISTEMAS  
DE CONTROL DE FINANCIAMIENTO DE LOS  
PARTIDOS POLÍTICOS**

**T E S I S**

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
**OLGA LIDIA RUIZ MENDOZA**

ASESOR. LIC. ADOLFO H. RAMIREZ VARGAS



MEXICO, D.F.

SEPTIEMBRE 2008



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

*A DIOS:*

*Por la oportunidad de la vida, por las bendiciones que me  
da día con día, por que en los momentos mas difíciles no me ha dejado,  
procurándome aliento por medio de mis seres queridos  
y aun a través de gente extraña, GRACIAS.*

*A MIS PADRES:*

*CRISTINA Y MARIO*

*Por permitirme ser parte de su vida,  
gracias por sus enseñanzas, regaños y felicitaciones,  
para hacer de mi mejor persona,  
gracias papá por acogerme en tus alas el tiempo necesario  
y darme las herramientas precisas para emprender el vuelo,  
gracias mamá por tu amor, cariño y comprensión,  
por ser ambos mi ejemplo de superación, LOS QUIERO.*

*A MIS HERMANOS:*

*GABRIEL, ROSSI, MICHEL, KAREN, MARVIN;  
por los tiempos compartidos, por su cariño, comprensión y tolerancia;  
gracias Gabi por creer en mi.*

*A MIS SOBRINOS:*

*MARLENE, DAIRA, RODRIGO, ANGELA, LORENA;  
por que su inocencia y espíritu angelical llena de alegría e  
ilusión mi corazón.*

*A TODAS AQUELLAS PERSONAS*

*que de una u otra manera estuvieron conmigo en el momento indicado y me apoyaron para llegar a  
esta meta.*

*A MI ASESOR, por su tiempo y paciencia para la realización de este trabajo.*

*A LA UNIVERSIDAD LATINA por mi formación profesional.*

*¡ A TODOS USTEDES GRACIAS !*

## INDICE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUCCIÓN</b>  | <b>I</b>  |
| <b>CAPITULO 1 DERECHO ELECTORAL MARCO CONCEPTUAL</b>   |           |
| <b>1.1. La democracia</b>  | <b>1</b>  |
| 1.1.1.El poder constituyente   | 7         |
| <b>1.2. Derecho Electoral</b>  | <b>9</b>  |
| 1.2.1.Acercamiento al concepto   | 9         |
| 1.2.2. Naturaleza Jurídica   | 11        |
| 1.2.3. Elementos de Derecho Electoral  | 12        |
| autonomía  |           |
| valores protegidos   |           |
| democratico  |           |
| soberania popular  |           |
| Representación   |           |
| Pluralidad política  |           |
| Publicidad   |           |
| División de poderes  |           |
| Constitucionalidad   |           |
| Certeza  |           |
| Objetividad  |           |
| Imparcialidad  |           |
| Independencia  |           |
| Autonomía  |           |
| Probidad   |           |
| Profesionalismo  |           |
| Definitividad  |           |
| Legalidad  |           |
| Derecho electoral subjetivo  |           |
| Derecho electoral adjetivo   |           |
| <b>1.3. Sujetos de Derecho electoral</b>   | <b>22</b> |
| 1.3.1. Ciudadanos  | 22        |
| 1.3.2. Observadores electorales  | 24        |
| 1.3.3. Partidos políticos  | 24        |
| 1.3.4. Agrupaciones o asociaciones políticas   | 26        |
| 1.3.5. Órganos electorales   | 27        |
| Calificación de las elecciones   |           |
| Autocalificación   |           |
| Transito de la autocalificación simple a la autocalificación normada por el principio de legalidad |           |

|   |           |
|---|-----------|
| 1.3.6. Instituto Federal Electoral  | 29        |
| 1.3.7. Tribunal Federal Electoral   | 33        |
| 1.3.8. Otros sujetos  | 41        |
| <b>1.4. Definición de financiamiento</b>  | <b>43</b> |
| 1.4.1. Antecedentes históricos  | 45        |
| 1.4.2. Justificación  | 47        |
| <b>CAPITULO 2 ANALISIS DE LAS REGLAS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>   | <b>51</b> |
| <b>2.2 Código Federal de Instituciones Y Procedimientos Electorales</b>   | <b>60</b> |
| 2.2.1. Sistemas de Financiamiento   | 61        |
| 2.2.1.1. Público  | 61        |
| 2.2.1.2. Privado  | 62        |
| El Financiamiento por la militancia   |           |
| El financiamiento de simpatizantes  |           |
| Autofinanciamiento  |           |
| Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos  |           |
| 2.2.1.3. De los costos de campaña   | 67        |
| 2.2.1.4. De los Informes  | 72        |
| 2.2.1.5. De la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticos del Instituto Federal Electoral | 73        |
| 2.2.1.6. De la Impugnación  | 76        |
| 2.2.1.7. De la publicación de los Informes  | 77        |
| 2.2.1.8. De las Facultades de Fiscalización de la Comisión  | 78        |
| <b>2.3. Últimas Reformas al artículo 49 del Código Federal de Instituciones y procedimientos Electorales</b>                                | <b>83</b> |
| 2.3.1. Reforma de 1990  | 83        |
| 2.3.2. Reforma de 1993  | 85        |
| 2.3.3. Reforma de 1996  | 89        |
| <b>CAPITULO 3 DE LOS ASUNTOS DE FINANCIAMIENTO ILICITO DEL PEMEXGATE Y AMIGOS DE FOX</b>  |           |
| <b>3.1. FINANCIAMIENTO PRIVADO</b>  | <b>95</b> |
| <b>3.2. EL PEMEXGATE</b>  | <b>96</b> |
| 3.2.1. La denuncia  | 96        |
| 3.2.2. Obstáculos Jurídicos   | 100       |
| Cosa Juzgada  |           |
| Frivolidad  |           |
| Oscuridad en el emplazamiento   |           |
| Norma de Excepción  |           |
| 3.2.3. Dictamen del IFE   | 103       |

|  |            |
|--|------------|
| 3.2.4. La Sanción  | 106        |
| <b>3.3. AMIGOS DE FOX</b>  | <b>110</b> |
| 3.3.1. La denuncia   | 110        |
| 3.3.2. La Investigación  | 115        |
| 3.3.3. La Sanción  | 124        |
| <br>   |            |
| <b>CAPITULO 4 DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y ELECTORAL 2008</b>  |            |
| <br>   |            |
| <b>4.1. REFORMA CONSTITUCIONAL Y ELECTORAL</b>   | <b>129</b> |
| 4.1.1 Una nueva forma de calculo del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos  | 129        |
| 4.1.2. Reducción del financiamiento público, destinado al gasto de campañas electorales                            | 136        |
| 4.1.3. Financiamiento público para actividades específicas   | 137        |
| 4.1.4. Mejorar las Condiciones de transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos                   | 139        |
| 4.1.5. La Regulación de precampañas y reducción en tiempos de campañas electorales                                 | 144        |
| 4.1.6. Límites menores a los hoy vigentes para el financiamiento privado que pueden obtener los partidos políticos | 147        |
| 4.1.7. Prohibición para los partidos políticos al contratar propaganda en radio y televisión                       | 151        |
| <br>   |            |
| <b>CONCLUSIONES</b>  | <b>161</b> |
| <br>   |            |
| <b>BIBLIOGRAFIA</b>  | <b>169</b> |

## INTRODUCCIÓN

La formación y organización política del Estado se basa en la forma de gobierno adoptada por nuestro país, la cual lo constituye en una República representativa tal como lo refiere el artículo 40 Constitucional, es el pueblo quien participa de forma directa en la elección de sus representantes, los cuales se dan a conocer por medio de los partidos u organizaciones políticas, son estos entes de carácter públicos, cuyo fin primordial serán ser instrumentos para el fortalecimiento de la democracia, es su participación la cual consideramos de alta responsabilidad ya que son estos los que promueven esta participación del pueblo en la vida democrática así como en la integración del poder público bajo el cual se rige nuestra República.

A los partidos políticos se le subsidia con financiamiento tanto público como privado para llevar a cabo las actividades arriba mencionadas; el problema surge al mezclarse el dinero y el poder, es decir, la injerencia de recursos privados en la vida política del país en el que se juegan intereses, políticos, sociales y de poder. Así pues el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales se ve envuelta en escándalos de corrupción política como lo es la compra de votos o el uso de recursos estatales, trayendo como consecuencia el detrimento de instituciones y la credibilidad de la ciudadanía perdiendo legitimidad los procesos electorales, asimismo los diferentes problemas suscitados a lo largo de la historia político-electoral, desde la falta de un organismo independiente que regule las elecciones, hasta la falta de fiscalización de los recursos económicos utilizados por los partidos políticos ya que como se sabe, el tema de fiscalización resulta molesto tanto para estos últimos como para aquellas personas físicas que participan en dichos financiamientos, en este contexto se han subsanado; adecuando la normatividad electoral; sin embargo no dejan dejando satisfechos a quienes lo reciben ni a quienes lo proporcionan como veremos en nuestro trabajo.

El tema de financiamiento y de fiscalización a los partidos políticos, cuya actividad se había vuelto mas costosa sobre todo por el incremento de los gastos de las campañas, disparándose por el uso de medios electrónicos de comunicación, luego como veremos mas adelante las elecciones presidenciales ponen en movimiento y determinan el destino de grandes flujos de capital para las campañas por lo que recurren mas al financiamiento privado, mientras la sociedad civil demanda se alejen de grupos de interés y la disminución de gastos en los procesos electorales, así como transparencia en el uso de recursos económicos, es por ello que se cuestiona; ¿qué tan independiente es el partido político al recibirlo de grupos con amplio poder económico y a quién se hace caer la balanza para la mayoría o de la minoría?, resulta importante contar con un marco jurídico eficaz, que regulen el origen, dinámica y control de los recursos tanto públicos como privados.

Es importante realizar un estudio respecto del uso y origen del dinero utilizado por los candidatos que pretenden llegar a ocupar algún cargo dentro de la plataforma de gobierno. Es decir, valorar que los lineamientos normativos sean respetados por los partidos políticos, así como la sociedad en general y si se incumple con lo dispuesto cuál ha sido la sanción, identificando así la eficacia del artículo 41 Constitucional y de lo que era el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, referido a los sistemas de control del financiamiento de los partidos políticos, sus ventajas y desventajas, identificando deficiencias o lagunas de los órdenes normativos así como completar o reformar la legislación secundaria.

Para lo anterior se ha adoptado como método de investigación el deductivo, inductivo, legislativo, histórico y social; así pues nuestra consideración como ya se mencionó líneas arriba, el objetivo es el fortalecimiento de los valores democráticos y de nuestras instituciones para devolver la confianza, credibilidad a quienes somos parte del desarrollo y crecimiento de nuestro país, que requiere un comportamiento congruente con la vigencia real, de las normas de Derecho Electoral.

La relación estrecha entre financiamiento, partidos políticos y el desarrollo, democrático, se ha elaborado el presente trabajo el cual cuenta con cuatro capítulos con el siguiente contenido:

En el capítulo uno se hace referencia a algunos conceptos relacionados con el marco teórico del Derecho Electoral, como la exposición del significado del termino Democracia y cómo lo ha adoptado en nuestro país, la explicación de quienes son los sujetos e instituciones del mismo; entre ellos, los partidos políticos derivándose de ello, el tema eje de nuestro trabajo, el financiamiento, medio por el cual subsisten aquellos

Seguido del estudio, en nuestro capítulo dos se presentan los antecedentes legislativos instrumentados para regular el fenómeno del financiamiento, la critica a las reformas electorales, que aunque no llegaron a significar un completo cuerpo normativo, fueron repuesta a las necesidades que en ese momento se requirieron.

En el tercer capítulo en el que estudiamos los asuntos de corrupción electoral del año 2000, cuando el PRI y el PRD, por un lado, buscaron al principio investigar irregularidades que encontraron en la campaña presidencial de Vicente Fox, de igual forma la denuncia del PAN respecto del supuesto uso de fondos de PEMEX en la campaña presidencial del PRI, cuyo candidato en ese momento era Francisco Labastida Ochoa, señalando deficiencias del Instituto Federal Electoral durante la investigación, así como la falta de lineamientos jurídicos.

Y finalmente en nuestro cuarto capítulo el estudio y la opinión de la reciente reforma constitucional y electoral, refiriéndose a cómo se pudo mejorar nuestra legislación con el objeto de controlar el efecto que la fuerza económica de ciertos agentes sociales pueda ejercer sobre el poder político, garantizando la independencia y honestidad de las autoridades elegidas y de quienes los postularon para dichos cargos.

Además de contribuir en el mejoramiento de nuestro cuerpos normativos y siendo este un tema complejo, hemos de agregar que nuestro trabajo puede enriquecerse y ser parte de futuras inquietudes.

## **CAPÍTULO 1**

### **DERECHO ELECTORAL MARCO CONCEPTUAL**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos señala cual es la organización política de nuestro país, es decir, el establecimiento del Estado y su régimen de gobierno y en cuanto a la estructura de su aspecto social fija los principios y normas para este.

Es importante señalar que el Estado se constituye a partir del espíritu gregario inherente del individuo, quien ante la falta y necesidad de organización, requiere de la participación colectiva para que dichas necesidades se vean satisfechas; además de que se requiere regular y resolver el problema que ante el crecimiento demográfico es cada vez mas complicado ponerse de acuerdo, en consecuencia hay la necesidad de delegar la voz y el poder a quienes actuaran en representación del pueblo a fin de llegar a establecer una organización, funcionamiento y administración con el objeto de proveer a quienes les cedieron el poder.

Así en el trayecto de la historia del hombre han surgido figuras que serán las encargadas de dar avance, crecimiento y soluciones a los problemas y necesidades que día con día enfrenta el hombre.

#### **1.1. LA DEMOCRACIA**

El término democracia ha sido y es utilizado para definir una amplia gama de regímenes políticos, algunos de los cuales son antiguos y experimentados, otros relativamente nuevos.

Por democracia se entiende como el “Sistema de gobierno caracterizado por la participación de la sociedad, totalmente considerada, en la organización del poder público y en su ejercicio.

La democracia se funda en la consideración elemental, de sentido común, según la cual las cosas que interesan o afectan a todos se deben tratar y resolverse con el concurso de todos.

La democracia es un régimen de partidos.”<sup>1</sup>

Etimológicamente, por democracia se entiende “el poder del pueblo”, *demos* pueblo y *kratos*, autoridad, la democracia se centra en el pueblo pero como nación a lo que comúnmente denominan ciudadanía.

Así pues su definición ha cambiado en el curso de la historia del ser humano desde los tiempos de “Aristóteles el cual definía a la democracia como el gobierno que emana de la voluntad mayoritaria del grupo total de los ciudadanos y tiene como finalidad el bienestar común, el Estado democrático es aquel en el que todos participan como dominadores y dominados. Sin embargo la igualdad, libertad y justicia sobre la cual se apoya correspondía solo a un grupo reducido y privilegiado de su población.”<sup>2</sup>

Santo Tomás de Aquino definió a la democracia como la forma de gobierno más conveniente para el pueblo. Al respecto, el Doctor Angélico afirmaba: “Acerca de la buena constitución de los príncipes en una ciudad o nación es necesario atender a dos cosas: primera, el que todos tengan alguna participación en el gobierno; así se conserva la paz del pueblo y todos pueden amar y proteger tal constitución como dice la política, libro 2, Cáp. 1. Segunda, respecto al tipo de régimen y a la forma de gobierno; y siendo diversos los posibles tipos de gobierno, como dice la Política, libro 3, capítulo 5, se pueden éstos dividir en régimen real, en el cual unos cuantos tienen el poder. Pero la mejor constitución de una ciudad o reino es aquella en la cual uno

---

<sup>1</sup> DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, Trigésima primera edición, Ed. Porrúa, México, 2003, p.222

<sup>2</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. décimaseptima edición, Ed. Porrúa, México, 2005, pp 510

solo tiene la presidencia de todos y es el depositario del poder, pero de tal modo que otros participen de tal poder, y que todos sean los dueños de tal poder, tanto porque puedan ser elegidos cualesquiera del pueblo, como porque deban ser elegidos por todos, tal es la mejor política: la que está presidida por uno, pero con un régimen mixto; se da entonces también la aristocracia, ya que algunos participan del poder y la democracia o sea el poder del pueblo en cuanto al pueblo corresponde la elección de los gobernadores, los cuales pueden ser elegidos de entre el pueblo”<sup>3</sup>

Kelsen sostiene que el “Estado liberal es aquel cuya forma es la democracia, porque la voluntad estatal u orden jurídico es producida por los mismos que a ella están sometidos frente a esta forma se halla el Estado antiliberal o autocracia, porque el orden estatal es creado por un señor único contrapuesto a todos los súbditos a los que se excluye de toda participación activa en esa actividad creadora”.<sup>4</sup>

Por su parte el tratadista Karl Loewenstein afirma que “las formas puras de gobierno como las que se mencionan anteriormente, en la realidad no se presentan o son muy raras puesto que la democracia puede organizarse variadamente de acuerdo a las necesidades, tradiciones, problemática y demás factores socioeconómicos, culturales, políticos y geográficos inherentes a cada pueblo o nación.”<sup>5</sup>

En este orden de ideas dicha autor considera que la democracia se puede clasificar de la siguiente forma:

- a) La democracia directa, que se peculiariza cuando el pueblo organizado como electorado es el preponderante detentador del poder;
- b) El gobierno de asamblea en el que el parlamento o congreso, como representante del pueblo, es el superior detentador del poder;

---

<sup>3</sup> Apud: Tratado de la Ley. Colección “Sepan Cuantos”, p76; Citado por: BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. duodécima edición, Ed. Porrúa, México, 2005, pp 510

<sup>4</sup> Apud: Teoría General del Estado, p. 414; Citado por: Ibidem pp. 511

<sup>5</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. pp. 511

- c) El parlamentarismo que concierne a aquel tipo en el cual se aspira a un equilibrio entre los independientes o detentadores del poder, parlamento y gobierno a través de la integración del gobierno en el parlamento: los miembros del gobierno-gabinete pertenecen al mismo tiempo a la asamblea;
- d) El presidencialismo cuando en el gobierno predomine el ejecutivo; y
- e) El directorial que es el gobierno colegiado y que se presenta en Suiza<sup>6</sup>

Así podemos observar que no existe una idea uniforme de “democracia”, así como tampoco hay un esquema equivalente en cuanto a su organización y estructura como forma de gobierno, además es un término multívoco ya que unas veces es utilizado para referirse a una forma de Estado otras para designar una forma de gobierno e incluso para definir una forma de vida.

Si se concibe como forma de organización política en el cual la voluntad general es titular del poder soberano y lo ejerce en beneficio de la comunidad en general, es decir, el ejercicio del poder de la mayoría en beneficio todos; como forma de gobierno se comprende como un conjunto de elementos que concurren en la constante renovación de los encargados de llevar a cabo la actividad gubernativa en que se traduce el poder estatal, elementos como los mencionados por el tratadista Kart Loewenstein; finalmente quienes lo conciben como una forma de vida tiene como objetivos un mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Sobre el carácter multívoco del término democracia Javier Patiño Camarena aduce: “si se atiende a los campos de aplicación de las ideas e instituciones democráticas, se puede hablar de una democracia política y de una democracia económica y social, si bien se considera que la primera es la condición indispensable para que florezcan las otras dos, y si se tiene en cuenta la orientación política del tipo de régimen que

---

<sup>6</sup> Apud: Teoría de la Constitución, p. 262; Citado por: Ibidem p.512

la practica, algunos autores hablan de democracias capitalistas y socialistas e incluso comunistas, si bien frecuentemente los países de un signo ideológico le niegan carácter democrático a los que preconizan una ideología deferente.”<sup>7</sup>

En este sentido como ya mencionamos la democracia se plasmara de acuerdo a las necesidades y factores aludidos que se presentan en cada sociedad.

El doctor Burgoa asienta que “la democracia aglutina sistemáticamente diversos principios cuyo conjunto implica su caracterización como forma de gobierno. Es un sistema en que estos principios se conjugan en declaraciones dogmáticas del orden jurídico fundamental del Estado, en instituciones jurídico-políticas, en demarcaciones normativas al poder público y en los fines estatales a cuyo servicio éste se ejercita. La falta de algunos de tales principios, dentro de un régimen político determinado, merma o elimina su auténtica calificación como democrático aunque proclame los demás. El concepto de democracia es por tanto, polifacético, pero sus diferentes aspectos no pueden estimarse aisladamente para distinguirlo, sino que es menester apreciarlos en su conjunto para elaborarlo”<sup>8</sup>

La democracia como asevera el doctor Burgoa y el autor Javier Patiño se conforma por una serie de elementos que en su conjunto se estructuran para dar vida a la democracia, estos elementos son:

- a) Declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía
- b) Origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado que son resultado de la representación política
- c) Control popular sobre la actuación de los órganos del estado: libertad de formar o integrarse a partidos políticos
- d) La responsabilidad de los funcionarios públicos
- e) Referéndum

---

<sup>7</sup> PATIÑO CAMARENA, Javier. *Derecho Electoral Mexicano*. Ed. Constitucionalista, México, 2000, p. 12

<sup>8</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. op. cit., p. 514

- f) Juridicidad
- g) La justicia social
- h) Respeto y reconocimiento de los derechos tanto de la mayoría como de las minorías
- i) Respeto y reconocimiento de los derechos del hombre o garantías individuales
- j) Reconocimiento y respeto de los derechos sociales o garantías individuales
- k) Principio de supremacía constitucional

“Como se habrá advertido, dicha concepción es meramente formal, teniendo la pretensión de expresar un arquetipo de democracia que como continente, es susceptible de llenarse con diversos contenidos variables proyectado sobre cada uno de los atributos que hemos señalado y cuyo contenidos están sujetos a múltiples condiciones tempo-espaciales que se dan o pueden darse en una realidad política. No debemos dejar insistir en que una democracia sólo puede configurarse por la concurrencia necesaria de todos y cada uno de los elementos indicados, pues a nuestro entender, faltando cualquiera de ellos en algún sistema político concreto, éste no puede merecer el citado calificativo. Juzgamos que es difícil que un régimen de gobierno antológicamente dado conjunte todos esos elementos, sin embargo creemos que la hipótesis contraria no es imposible y que puede existir el caso en que el concepto sintético de democracia esté actualizado en él o se actualice en el futuro.”<sup>9</sup>

Coincide con lo anterior la idea de que la democracia es un efecto de la soberanía perteneciente al pueblo como lo concebía Abraham Lincoln al expresar “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” y así con la acepción acertada del doctor Ignacio Burgoa mencionando los principios, elementos primordiales para que la democracia se vea proyectada en la realidad, siempre y cuando cada uno estos después de haberse estructurado por el principio de la soberanía de la nación y la actuación de la representación tenga como objetivo principal el bienestar común, es como entonces se podrá decir que se vive un Estado democrático.

---

<sup>9</sup> Ibidem p. 600

Anteriormente mencionamos que el autor Loweinstein aduce que rara vez se ve un gobierno democrático y piensa que es verdad en el caso de nuestro país la democracia esta empezando a florecer y retomar importancia entre nosotros ya que esta se había perdido cuando aún con la participación de la gente en la estructura de gobierno esta no se respetaba cayendo en un tipo de autocracia, es decir, que la vida política social económica del país concernía solo a quienes tenían en ese momento el poder en sus manos.

Entonces el término Democracia viene a describir la forma de gobierno por la cual el pueblo de una nación delega su poder inherente de gobernarse a otros que deben tener como premisa regirse bajo los principios de bienestar común, es decir, hacer efectivo las primicias de libertad, igualdad y justicia entre la sociedad que los ha elegido; así como crear los medios jurídicos políticos y sociales en beneficio del crecimiento en unidad.

#### 1.1.1. *El poder constituyente*

Para Sieyés, la nación “es lo informe que genera todas las formas y la define como un cuerpo de asociados sujetos a una ley y a una representación común, en consecuencia todo lo que resultaba privilegiado, como era el clero y la nobleza no formaban parte de ella.”<sup>10</sup> En torno al poder constituyente se desarrollan a partir de la consideración de que en la formación de las sociedades se pasa por tres estadios o periodos fundamentales: el de la voluntad del de asociación, el de la voluntad común y el de la voluntad representativa.

Durante el Estadio de la voluntad de asociación, las personas viven en forma aislada pero se dan cuenta de que el poder de sus voluntades en forma independiente es nulo y por ese hecho deciden asociarse; su obra es la asociación: la nación es todo lo que es por el simple hecho de que es.

---

<sup>10</sup> PATIÑO CAMARENA, Javier. Op. cit. pp. 22

En el periodo de la voluntad común, las personas ya se encuentran asociadas y se dan cuenta de que son demasiadas para ejercer la voluntad común y por lo mismo deciden precisar los principios fundamentales de conformidad a los cuales se debe regir la vida en sociedad; asimismo deciden nombrar a algunos de entre ellos para ejercer la voluntad común. De lo anterior Sieyés formula los siguientes principios fundamentales:

- a) “La soberanía es indelegable porque el derecho que tiene el pueblo, la nación para autogobernarse, no se puede delegar;
- b) Si bien la soberanía es indelegable nada se opone a que se delegue su ejercicio;
- c) La nación no delega el ejercicio de todas las atribuciones soberanas sino tan sólo el de algunas de ellas, y
- d) El ejercicio de las atribuciones soberanas que se delega, no se hace de manera irrevocable, de manera tal que la nación puede reasumir el ejercicio de las mismas en cualquier momento y por lo tanto la nación permanece en constante calidad soberana.”<sup>11</sup>

En el periodo de la voluntad representativa esta se considera como una parte de la voluntad común. De las ideas que Sieyés formula al respecto, se desprenden los siguientes principios fundamentales:

- a) la voluntad representativa no es sino una parte de la voluntad común;
- b) los representantes no pueden alterar los términos de la representación, y
- c) los representantes lo son de la nación soberana y no representantes soberanos de la nación.

Concluye definiendo la naturaleza de la voluntad de asociación, la cual es la sociedad civil cuando se trate de la voluntad común, y de la voluntad representativa es la democracia representativa.

---

<sup>11</sup> Idem

Conviene precisar respecto a la idea de Sieyés que distingue las leyes fundamentales en dos tipos, las que regulan la organización y funcionamiento del poder legislativo y otras son las que regulan la organización de los demás cuerpos políticos. Estas leyes son fundamentales por que no pueden ser modificadas por los cuerpos que regulan.

## **1.2. DERECHO ELECTORAL**

### *1.2.1. Acercamiento al concepto*

“Derecho es el conjunto de normas externas, bilaterales, heterónomas y coercibles que pretenden la realización de la justicia u otro valor social, surgidas de la voluntad de los hombres para la satisfacción de sus necesidades y que los motiva a través de castigos y recompensa.”<sup>12</sup>

El Derecho es el conjunto de normas que regulan la conducta del hombre con la sociedad a través de derechos y obligaciones que son de observancia general y que pueden hacerse efectivo de forma coactiva.

El termino electoral según el Diccionario Real Academia de la Lengua Española, es todo lo que guarda relación con la elección entendiéndose por esta la acción y efecto de elegir, palabra que deriva del latín *eligere* que quiere decir escoger o preferir a una persona, objeto o idea para un fin.<sup>13</sup>

“Derecho Electoral. Es aquella parte del derecho Constitucional que regula todo lo relativo a elecciones. Debido a la enorme variedad de campos que abarca, suele ser corriente que esté disperso en una normativa de diferente rango. En México, dichas normas se encuentran contenidas en la Constitución federal y en las Constituciones de los estados y en las leyes electorales federales y locales y sus respectivos

---

<sup>12</sup> GARCIA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, México, 1984, p.4

<sup>13</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*, t. 1. Ed. Espasa-Calpe, S. A., 20ª ed. Madrid, España, 2004, p

reglamentos, destaca el vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”<sup>14</sup>

Analizando dicho concepto de Derecho Electoral podemos establecer que no nos dice nada, si bien es cierto que es parte del Derecho Constitucional como cualquier otro derecho reglamentario que tiene su origen en nuestra Carta Magna, no aduce a una definición clara que nos cree una idea del Derecho Electoral.

Javier Orozco define al Derecho Electoral “como un conjunto de normas jurídicas que regulan el proceso electivo de los órganos representativos y de las decisiones ciudadanas expresadas a través de la democracia semi-directa”<sup>15</sup>

“El Derecho Electoral es el conjunto de normas de Derecho, que tienen como finalidad la regulación de las formas y procedimientos a través de los cuales se transmite el poder en México (legislativo y ejecutivo); el ejercicio de los Derechos Políticos de los ciudadanos (votar, ser votado y de asociación), y de los medios de impugnación a través de los cuales se proteja la Constitucionalidad y la legalidad de los diferentes actos y resoluciones electorales.”<sup>16</sup>

Esta última definición nos da una explicación completa en la que hace referencia de los elementos que estudia el Derecho Electoral desde el Derecho del ciudadano de participar en elecciones siendo este para votar o ser votado lo que implica la participación en la vida soberana del país y la toma de decisiones respecto a su futuro y dirección así como de aquellas normas que regulan el proceso para llevar a cabo una jornada electoral y por último añadiendo aquel medio para hacer valer el derecho sustantivo en cita.

---

<sup>14</sup> DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, Trigésima primera edición, Ed. Porrúa, México, 2003, p.234

<sup>15</sup> OROZCO GÓMEZ, Javier. *Estudios Electorales*. Ed. Porrúa, México, 1999, p.4

<sup>16</sup> COVARRUBIAS DUEÑAS, Jose de Jesús. *Derecho Constitucional Electoral*, Tercera edición, Ed. Porrúa, México, 2003, p.114

### 1.2.2. *Naturaleza Jurídica*

La ubicación del Derecho Electoral implica dos aspectos que hay que precisar en cuanto a la naturaleza de sus disposiciones, y las diversas leyes que las contienen. Comencemos por determinar la ubicación de las normas de Derecho Electoral en cuanto a su naturaleza y clasificarlas haciendo una comparación de las distintas ramas del derecho para saber si pueden ser agrupadas en clasificación independiente, con identidad y características propias.

El Derecho se clasifica en la doctrina como derecho público y derecho privado, y después se hace una clasificación dentro de ésta. Al respecto Hector Enrique Ruiz estudia diversas teorías, desde las que niegan una distinción como las que la diferencian.

Se habla de derecho público cuando la norma regula en beneficio de la comunidad, y al interés colectivo, son por naturaleza públicas, entonces cuando regula intereses particulares se dice que es derecho privado.

También explica que cuando hay un efecto de subordinación, es decir, cuando el Estado interviene en su carácter de autoridad hay una relación con un particular se habla de preceptos de orden público, pero cuando hay igualdad entre los sujetos, cuando el Estado actúa como particular hay un efecto de coordinación el cual se ve regulado por normas de carácter privado.

Entonces el Derecho Electoral encuadra tanto en el Derecho público porque el bien jurídico tutelado es la comunidad y esta a su vez se ve sometida a las disposiciones en él contenidas, sin estar en un plano de igualdad o en actitud de imponer condiciones que lo modifiquen, en las circunstancias cotidianas y posteriormente la actividad electoral como lo hemos mencionado se encuentra regulada en una legislación especial.

“El Derecho Electoral también es de naturaleza política, si bien es cierto que responde a las necesidades de una colectividad dada, no obstante es de naturaleza eminentemente política en virtud de que su teleología es la regulación de las relaciones de poder, entre los grupos que aspiran a su obtención, en la intersección entre sociología poder sociología política y la ciencia política con el derecho, camino estrecho y difícil normas que también tiene que legislar y aprobar quienes detentan el poder en el momento de someter propuestas al proceso legislativo”<sup>17</sup>

Este aserto viene a completar la naturaleza del Derecho Electoral el cual como nos damos cuenta se crea para regular el aspecto de la transmisión de poderes por medio de un proceso el cual se ha ido mejorando a partir de la instalación de un conjunto de normas que vinieron a establecer las bases para respaldar dicho proceso y que con el paso del tiempo las necesidades de un mejor trabajo electoral se han creado nuevas leyes, reglamentos e instituciones para que la democracia sea más viable.

### *1.2.3. Elementos del Derecho Electoral*

#### *Autonomía*

“Autonomía potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial y que les permite – cuando la tienen- la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos”<sup>18</sup>

“La palabra autonomía tiene su objeto de estudio en lo particular y sus instituciones se encuentran en una interrelación que pueda conformar un sub-sistema jurídico propio. Así los propios elementos de Autonomía podrían ser la propia evolución histórica, sus elementos políticos, legislativo, doctrinales, académicos y procesales,

---

<sup>17</sup> Ibidem p.116

<sup>18</sup> DE PINA VARA, Rafael. op.cit. p.116

a los cuales se agregan los valores protegidos, la jurisprudencia y su elemento epistemológico, todo ello dentro del marco jurídico general.”<sup>19</sup>

Tomando en consideración lo anterior podemos decir que efectivamente el Derecho Electoral es una rama autónoma que cuenta con sus propias normas, órganos especializados de aplicación, su propio derecho procesal y sus leyes y códigos especializados en la materia por lo que adquiere su propia identidad por tener sus propias características, por lo que cumple los aspectos académico doctrinal, jurisprudencia y terminológico.

### *Valores Protegidos*

Los valores que protege el derecho van muy ligados a los principios que todo derecho protege, algún valor comunitario; estos principios pueden ser la candelarización (etapas); el impedimento del falseamiento de la voluntad popular, la conservación del acto electoral y el principio de unidad en el Acto Electoral.

Por ello los principios rectores del derecho electoral son la democracia, soberanía, representación, pluralidad política, publicidad, división de poderes, competencia, constitucionalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, independencia, autonomía, probidad, definitividad y legalidad.

Con los cuales se pretende proteger los valores democráticos políticos electorales:

- La Soberanía Nacional;
- La forma de gobierno;
- La libre participación política y el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible;

---

<sup>19</sup>COVARRUBIAS DUEÑAS, Jose de Jesús. op. cit. P. 117

- El pluralismo político, condiciones de equidad para la competencia electoral y un sistema electoral representativo; y
- Seguridad Jurídica.

### *Democrático*

El principio general común, fundamental, básico o universal del Derecho Electoral es el de la democracia representativa, que garantiza no sólo el cumplimiento del principio de legalidad electoral sino también y acaso substancialmente el de legitimación jurídico-política de quienes gobiernan, en nombre y representación del cuerpo electoral del Estado, los cuales deben ser electos en procedimientos electorales libres, competidos, auténticos y periódicos, preparados, realizados y calificados conforme a Derecho, por autoridades electorales imparciales, objetivas, independientes y profesionales, siempre mediante el voto libre, autentico, secreto, directo, universal y personalísimo de los ciudadanos.

### *Soberanía Popular*

Es incuestionable que la existencia de un Estado democrático debe estar basado, necesaria e ineludiblemente en el Principio de soberanía popular, tal como se establece en el artículo 39 de la Constitución Política,

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

La sentencia constitucional es clara y contundente, sin dejar lugar a duda alguna; el pueblo es el titular legítimo. Originario y único del poder supremo de la soberanía nacional , de la facultad de determinar y establecer la forma de Estado y de Gobierno conforme al cual se quiera organizar. Por tanto, el pueblo es la fuente única y

exclusiva del poder público, de la autoridad política, que se instituye y debe instituir siempre en su beneficio.

### *Representación*

Resulta pertinente señalar, en primer lugar, que el sistema constitucional de democracia representativa conforme al cual el pueblo se gobierna a sí mismo por conducto de sus representantes, elegidos mediante el voto del cuerpo electoral, constituye un afortunado y justo punto o de equilibrio entre el sistema de monarquía absoluta y el de democracia directa, En el sistema de democracia representativa la participación del pueblo en el gobierno es sólo mediata e indirecta; la participación directa e inmediata se da en estricto sentido jurídico-político, en el acto de votar; en el momento de elegir a sus legales y legítimos gobernantes.

Al instituir el pueblo de México al federalismo como forma de Estado y ala república como forma de gobierno, dispuso también, en forma clara y contundente, que esta organización jurídico-política debe ser democrática y representativa.

### *Pluralidad política*

La pluralidad de convicciones políticas en la libertad de pensamiento y expresión, aunada a las libertades de divergencia disentiendo, oposición reunión y asociación política y a muchos derechos más, de naturaleza político- electora, bajo el denominado común de respeto irrestricto a los derechos, facultades y prerrogativas de los demás sujetos de Derecho Electoral (mayorías, minorías e incluso individuales), en el ejercicio de las facultades jurídicas prerrogativas de determinados ciudadanos, individual o colectivamente considerados, con o sin una específica forma de organización debe ser considerados, con o sin una específica forma de organizaciones y debe ser característica de todo Estado de democracia constitucional.

### *Publicidad*

En todo sistema democrático debe estar vigente el principio de publicidad o transparencia de la actuación en materia electoral, tanto de los órganos de autoridad como de los particulares y, de manera especial, en este último grupo, de los partidos políticos, coaliciones de partidos, agrupaciones políticas y demás organizaciones de esta misma naturaleza, lo cual implica la posibilidad de que todo interesado tenga acceso a la información generada por estos entes de Derecho, en todos los aspectos de su existencia, organización información confidencial o reservada.

### *División de poderes*

A fin de lograr el adecuado ejercicio del poder público, de evitar su concentración en una sola persona o grupo de personas, delimitar los diversos ámbitos de competencia o atribuciones e impedir la extralimitación o abuso del poder, el pueblo tomó la decisión de desconcentrarlo de manera metódica, de dividirlo en forma sistemática, conforme a una elemental o fundamental clasificación tripartita de la actuación administrativa o aplicación de las leyes a casos concretos no controvertidos, y la actividad jurisdiccional o función de resolver los litigios, mediante la aplicación del Derecho.

### *Constitucionalidad*

La Constitución; como lo hemos mencionado en un principio es el instrumento por medio del cual se organiza y estructura una forma de gobierno.

“Para Herman Heller, una Constitución es la vida que conduce una comunidad, es la efectividad presente de la conducta, es la configuración humana de la cooperación.

Para Kelsen en el sentido lógico-Jurídico, es la norma fundamental, es una hipótesis básica. Es un supuesto unitario, una norma supuesta que fundamenta la unidad del

orden jurídico estatal en la multitud de actos jurídicos estatales y permite comprender como relaciones jurídicas una serie de situaciones tácticamente de poder “<sup>20</sup>

Fundamentalidad y supremacía, por ende, son dos conceptos inseparables que denotan dos cualidades concurrentes en toda Constitución jurídico-positiva, o sea, que ésta es suprema por ser fundamental. En efecto, si la constitución no estuviese investida de supremacía, dejaría de ser fundamento de la estructura jurídica del Estado ante la posibilidad de que las normas secundarias pudiesen contrariarla lo cual implicaría que no tendría validez formal. A la inversa, el principio de supremacía constitucional se explica lógicamente por el carácter de “ley fundamental” que ostenta la Constitución ya que sin él no habría razón para que fuese suprema. Por ello en la pirámide Kelseniana la Constitución es a la vez la base y la cumbre, lo fundatorio y lo insuperable, dentro de cuyos extremos se mueve toda la estructura vital del Estado.

Entonces son fundamentos jurídicos positivos de cierto sistema normativo eficaz, así las constituciones nacen para limitar el poder absoluto del soberano, y es la base del sistema jurídico estableciendo los principios a través de los cuales se deben configurar los sub-sistemas jurídicos y las formas de relacionarse con otros sistemas jurídicos.

### *Certeza*

La acción o acciones que se efectúen sobre todo por parte de las autoridades electorales sean veraces, reales y apegadas a los hechos, se refiere primordialmente a los resultados pero también a la realización periódica permanente y regular de los procesos electorales para la renovación del gobierno, conteo de los votos, escrutinio.

---

<sup>20</sup> Apud: HERMAN HÉLLER. *Teoría del Estado*. Themis, México, 1963, pp. 267-269, HANS KELSEN, *Teoría General del Estado*. Themis, México, 1965, p. 327; Citado por: CISNEROS FARÍAS Germán. *Teoría del Derecho*. Ed. Trillas, México, 2001, p. 91

### *Objetividad*

Debemos entender que todos los actos que se realicen o las resoluciones que se tomen deben de apegarse a la realidad y no hacer interpretaciones de carácter subjetivo, es decir, no hacer apreciaciones subjetivas de los hechos.

### *Imparcialidad*

Va estrechamente ligada con la independencia, si el ciudadano tiene ideología y simpatía con algún partido político entonces el ciudadano debe ser imparcial. Debe de procurarse no favorecer a alguien por un sentimiento de amistad o enemistad.

### *Independencia*

Para lograr la realización de elecciones genuinamente libres y auténticas se requiere, sin lugar a duda, la existencia de órganos de autoridad electoral caracterizados por su transparencia, independencia, imparcialidad y apartidismo; este último se entiende como aquel grupo de personas (*apartidarios*), quienes a pesar de no estar identificados partidariamente, tienen interés por la política y poseen los recursos socioeconómicos mínimos que permiten un involucramiento y comprensión de la dinámica política sin depender de una movilización partidaria, así los apartidarios, son un grupo que se supone en crecimiento en la mayoría de las democracias desarrolladas; todo lo anterior a fin de garantizar cabalmente su eficaz funcionamiento con estricto apego al sistema jurídico vigente.

### *Autonomía*

Se considera un requisito que los órganos electorales del Estado no estén supeditados a los partidos políticos, ni integrados con personas identificadas con los partidos políticos, en forma activa, participativa y, menos aún con actividades de liderazgo o dirigencia partidista. Asimismo los órganos de autoridad electoral

tampoco deben formar parte de la estructura orgánica de alguno de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Es verdad generalmente aceptada, para considerar íntegramente satisfecho este requisito, los órganos de autoridad electoral deben gozar de autonomía constitucional tanto en su estructura orgánica como en el desempeño de sus funciones en la toma de decisiones y en el ejercicio de sus facultades.

### *Probidad*

Sería contrario a los más elementales principios de la lógica, la Ciencia Política y el Derecho, aceptar la existencia de elecciones libres, sin que éstas sean auténticas o periódicas. Tampoco resulta sostenible aseverar que puede haber elecciones auténticas, a pesar de que no se caractericen por ser libres ni periódicas. Finalmente no es posible sostener que el carácter periódico de las elecciones, por sí solo, sea dato suficiente para garantizar la vigencia del sistema democrático, aun cuando no haya libertad ni autenticidad en su realización.

### *Profesionalismo*

Trata de una actividad realizada por ciudadanos para realizar funciones en el IFE deben cumplir con los cursos de capacitación y actualización correspondiente.

### *Definitividad*

Dos aspectos, el primero, una vez concluida una etapa de proceso electoral, no se puede regresar salvo excepciones legales correspondiente, segundo respecto a las resoluciones de la autoridad jurisdiccional, aquí ya no hay amparo, son resoluciones definitivas.

## *Legalidad*

Se deriva de lo anterior y tiene sus raíces en el derecho positivo el derecho sancionado por el Estado, así pues este precepto reviste una trascendental importancia en nuestro orden constitucional, a tal punto, que a través de las garantías de seguridad jurídica que contiene, el gobernado encuentra una amplísima protección a los diversos bienes que integran su esfera de derecho a través del artículo 14 en el que se implican cuatro garantías individuales que son: la de irretroactividad legal (párrafo primero), la de audiencia (párrafo segundo), la de legalidad en materia judicial civil (*lato sensu*) y judicial administrativa (párrafo cuarto) y la de legalidad en materia judicial penal (párrafo tercero).

Asimismo el artículo 16 constitucional imparte mayor protección a cualquier gobernado a través de la garantía de legalidad que consagra, la cual, dada su extensión y efectividad jurídica, pone a la persona a salvo de todo acto de mera afectación a su esfera de derecho que no sólo es arbitrario, es decir, que no este basado en norma legal alguna sino contrario a cualquier precepto, independientemente de la jerarquía o naturaleza del ordenamiento a que éste pertenezca.

En el Derecho vigente como lo es en el presente momento el Derecho Sustantivo Electoral con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante COFIPE) y con el Derecho Adjetivo de la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en materia electoral, vienen a completar este elemento de Derecho Electoral.

## *Derecho Electoral Sustantivo*

El Derecho Adjetivo y Derecho Sustantivo. División doctrinal para facilitar el estudio del derecho; se pretende ordenar las normas de derecho basándose en el criterio de aplicación de las normas para poner en movimiento los aparatos del Estado que

aplican el derecho. Así se dice que la clasificación de Derecho adjetivo contiene las normas que regulan la utilización de los aparatos del Estado que aplican el derecho. Normalmente, se piensa en el derecho procesal, como el que contiene las normas adjetivas.

La clasificación del Derecho Sustantivo se refiere a normas que conceden derechos e imponen obligaciones, excepto las relacionadas con el proceso.

Los denominados códigos sustantivos por ejemplo el Código Civil, el Código Penal contienen las normas clasificadas como sustantivas, mientras que los códigos procesales, por ejemplo el Código Procesal Civil, el Código Procesal Penal, la parte relativa de la Ley Federal del Trabajo, etcétera, contienen las normas clasificadas como adjetivas. Lo anterior no siempre resulta verdad, pues se pueden ver múltiples normas procesales que están en los códigos sustantivos y viceversa.

EL COFIPE y las legislaciones electorales de los Entes Federados constituyen una legislación sustantiva de la materia pero que tienen contenidos principios de carácter procedimental en lo político y en lo administrativo; entonces son derecho sustantivo y adjetivo ya que no sólo establecen los derechos y obligaciones de los ciudadanos en materia política de las autoridades y de los servidores electorales, sino que contienen partes fundamentales de proceso electoral y procedimientos específicos, por tanto, la separación entre derecho sustantivo y derecho adjetivo electoral no ha concluido.

### *Derecho Electoral Adjetivo*

En materia electoral le asiste la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Amparo, la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional fracciones I y II, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral, el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la legislación de los Entes Federados, en la cual todavía se aprecia la integración de derecho subjetivo y adjetivo Electoral

### **1.3. SUJETOS DE DERECHO ELECTORAL**

*Grosso modo* podemos decir que los sujetos electorales son los ciudadanos, los partidos políticos y asociaciones o agrupaciones políticas, sin embargo al analizar la doctrina nos encontramos que todo aquel individuo o institución electoral son sujetos de derecho electoral entre los cuales puede mencionarse los representantes u observadores políticos y el Instituto Federal Electoral.

#### **1.3.1. CIUDADANOS**

“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera ciudadanos de la República a los varones y mujeres que teniendo la calidad de mexicanos hayan cumplido dieciocho años de edad y tengan un modo honesto de vida (art. 34).”<sup>21</sup>

“Artículo 34 Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido dieciocho años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.”<sup>22</sup>

El fin del Derecho Electoral es como ya lo hemos mencionado el bienestar común del pueblo que ha escogido como sistema de gobierno el democrático, para ejercer ese poder, el pueblo opta por delegar parte de él en representantes, que ejecutaran la autoridad sobre el mismo en la medida que lo determine y permita el propio pueblo.

Los seres humanos que conforman el pueblo concretamente los electores con opciones son los sujetos creadores del derecho electoral y a la vez sus destinatarios. Los sujetos de Derechos Electoral son entonces quienes por medio de sus instituciones le dan el carácter y color que desean para el fin a que fue creado.

---

<sup>21</sup> DE PINA VARA, Rafael. Op. cit. p. 157

<sup>22</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. ISEF, 2006 p.36

Son ciudadanos de acuerdo al artículo 34 constitucional los varones y mujeres que hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

“Se reconoce a los ciudadanos el derecho de votar en las elecciones populares y de ser votados en las mismas de donde se desprende una diferencia en el ejercicio del derecho al voto activo y pasivo.

El primero se realiza al votar por un contendiente, y el segundo cuando el ciudadano decida participar como candidato a algún puesto de elección popular.”<sup>23</sup>

Héctor Enrique al hacer su estudio explica que la diferencia entre ciudadanos mexicanos y ciudadanos de un estado en particular tiene trascendencia este aspecto ya que las entidades federativas se dan sus propias autoridades por lo que en el caso de Chihuahua se requiere además de ser ciudadanos mexicanos se necesita ser ciudadano del estado para participar en las elecciones.

### *Ejercicio del Voto activo y pasivo*

Además del derecho de los ciudadanos de participar en las elecciones también es una obligación como lo señala el artículo 36 de la Constitución en su fracción III que a la letra dice:

“ARTICULO 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I....

III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;”<sup>24</sup>

Así para ejercer el derecho al voto activo y pasivo de los ciudadanos deben de registrarse en el padrón de electores y obtener su credencial para votar en el caso del voto activo.

---

<sup>23</sup> RUIZ MORALES, Hector Enrique, *Derecho Electoral Mexicano y sus Órganos de Aplicación*, Colección Textos Universitarios, Chihuahua, 1997, p. 131

<sup>24</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. ISEF, 2006 p.28

Los ciudadanos que deseen ejercer su derecho al voto pasivo, es decir, deseen participar en elecciones como candidatos a puestos de elección popular se registraran a través de un partido político, además de satisfacer los requisitos que las leyes reglamentarias dispongan. Asimismo estos derechos deben estar vigentes ya que pueden suspenderse de conformidad con lo establecido en los artículos 37 y 38 de nuestra Constitución.

### *1.3.2. OBSERVADORES ELECTORALES*

Son aquellos ciudadanos que igualmente tienen derecho y obligación de participar en las elecciones; anteriormente señalamos los requisitos para ser ciudadanos y como ejercen su derecho de votar y ser votados, en el caso de los observadores electorales deben estar previamente acreditados por la autoridad correspondiente, pueden participar en los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral y podrán presentar, ante la autoridad electoral, informe de sus actividades a las autoridades electorales, pero en ningún caso los informes, juicios, opiniones o conclusiones tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.<sup>25</sup>

### *1.3.3. PARTIDOS POLÍTICOS*

Desde la antigüedad han existido grupos de individuos que luchaban con todos los medios a su alcance y al mando de un jefe por la obtención del poder, el desarrollo de los partidos políticos está ligado con el propósito de los grupos sociales para participar en las decisiones políticas, convirtiéndose en el medio para el ejercicio de sus derechos político-electorales.

El artículo 41 de la Constitución en su fracción I dispone que los partidos políticos son entidades de interés público los cuales tendrán como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la

---

<sup>25</sup> Ver artículo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2006,

representación nacional y hacer posible el acceso a los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Mencionamos para que los ciudadanos puedan ejercer el derecho del voto pasivo se requiere que sean postulados como candidatos por algún partido político, con lo cual se afirma al apuntar el párrafo anterior.

Para que los partidos puedan cumplir su misión es necesario que cumplan con determinados requisitos, previstos en los artículos 24 y 23 del COFIPE que son: la declaración de principios ideológicos-políticos, económicos y sociales; requisitos para su constitución y registro, estos deben ser atractivos para secciones importantes de la sociedad, puesto que ellos, y de la congruencia de actuación de los integrantes y dirigentes con los mismos, depende la simpatía que despierten entre los electores para otorgar el triunfo a los candidatos que postulen.

Sin embargo en la actualidad los partidos políticos solo tienen contacto con la ciudadanía en procesos electorales como el que en este momento vivimos, una vez concluido el proceso y haber obtenido el voto de la mayoría se olvidan de cumplir con lo dispuesto en lo ya transcrito.

Así Javier Orozco nos señala su concepto de lo que es un partido político dando perfil de trabajo que este debiera seguir:

“Un partido político es la agrupación política permanente que tiene por objeto promover una plataforma electoral entre la ciudadanía para alcanzar, ejercer y conservar el poder político con base a cuatro líneas de acción:

*Promotor de la participación política ciudadana.* Función constitucionalmente establecida, pero que cabalmente no ha llegado a cumplirse; no basta con incitar a votar al pueblo electo, es necesario adentrarlo a las tareas partidistas y que

conozcan la problemática nacional y sus posibles soluciones. Orientarlo y no desorientarlo, a fin de que se forme un criterio.

*Gestor de demandas.* Todo partido que se considere como tal, debe ser gestor de los problemas de sus militantes, simpatizantes y la colectividad en general, ante las autoridades competentes, buscando la solución mas apropiada para ellos, de un modo pacífico y sin chantajes.

*Articulador de inquietudes:* cada partido político debe saber canalizar las propuestas, coincidencias y críticas de sus miembros y de la opinión pública, al abrirse a la crítica y autocrítica les permitirá redefinir estructuras y estrategias.

*Instrumento de cambio:* los partidos no deben ser agentes, ni inmóviles; al contrario, ser innovadores, creativos y propocitivos con base en la realidad e idiosincrasia.”<sup>26</sup>

Lo que traería como resultado permitir el libre juego entre los diversos partidos, prohibir la formación de monopolios de poder político, fomentar la participación de la ciudadanía en las organizaciones políticas, no limitar la democracia participativa del sistema político y propiciar, asimismo la formación de una tradición política nacional en la que los partidos políticos y los ciudadanos tengan un contacto permanente.

#### 1.3.4. LAS AGRUPACIONES O ASOCIACIONES POLITICAS

Para hacer mención de las asociaciones políticas nos remitiremos a la garantía constitucional de asociación establecida en el artículo 9 la cual reviste un significado especial debido a que el ejercicio de la libertad de asociación origina la participación política de los ciudadanos y la formación de los partidos políticos.

Así el artículo 9 dispone que no podrá coartarse el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la

---

<sup>26</sup> OROZCO GOMEZ, Javier, op. cit. P. 68,69

República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. En concordancia con lo anterior los artículos 33 y 35 constitucionales, señalan en su párrafo segundo y fracción III respectivamente, la prohibición de los extranjeros de inmiscuirse en los asuntos políticos del país y las prerrogativas del ciudadano de asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Es así como la soberanía del país se resguarda en los artículos mencionados haciendo efectivo lo que establece el artículo 39 constitucional en cuanto a que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo ejerciéndola a través de los poderes de la Unión.

Entonces los ciudadanos interesados en participar en la vida política de nuestro país, independiente de otras instancias legales que pueda tener, cuenta con la posibilidad de conformar una asociación política y quienes la integran tendrán ideas afines que las transmitirán en foros o medios informativos.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece en su artículo 33 que “las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.”

Podrán participar en las elecciones mediante acuerdos con algún partido político pero ajustándose a lo dispuesto en el artículo 34, como por ejemplo el registro de candidatos se hará con el color emblema y denominación del partido.

### *1.3.5. ÓRGANOS ELECTORALES*

Son de gran importancia los organismos electorales en el trabajo institucional, pues son el enlace necesario entre la voluntad popular, la constitución y renovación de los organismos gubernamentales en una comunidad que ha optado por la democracia.

## *Calificación de las elecciones*

### *La autocalificación*

Se puede decir que hasta 1976, México practicó en materia electoral un sistema de auto calificación simple cuyos contornos esenciales eran los siguientes.

Una vez que los ciudadanos en ejercicio de sus derechos políticos determinaban qué candidatos debían representarlos en calidad de diputados o senadores, le correspondía a las respectivas comisiones distritales y locales expedir las constancias de mayoría de votos en los respectivos cómputos constancias que debían ser remitidas a la Comisión Federal Electoral (que en ese entonces era el órgano electoral de mayor peso, rango y jerarquía) para que efectuara su registro, hecho lo cual debía entregar las credenciales respectivas a los presuntos diputados o senadores que compondrían dichos organismos.

En términos de autocalificación se buscaba explicitar y subrayar la facultad que se le confería al Colegio Electoral<sup>27</sup> de cada cámara para calificar la elección de sus miembros, debiendo hacerlo con plena libertad e independencia no sólo del poder Ejecutivo y del Judicial, sino también de la cámara colegisladora. Este sistema fue el que practicó México desde el inicio de nuestra historia constitucional hasta 1993.

### *Tránsito de la autocalificación simple a la autocalificación normada por el principio de legalidad.*

En el proceso de calificación de las elecciones se podía apreciar que en aquellos casos que resultaba particularmente cuestionables se incurría en conductas

---

<sup>27</sup> El Colegio Electoral de Diputados se integraban por cien miembros nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponde respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se tratara.

El Colegio Electoral de Senadores se debía integrar con los presuntos senadores que hubieran obtenido declaratoria de senador electo de la legislatura de la entidad federativa correspondiente, y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión , en el caso de los electos en el Distrito Federal.

viciadas, toda vez que los impugnadores de una elección frecuentemente hacían valer argumentaciones abstractas y generales y soslayaban las argumentaciones jurídicas particulares y concretas concernientes a la elección impugnada, en tanto que los defensores de la elección en cuestión se limitaban a hacer valer, como argumento único definitivo y concluyente la disciplina partidista y la fuerza decisoria del partido mayoritario.

En vista de ello se empezó a generar un consenso (mismo que con el tiempo se fue haciendo cada vez más amplio) en el sentido de que todos los actos del proceso electoral, incluida la calificación de las elecciones, se debían ajustar escrupulosamente al principio de legalidad.

El primer paso que se dio en este sentido tuvo lugar al configurarse el recurso de reclamación que los partidos políticos podían interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una vez que hubieran calificado las elecciones los correspondientes colegios electorales de las cámaras; mas tarde, en 1987, se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral como organismo autónomo del poder judicial y de carácter administrativo; con posterioridad se configuró el Tribunal Federal Electoral con el carácter de organismo jurisdiccional autónomo y finalmente, a través de la reforma constitucional de 1993, se le confirió a dicho tribunal el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. La actuación de este último, durante las elecciones federales de 1991 y el hecho de que prácticamente ninguna de sus resoluciones haya sido modificada, en el fondo dieron como resultado que se robusteciera la propuesta por diversos partidos políticos para que se abandonara el sistema de autocalificación y desaparecieran los colegios electorales y en su lugar se consolidara al Tribunal Federal Electoral.

### *1.3.6. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL*

La adscripción y composición de la autoridad electoral encargada de organizar las elecciones ha conocido diversas etapas en la historia de nuestro país, que van desde

la centralización en manos de las autoridades locales, hasta la autonomía plena de una autoridad federal central encargada de dicha tarea, pasando por una etapa intermedia en la que tal actividad correspondió a autoridades federales centralizadas o desconcentradas de la administración pública federal.

A partir de 1990, por vez primera concentra de manera integral, funciones que se encontraban dispersas, como la función estatal de organizar cómputos y el otorgamiento de constancias, la capacitación electoral y educación cívica; la impresión de materiales electorales, lo relativo a derechos y prerrogativas de los partidos políticos, así como el establecimiento del servicio profesional electoral, el cual no existía con anterioridad.

El artículo 41, fracción III de la Constitución Federal señala.

“III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad y patrimonio propios, en cuya integración participan el poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley...”<sup>28</sup>

En términos del artículo 69 del COFIPE el IFE tiene como fines:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- c) Integrar el Registro Federal de Electores;
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos políticos - electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones,
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y

---

<sup>28</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit. p. 31

- g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

El Instituto Federal Electoral es autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño, al desplegar atribuciones de manera imperativa, teniendo imperium al ser obedecido dicha atribución tiene su origen en la soberanía del pueblo como lo señala el artículo 39 constitucional:

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

Luego entonces se dice que autoridad se entiende al órgano del estado integrante del gobierno, que desempeña una función específica, tendiente a realizar sus atribuciones desplegando actos en ejercicio del poder público como lo establece el artículo 41 constitucional:

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores..”

El Instituto Federal Electoral cuenta en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia; tiene su domicilio en el Distrito Federal y ejerce sus funciones en todo territorio nacional conforme a la siguiente estructura: 32 delegaciones, una en cada entidad federativa y 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal. Puede contar también con oficinas municipales en los lugares en que el Consejo General determine su instalación.

### *Órganos centrales:*

El artículo 72 del COFIPE establece los órganos centrales del Instituto Federal Electoral, que son los siguientes:

- El Consejo General,
- La Presidencia del Consejo General,
- La Junta General Ejecutiva, y
- La Secretaria Ejecutiva.

El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales de la materia en lo que concierne a la preparación desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal y se integra con representantes de los poderes públicos, de la ciudadanía y de los partidos políticos.

La Junta General se integra por el presidente del Consejo General y se integra con el Secretario Ejecutivo y con los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración.

Las atribuciones de la Junta General Ejecutiva pueden ser agrupadas a su vez de la siguiente forma:

- De propuesta al Consejo General
- De fijación de procedimientos administrativos conforme a las políticas y programas generales establecidos por el Consejo General
- De supervisión
- De evaluación
- De dictamen

- De resolución jurisdiccional en el ámbito de su competencia
- Las demás que les encomiende el Código, el Consejo General o su Presidente

Así el IFE al tomar decisiones y ejecutar acciones a través de sus órganos centrales que pueden crear, modificar o extinguir situaciones de hecho o derecho sin requerir de la voluntad de los interesados; es entonces que se refiere que el Instituto Federal Electoral es *autoridad electoral*.

### 1.3.7. TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL

De entre las disposiciones que conforman a nuestro Estado de Derecho y que tienen importancia para crear la atmósfera de seguridad dentro de la cual cada persona cuente con los medios necesarios para hacer respetar sus derechos, revisten particular importancia las contenidas en el artículo 17 constitucional de conformidad con la misma que establece que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho, los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley, su servicio será gratuito quedando prohibidas entonces las costas judiciales.

“La prohibición consistente en que ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho, obedece a que tales prácticas son la expresión de la venganza privada, lo cual resulta incompatible con los principios que rigen una sociedad civilizada”<sup>29</sup>

En una sociedad bien organizada resulta indispensable que el daño a una persona en sus derechos sea considerado un daño a la sociedad, luego entonces para hacer factible lo establecido en el artículo en comento en cuanto a que el Estado tiene el deber de crear, organizar tribunales encargados de impartir justicia y resolver los juicios que se sometan a su consideración dentro de los plazos y términos que señalan las leyes.

---

<sup>29</sup> PATIÑO CAMARENA, Javier, op.cit. p.469

La correspondiente justicia electoral se inicia a principios del siglo XX, cuando se instituyó en España como sistema de gobierno, la monarquía hereditaria constitucional o moderada, dividiendo el ejercicio del poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Es importante señalar que previamente a la expedición de la Constitución Política de la Monarquía Española, se convocó a todos los ciudadanos españoles, tanto de la metrópoli como de las provincias, a elegir en un procedimiento indirecto a sus representantes: los diputados a las cortes de España; sobre la materia estableció el sistema de elección indirecta de los diputados, instituyendo un medio oficioso de revisión, en cada instancia, a fin de constatar el acatamiento puntual del principio de legalidad en el procedimiento de elección de los correspondientes electores y, finalmente, de los diputados.

A partir de la Constitución gaditana todas las Constituciones mexicanas habían establecido el sistema político de autocalificación de las elecciones, conforme al cual los propios miembros electos para integrar el o los órganos del Poder Legislativo se han erigido en Colegio Electoral para examinar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, así como la legalidad del procedimiento que los ha llevado a representar al pueblo o a su entidad, en la respectiva Cámara del Congreso de la Unión.

Durante la mayor parte del siglo XX se conservó en México el sistema político de autocalificación electoral de los integrantes del poder legislativo Federal, con una casi imperceptible e intrascendente participación de la Suprema Corte de Justicia, en la década de los setenta, en el contexto de la denominada reforma política promovida por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

En el Diario Oficial de la Federación, del 6 de diciembre de 1977, se publicó el Decreto de fecha 1º del mismo mes y año. Por el cual el poder revisor de la Constitución reformó y adicionó diversas disposiciones de la Carta Magna, que incluyó el artículo 60, para quedar conforme al texto siguiente:

“La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un colegio electoral que se integrará por los sesenta presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por cuarenta presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

En la cámara de Senadores el Colegio Electoral se integrará con los presuntos senadores que obtuvieran declaratoria de senador electo de la legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión permanente del Congreso de la unión en el caso del Distrito federal

Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si la Suprema Corte de justicia considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha cámara para que emita nueva resolución misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetara esta recurso.”<sup>30</sup>

Una gran inquietud entre políticos, politólogos, juristas y ciudadanos en general despertó esta adición, por que estableció un medio contencioso-judicial para impugnar las decisiones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, en cuanto a la legalidad de la elección de sus miembros y de la calificación misma, rompiendo el tradicional sistema político de autocalificación, lo cual significo que el

---

<sup>30</sup> GALVAN RIVERA, Flavio. *Derecho procesal Electoral Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2002, p. 99

Constituyente Permanente instituyera un medio de impugnación de naturaleza político electoral, en contra de un órgano político-legislativo, haciendo participe al Poder Judicial Federal de un procedimiento del que había quedado excluido por decisión propia. Al quererse conservar impoluta la imagen de la Suprema Corte no involucrándola en los problemas partidistas que genera el debate político emergente en toda elección.

No obstante, la adición concedió a la resolución dictada por la Suprema Corte la naturaleza jurídica de sentencia obligatoria la Corte no podía ejercer *imperium* sobre el Colegio Electoral recurrido, su opinión o recomendación de carácter moral, que no podía ser ejecutada coactivamente, quedando su acatamiento y eficacia, en consecuencia, sujeta a la voluntad político-legislativo impugnado.

Diez años más tarde cuando por decreto del 11 de diciembre de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 del propio mes y año, el Constituyente permanente reformó una vez más el artículo 60 constitucional para derogar el recurso de reclamación. Dicha reforma fue implementada en el Código Federal Electoral en el libro octavo de ese ordenamiento se instituyó legalmente el Tribunal de lo Contencioso Electoral incurriendo en grave desacierto, caracterizándolo como *organismo autónomo de carácter administrativo*, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja previstos e en el libro séptimo del mismo Código.

La creación de este Tribunal motivó la crítica severa de algunos estudiosos del Derecho, entre ellos el amparista y constitucionalista Ignacio Burgoa Orihuela quien, previo análisis de las leyes fundamentales de México, sostuvo que en “ninguno de nuestros documentos constitucionales se ha encomendado la calificación y el control electoral a tribunal contencioso alguno... la existencia de éste el Tribunal de lo Contencioso Electoral es ajena a la tradición política de México que hasta la actualidad no ha sido quebrantada pues, a pesar de que el artículo 60 constitucional prevé que la ley instituirá un tribunal que tendrá la competencia que ésta determine,

el Código Federal Electoral se redujo a implantar un órgano revisor más dentro del proceso electoral que no presenta los caracteres esenciales de todo tribunal, por las siguientes razones:

- a) No decide controversias *Inter partes*; ante él no surge litigio, no sustancia ningún proceso con motivo de contienda que surja de las elecciones;
- b) Se limita a resolver los recursos de apelación y queja, previstos en el libro séptimo del Código Federal Electoral;
- c) No cumple con formalidad alguna en la sustanciación de los recursos, por que los resuelve de plano;
- d) No escucha en defensa a los adversarios de los recurrentes;
- e) No recibe pruebas que no hubiesen sido aportadas ante los organismos electorales responsables, que además sólo pueden ser documentales públicas;
- f) No tiene competencia para declarar la nulidad de la votación recibida en una o más casillas y tampoco la de las elecciones; esta es facultad exclusiva del Colegio Electoral de las Cámaras del congreso de la Unión
- g) No resuelve en definitiva, pues los Colegios Electorales son la última instancia en la calificación de las elecciones;
- h) Únicamente puede ordenar a las correspondientes comisiones electorales que no expidan las constancias de mayoría de asignación de diputados o senadores electos, cuando existe alguna causa de nulidad de la elección, lo cual es ineficaz por que la interposición de los recursos no suspende los efectos de los actos o resoluciones impugnados, razón por la cual no puede evitar que dichas constancias sean expedidas, volviendo inoperantes los ordenes del tribunal;
- i) Sus resoluciones no son definitivas ya que pueden ser modificadas, revocadas o hacerse nugatorias por los Colegios Electorales órganos supremos en materia electoral;

- j) Su creación. Más que una necesidad democrático, obedeció a un propósito político circunstancial que ha dejado de existir,”<sup>31</sup>

Esta tendencia de regular jurídicamente la solución de las controversias político-electorales y de transformar el sistema de calificación de las elecciones de diputados y senadores, experimento un nuevo cambio en 1990, en el que se reformo el artículo 60 constitucional, siendo adicionado el numeral 41 del mismo ordenamiento, con varios párrafos según decreto de 4 de abril, publicado en el Diario Oficial el día 6 del mismo mes y año, para establecer expresamente en el texto de la Ley Suprema, la existencia de un sistema de medios de impugnación en materia electoral federal, cuyo conocimiento se otorgó al organismo público encargado de preparar y realizar las elecciones, así como a un tribunal calificado constitucionalmente como órgano electoral jurisdiccional, con lo cual se superó formalmente la deficiencia lamentable en que incurrió el legislador ordinario de 1986, definiéndolo como órgano jurisdiccional en materia electoral. No obstante no se derogo la participación de los Colegios Electorales.

Mediante decreto del 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial el día 3, en vigor a partir del 4 del mismo mes y año se reformaron y adicionaron nuevamente los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución federal.

Con esta reforma constitucional se dio por concluido el brevísimo periodo en que estuvo vigente el sistema mixto de calificación electoral, en cuanto a la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión, instituyendo el sistema jurídico de heterocalificación encargando la parte administrativa al Instituto Federal Electoral.

“Con la reforma constitucional de 1996 se dio por concluida también una larga etapa de heterocalificación política de la elección para presidente de la República, para adoptar un sistema de estricta heterocalificación jurídica, definitiva e inatacable, a

---

<sup>31</sup> Apud: BURGOA ORIHUELA Ignacio, *Dialectica sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral*, en tricoel, Unión Gráfica, México, 1988, p.p. 9y 10;Citado por: Ibidem p.102

cargo de la Sala Superior del Tribunal electoral (artículo 99, párrafo cuarto, fracción II, de la Constitución).

De esta manera se llega a la conclusión final: El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sí es un auténtico tribunal, sí es realmente un órgano jurisdiccional porque, mediante la aplicación del Derecho, resuelve controversias de intereses de trascendencia jurídica, que se caracterizan por la pretensión de una parte y la resistencia de la otra.

Además la realización de esta función tiene un objetivo fundamental: garantizar que todos los actos político-electorales de los ciudadanos; asociaciones, agrupaciones y partidos políticos, así como de las autoridades electorales, se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, sin olvidar que el Derecho no es un fin en sí mismo, si no tan sólo un medio para impartir justicia, dar seguridad jurídica, proporcionar bienestar común y, en especial preservar la paz social.<sup>32</sup>

“Se estructura orgánicamente con una Sala Superior, ubicada en el Distrito Federal y cinco salas regionales, cuyas sedes son las ciudades designadas cabecera de circunscripción plurinominal. La Sala Superior es permanente y se integra con siete magistrados; en tanto que las regionales se constituyen con tres magistrados; debiéndose instalar a más tardar en la semana en que inicie el proceso electoral federal ordinario, para entrar en receso a su conclusión, existiendo la posibilidad de instalarse y funcionar durante la realización de elecciones extraordinarias”.<sup>33</sup>

#### *Competencia genérica del Tribunal Federal Electoral*

Esta se encuentra regulada en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Título Décimo primero del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su Capítulo IV de las Salas Regionales:

---

<sup>32</sup>Ibidem, pp 117,118

<sup>33</sup>Ibidem p. 138

“Artículo 184.- de conformidad con el artículo 99 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, el tribunal electoral es el órgano especializado del poder judicial de la federación y, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

El tribunal electoral, de conformidad con lo que señalen la propia constitución y las leyes aplicables, es competente para:

I.- Resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre las elecciones federales de diputados y senadores;

II.- Resolver, en una sola instancia y en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre la elección de presidente de los estados unidos mexicanos...

III.- Resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

a) actos y resoluciones de la autoridad electoral federal distintos a los señalados en las fracciones I y II anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

b) Actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones...

c) Actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio;

d) conflictos o diferencias laborales entre el tribunal electoral y sus servidores;

e) conflictos o diferencias laborales entre el instituto federal electoral y sus servidores;

IV.- Fijar jurisprudencia en los términos de los artículos 232 al 235 de esta ley;

V.- Resolver, en forma definitiva e inatacable, sobre la determinación e imposición de sanciones en la materia;

VI.- Elaborar anualmente el proyecto de su presupuesto y proponerlo al presidente de la suprema corte de justicia de la nación para su inclusión en el del poder judicial de la federación;

VII.-Expedir su reglamento interno y los acuerdos generales necesarios para su adecuado funcionamiento;

VIII.-Desarrollar directamente o por conducto del centro de capacitación judicial electoral, tareas de formación, investigación, capacitación y difusión en la materia;

IX.-Conducir las relaciones con otros tribunales electorales, autoridades e instituciones, nacionales e internacionales, y

X.- Las demás que le señalen las leyes.”<sup>34</sup>

### 1.3.8. OTROS SUJETOS

Existen otros sujetos de derecho electoral no menos trascendentales cuya actividad habitual es ajena a la comicial y su actuación en ella está limitada a ciertas situaciones específicamente determinadas en las leyes de la materia estos

---

<sup>34</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, *Titulo Décimo Primero del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su Capítulo IV de las Salas Regionales, Sección 1ª. de su Integración y Funcionamiento*, tomado de [juridicas.unam.mx](http://juridicas.unam.mx), 20 de junio, 2007, 12:04 hrs.

organismos o personas son importantes para la adecuada marcha de los procesos electorales.

*Ayuntamiento y Distrito Federal* El primero se integrara por presidentes municipales, regidores y síndicos que serán electos popularmente por elección directa y en conjunto gobernarán al Municipio previsto en el artículo 115 constitucional; asimismo la Asamblea Legislativa expedirá las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales y se encuentra regulado en la sección I artículo 42 fracción X del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

*Cuerpos de policía.* Los procesos electorales requieren de seguridad y mas aún el día de la jornada electoral por ese motivo estos actúan al momento que son solicitados además de estar pendientes y atentos para conservar el orden.

La Procuraduría General de la República es un órgano administrativo ubicado en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, el Procurador General de la República preside la Institución del Ministerio Público de la Federación, su fundamento es el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y tiene como tarea fundamental investigar y perseguir delitos federales, como pueden ser delitos electorales, para ello cuenta con Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, esta última regula en el artículo 18 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

*Juzgados.* De igual forma el día de la jornada estos deben permanecer abiertos y cuando actúen como notarios por ministerio de ley, deberán estar disponibles aún si el juzgado al que esta adscrito esta cerrado.

*Autoridades en general.* Las autoridades están constreñidas a proporcionar información, dato o documentación que las autoridades electorales requieran para el

cumplimiento de sus funciones, así como de abstenerse de participar en elecciones de manera ilícita como lo señala el artículo 407 del Código Penal Federal.<sup>35</sup>

*Testigos.* Lo dispuesto en el COFIPE en su artículo 216 respecto a algún imprevisto que sea por causa de fuerza mayor que impida la continuación de la jornada electoral, se levantara un acta de lo ocurrido en el que puede intervenir testigos confirmando lo sucedido.

*Empresas y Organismos de Comunicación.* Las empresas de radio y televisión también son partícipes, pues los partidos tienen el derecho de acceso a las transmisiones en los tiempos oficiales (artículo 41 del COFIPE). Las dependencias de correos y telégrafos igualmente participan por las franquicias otorgadas a los partidos políticos.

*Cámaras de Congreso.* De manera extraordinaria se convierten en sujetos de derecho electoral en materia federal, las respectivas cámaras de diputados y senadores, sin constituirse en Colegio Electoral, ante la ausencia de sus congresistas se les obliga a presentarse en los treinta días siguientes al inicio de sus sesiones, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones, por disposición en el artículo 63 de la Constitución Federal.

#### **1.4. DEFINICIÓN DE FINANCIAMIENTO**

En este apartado comenzaremos definiendo el vocablo “financiamiento”. “Financiamiento y financiación son definidos por el Diccionario de la Lengua Española como la “Acción y efecto de financiar” de donde se sigue que financiar

---

<sup>35</sup> Cfr. *Agenda Penal 2007*. Décima sexta edición, Ed. ISEF, México, 2007, Código Penal Federal. Título Vigésimocuarto, Delitos Electorales y en Materia de registro Nacional de Ciudadanos, p. 115

proviene “(Del fr. *financer.* ) tr. Aportar el dinero necesario para una empresa. // 2. Sufragar los gastos de una actividad, obra, etc.”<sup>36</sup>

Como se puede ver los vocablos financiamiento y financiación resultan exactamente aplicables a la idea de que son los recursos de que dispone un partido político para realizar las actividades que le son propias. Sin embargo, también es cotidiano escuchar el concepto de “finanzas” de los partidos políticos, término que si bien resulta comprensible, en un sentido restringido o estricto de dicho vocablo también puede entenderse como sinónimo de hacienda pública. Por ello para los especialistas de las ciencias económicas o financieras resultaría inapropiado hablar de “finanzas” de los partidos políticos aunque en un sentido amplio también refleja la idea de que nos referimos al conjunto de bienes o derechos de los que goza un partido político. No obstante ello, es preferible utilizar los vocablos financiamiento o financiación, ya que además de ser el primero de ellos el que utiliza la ley de la materia, son los que resultan gramaticalmente correctos.

Berlín Valenzuela dice que: “financiamiento de partidos políticos es un Proceso por medio del cual canalizan recursos económicos o bienes y servicios hacia los partidos políticos, para posibilitarles el cumplimiento de los altos fines que tienen reservados en las sociedades contemporáneas, dentro de un Estado de Derecho.

Por su parte, Xiomara Navas indica definimos aquí el financiamiento de los partidos políticos como la política de ingresos y egresos de las fuerzas políticas tanto para sus actividades electorales como las permanentes”<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2004. © 1993-2003 Microsoft Corporation.

<sup>37</sup> Apud: BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Voz: Financiamiento de Partidos Políticos en Diccionario Electoral*. IIDH, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San José de Costa Rica, 1988, p. 303. NAVAS Xiomara. *La Financiación electoral: Subvenciones y gastos*, en: NOHLEN, Dieter et al. Compiladores. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. IIDH. Universidad de Heidelberg, TEPJ, IFE y FCE, México, 1999, p. 455; Citado por: BELLO CORONA, Francisco. *Financiamiento de los Partidos Políticos y Candidatos*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, libro 1, parte primera, p. 526

Las normas de la financiación de los partidos y sus campañas son la que establecen el monto máximo de inversión por campaña, la distribución de la financiación estatal, las contribuciones privadas a las campañas, la financiación propia de los partidos en relación con las campañas electorales, los fondos destinados a las campañas institucionales junto con las normas de fiscalización de todo estos gastos y los órganos que de ello se encargan.

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

#### *1.4.1. ANTECEDENTES HISTORICOS*

El nacimiento de los partidos políticos como una organización con estructura estable y que realiza actividades permanentes y extraordinarias implicó el problema de lograr recabar fondos para poder realizar esas tareas, lo que originó que aparecieran una gran diversidad de formas para resolverlo, algunas no totalmente claras o lícitas, pero sí muy efectivas. Duverger señala que el nacimiento de los partidos políticos en Inglaterra es producto de un proceso de corrupción y explica al respecto que en 1714 fue establecido el puesto de Secretario Político de la Tesorería, el cual asumía funciones financieras; dicho secretario, The Patronage Secretary, disponía de la nominación de los empleos del gobierno en una forma corrupta, lo que le permitía mantener el control de los partidarios de su grupo. Este antecedente muestra que un problema básico que toda organización partidista ha tenido es el de reunir fondos, los que fueron utilizados para conseguir lealtad en la época de la preformación de los partidos políticos y que una vez establecidos como organizaciones estables, el problema consistió en recaudar esos fondos para mantener operando al partido.

Los partidos evolucionaron de una situación de partidos de cuadros, los cuales dependen de las aportaciones de sus miembros (por lo general son personas con

grandes recursos económicos), al surgimiento de los partidos de masas, donde aparece la técnica de pago de cuotas como un tipo de financiamiento democrático, siendo misión de la unidad básica de operación (que los partidos de masas denominan “sección”) la de recaudar puntualmente las aportaciones. “Así el partido reúne los fondos necesarios para su obra de educación política y su actividad cotidiana; así puede, igualmente, financiar las elecciones: el punto de vista financiero se une aquí al punto de vista político”<sup>38</sup>. Con esto, los partidos se alejaban de los grandes banqueros, comerciantes, industriales o terratenientes, al repartir los gastos entre sus miles de afiliados, los que contribuyen con cuotas muy bajas a los gastos del partido. Como parte de esta realidad los partidos de masas se conformaban básicamente de sindicatos que ayudaban a recaudar las cuotas y las transmitían con posterioridad a la sección. Esto volvió muy poderosos a algunos partidos.

Duverger considera que la importancia del financiamiento democrático y masivo de los partidos de masas estriba en que fue un elemento que permitió el surgimiento de sistemas democráticos ya que en el siglo XIX, cuando los poderes económicos y financieros eran los únicos que disponían de la prensa, de los medios de información y de propaganda, y de un aparato de organización de los electores, la democracia no existía. La aparición de los partidos de masas y su modalidad de financiamiento permitió el alejamiento de los partidos de la influencia de los grandes capitales, recatando la genuina expresión de voluntad de la sociedad.

En la búsqueda de la democracia a través de una competencia equilibrada entre los partidos implicó que desde el siglo XIX se iniciaran regulaciones en el ámbito económico de los procesos electorales.

A partir de la década de los cincuenta, la legislación no sólo corrió en sentido prohibitivo, sino que empezó a legislar a favor del financiamiento estatal, ya en forma directa, vía la entrega de dinero para gastos de campaña o de operaciones

---

<sup>38</sup>Apud: DUVERGER, Maurice. *Los Partidos Políticos*. Ed. Fondo de Cultura Económica, décima octava reimpresión. México 2002, p. 93; Citado por: Ibidem p.528

ordinarias, o de forma indirecta, a través de la entrega de bienes o prerrogativas no monetarias, como franquicias postales, acceso a medios de comunicación etcétera.

Sintetizando, los partidos políticos desde su nacimiento como estructuras permanentes se han visto ante la necesidad de allegarse de recursos para el sostenimiento de sus diversas actividades ordinarias, así como las extraordinarias causadas por las campañas electorales. En efecto los partidos políticos y sus candidatos que participan en la lucha electoral competitiva necesitan de recursos económicos además de los bienes materiales y servicios profesionales que obtienen en forma gratuita de sus partidarios, para ello recurrió en un principio al financiamiento interno, vía las aportaciones de sus simpatizantes más adinerados o de sus propios candidatos, que por lo general pertenecían a la clase alta, después el financiamiento masivo fue posible por la aparición de los partidos de masas y su pago de cuotas. De esta etapa siguió la del financiamiento público a través de las aportaciones del Estado a los partidos, ya de forma directa vía dinero, o de forma indirecta a través de exenciones fiscales, franquicias postales, materiales diversos, acceso a medios de comunicación, etcétera.

#### *1.4.2. JUSTIFICACIÓN*

En la medida que los países que facilitan la formación de la voluntad popular, al participar en los procesos electorales, y como instrumentos que ayudan a crear una opinión pública más informada y participativa, se manifestó la necesidad que el Estado tenía de ellos como coadyuvantes en estas tareas democráticas.

Hoy en día es evidente que su actividad no queda restringida a los períodos eleccionarios, sino que su actividad es permanente y por ello se hizo necesario que los gobiernos colaboraran en el sostenimiento de los partidos. Además el financiamiento público busca entre otras cosas crear condiciones de equidad en las competencias electorales y evitar que los grandes intereses económicos logren influir en los partidos políticos y éstos a su vez actúen favoreciendo a tales grupos y no a

la sociedad. En sentido contrario, se sostiene que el financiamiento público aleja a los partidos del control de sus afiliados, simpatizantes o electores, y los vuelve ajenos a los intereses y demandas de la ciudadanía.

Toda regulación de las formas de financiación de los partidos habrá también de propugnar objetivos congruentes con un sistema democrático partimos aquí de una concepción de democracia que define a esta como un sistema en el que las decisiones se adoptan por mayoría, con el debido respeto a los derechos de la minoría, el primero de los cuales es convertirse en mayoría a su vez por el mismo procedimiento por el que lo consiguió esta, es decir a través de elecciones libres.

Al tratar de establecer formas de financiación de partidos que se compadezcan con el postulado democrático anterior, es útil atender a una doble faceta, de un lado debemos ocuparnos de las condiciones generales los sistemas de financiación de los partidos estarán siempre en consonancia con los distintos sistemas de partidos existentes y que estos en general suelen depender en gran medida de factores culturales e históricos propios de cada sociedad.

Las condiciones generales de toda financiación de partidos tendrán que cumplir con tres principios fundamentales a saber, la de igualdad, la de la libertad y el derecho de los partidos pequeños a participar en la vida política con unas expectativas razonables. Ello quiere decir que deberá considerarse inapropiada una forma de financiación que atente contra la igualdad de los partidos o contra la libertad o que reduzca indebidamente las posibilidades de los partidos pequeños de participar en el juego político.

Con independencia de los mecanismos concretos con que se pongan en marcha los distintos sistemas de financiación de los partidos, parece que hay cuatro criterios especiales que deben tenerse en consideración esto es, el de la dualidad privada-pública, el de los límites, el de los controles y el del carácter voluntario.

Respecto al criterio de la dualidad privada-pública y dado el carácter fundamentalmente ambiguo de los partidos políticos que si, por un lado son meras asociaciones privadas por otro lado cumplen fines de interés público resulta razonable mantenerla, los partidos no son solamente asociaciones privadas, pero tampoco son órganos del Estado sin más, razón por la cual parece conveniente que mantengan una doble vía de financiación, pública y privada, la privada garantiza la cercanía de los partidos a los intereses que represente, la pública viene a proteger el principio de igualdad de oportunidades básico en el Estado social y democrático de derecho.

Ahora bien los límites pueden estos ser de ingresos o de gastos o ambos a la vez sobre todo con la financiación privada, ya que la pública, al estar habitualmente tasada, los lleva incorporados en su misma naturaleza los de gastos afectan a las dos formas de financiación y el aspecto que debe vigilarse con mayor cuidado en el criterio de los límites del ya mencionado de la libertad de expresión.

Los límites no deben ser tan altos que resulten irrelevantes ni tan bajos que contradigan dicha libertad e impidan el normal desarrollo de las actividades partidistas.

Así los controles; han de ser eficaces, estos deben comprender cuando menos dos aspectos, el de la obligación y que de la rendición pública de las cuentas (ingresos y gastos) y el de los órganos de control respecto a la rendición pública se trata de una medida que afecta los derechos de todos los ciudadanos no sólo de los que militan o simpatizan con un partido. En efecto los ciudadanos tienen derecho a saber de donde proceden los ingresos de cada partido sobre todo los de carácter privado, a los efectos de que tengan conciencia de que intereses reales son los de cada partido defiende. En cuanto a los órganos de control parece razonable configurarlos con órganos fiscalizadores judiciales. Los tribunales con amplias facultades para fiscalizar las de los partidos, han de constituirse de la forma más imparcial e

independiente posible. De nada sirve un control ejercido por órganos cuya composición depende de los mismos partidos.

Por último el carácter voluntario de las aportaciones a los partidos. Reza este criterio con la financiación pública, ya que la privada es, por definición y en todo caso voluntaria. No así la pública y puede ser forzosa o voluntaria la forzosa plantea el inconveniente de que todos los ciudadanos, están obligados a subvencionar a las necesidades de los partidos, tanto de los que representen unos intereses como los que representan otros. La voluntaria tiene ventaja que muestra el grado real de apoyo con que cada partido cuenta en la sociedad y, a primera vista, el inconveniente de que pueda no ser suficiente para satisfacer las necesidades partidarias, ahora bien, precisamente este peligro real de insuficiencia será el mayor acicate para que los partidos traten de demostrar que son útiles a la colectividad, de implantarse hará que prosperen los partidos con mayores apoyos sociales y languidezcan los que no los tienen.

## **CAPÍTULO 2**

### **ANÁLISIS DE LAS REGLAS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS.**

En nuestra Constitución Federal en el Capítulo 1 del Título Segundo denominado *De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno*, en su texto del artículo 41 descansa la base fundamental con la que se rigen los poderes del pueblo mexicano, que a la letra dice:

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

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

Más adelante refiere a los partidos políticos y los califica como entidades de interés público, ya que ante todo estas organizaciones van a tener como objetivo primordial el interés colectivo; es así como se le da rango constitucional con dicho carácter toda vez que son instrumentos para el ejercicio de la democracia y por medio de los cuales se integrarán los poderes de la nación, además de que los programas, ideas y principios de los partidos deben estar ajustados a fortalecer la representación nacional y hacer posible que los ciudadanos accedan al poder público.

...I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales...

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional

y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos...

Sin embargo no siempre se obtienen resultados que se puedan encuadrar en el contexto de la democracia, ya que muchas veces los partidos políticos al redactar dichos principios y programas de los que se habla, lejos de someterse a la subordinación de nuestra Carta Magna pareciera que están subordinados por lo propios partidos, surge entonces, en el lenguaje político el termino *partidocracia* el cual denota el abuso de los partidos por penetrar nuevos y cada vez más amplios ámbitos que culmina en un control completo sobre toda la sociedad. La perversa oposición y hostilidad declarada en contra de las acciones y propuestas del Presidente de la República, y sus funcionarios, es la manifestación más clara de monopolización de la vida política, tratando de usufructuar el Estado para su propio beneficio, poniendo en riesgo los principios de pluralidad política e independencia de las funciones públicas.

Así de las cosas que estos en el ejercicio de su derecho de asociación hasta elevarse al rango de entes de interés público denotan resultados negativos como lo señala Jesús Ramírez Millán:

#### *“Partitocracia*

- I. De *partito* que significa dividido, participio, pasivo de *partire* “dividir” más *kratía* que significa autoridad, de *kratos*, fuerza de poder.
- II. Este Término designa el fenómeno de control político por parte de los partidos; es decir, las organizaciones políticas son las que marcan la dirección de gobierno. Si bien, desde una óptica del derecho electoral, la plataforma promovida por los partidos políticos durante una campaña electoral en busca del sufragio mayoritario, pretende convertirse en programa gubernamental al ganar la elección, existe una separación entre

lo que es partido y gobierno, cada uno tiene un campo de acción definido, al primero le corresponde la praxis política y al segundo el ejercicio del poder. La partitocracia va más allá de esta noción, ya que el objetivo de los partidos políticos no sólo es arribar al poder, sino tener una exacerbada intervención en el proceso de toma de decisiones.”<sup>39</sup>

La fracción II del artículo en cita nos comienza a hablar del financiamiento de los partidos políticos al señalar como elementos necesarios para los partidos políticos a fin de llevar a cabo sus fines; asimismo el uso de medios de comunicación, por lo que en este apartado se garantiza cuenten con el apoyo suficiente, aún cuando este aspecto se encuentra regulado no termina por dejar satisfechos ni a quienes lo reciben, ni a quienes lo proporcionan, y quien en última instancia es el pueblo, además de remitir dicha disposición a la norma secundaria para que sea esta la que garantice los recursos públicos y prevalezca sobre los de origen privado:

...II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado...

Lo dispuesto en los siguientes párrafos además de ser complejo, establece la forma de distribución del financiamiento, constriñe y a los partidos a mantener su registro después de una contienda electoral asimismo señala que las ministraciones que se otorgarán para sus actividades ordinarias así como para antes y después de una contienda serán de forma anual y otra cada vez que haya un proceso electoral.

---

<sup>39</sup> Apúd: BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998 p. 724, citado por: RAMIREZ MILLÁN, Jesús. *Partidos Políticos y Financiamiento*, HERNÁNDEZ, María del Pilar. *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano del Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002, p.331

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

La fórmula utilizada para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, se fijara por el Órgano Superior de dirección de Instituto Federal Electoral con base al cálculo de los costos mínimos, el número de senadores y diputados a elegir y el número de partidos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de campañas<sup>40</sup>; en cuanto a la base que se toma respecto de la representación en el Congreso de la Unión creemos que es variada ya que en nuestro H. Congreso de la Unión destacan tres partidos de los nueve existentes por lo que aquí denota que a mayor representación, mayor será el financiamiento que se le de a dicho partido trayendo como consecuencia la desigualdad; equivalente que se observa en la última línea:

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

---

<sup>40</sup> Durante la realización del presente trabajo de investigación, análisis y estudio del financiamiento de los partidos políticos en nuestro país, hemos señalado oportunamente las deficiencias e inconsistencias que la legislación constitucional guarda, hacemos un paréntesis para señalar que en fecha 31 de agosto de 2007 el Congreso de la Unión de la República presentó iniciativa de decreto que reforma el artículo 41 constitucional, mismo que fue recibido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación el 12 de septiembre del mismo año con el fin de intercambiar opiniones sobre la minuta de proyecto de decreto se reunieron aprobando dicho decreto el 13 de septiembre del mismo año en atención a un nuevo modelo electoral, destacando puntos como la disminución de gastos de campaña electorales, una nueva fórmula de cálculo del financiamiento y el fortalecimiento de atribuciones y facultades de las autoridades electorales. Uno de nuestros objetivos en la realización del presente trabajo es proponer soluciones alternativas o mejoras a nuestra legislación electoral, ante este contexto y dada la reforma constitucional, que bien podría ser parte de la propuesta de mejoramiento en el derecho electoral dentro de la cual en ciertos aspectos coincidimos y en otros no así, luego entonces nos permitimos hacer su estudio y análisis detallado en el capítulo cuarto propositivo de este trabajo, argumentando nuestras coincidencias o diferencias respecto de la misma.

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

Asimismo para las actividades tendientes a la obtención de los votos durante el proceso electoral se otorgará un financiamiento igual al que se les dará para actividades ordinarias, es decir, en el año electoral, recibirán el doble de financiamiento.

Como año electoral podemos relacionar con el inicio del proceso electoral el cual comienza con el registro de candidaturas para la elección respectiva luego al día siguiente dan inicio las campañas electorales a través de las cuales los partidos políticos postulan a sus candidatos para ganar puestos a la gubernatura ya sea federal estatal o local, así como de ocupar un lugar en el Congreso de la Unión ya sea como senadores o diputados y la Presidencia de la República, la campaña electoral es un proceso bien definido, intenso y controlado, tiene como objetivo alcanzar una comunicación persuasiva, de manera que esta de cómo resultado la obtención del voto del ciudadano, dichas campañas se sujetan a las reglas que restringen sus métodos, tiempos y costos<sup>41</sup>, concluyendo las mismas tres días antes del inicio de la jornada electoral; luego el proceso electoral concluye una vez que el Tribunal Federal Electoral resuelve el ultimo medios de impugnación interpuesto ante el y haciendo la declaración de validez de la elección según se trate.

De lo anterior podemos señalar que volvemos con la discrepancia ya que la base para determinar el financiamiento por actividades ordinarias es el número de Diputados y Senadores representantes de los partidos en el Congreso de la Unión y como ya se menciona no hay igualdad de competencia porque en nuestro país aunque haya pluralidad de partidos destacan solo tres, teniendo como resultado una total discrepancia entre partidos para las competencias electorales.

---

<sup>41</sup> Las Campañas Electorales se encuentran reguladas por los numerales 182-191 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Aunado a lo anterior se reintegrara un porcentaje sin establecer el monto de los gastos anuales que eroguen los partidos por conceptos de actividades relativas a la educación, capacitación investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales

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

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

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

Por último en la fracción III alude la importancia del Instituto Federal Electoral respecto a las organización de elecciones federales, así como para llevar a cabo los cálculos de los costos de campaña, las decisiones y funcionamiento en materia electoral, por lo relevante de su función es que se le ha dado personalidad jurídica y patrimonio propio otorgándole autonomía, la estructura de dicho organismo y los fines con que se rige, todo lo anterior como lo hemos tenido bien apuntar en nuestro capitulo que antecede.

“...III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos

políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadano.

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General

y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

Y bien para la vida democrática en la fracción IV, se señala los medios de impugnación que se interponen cuando surja una controversia en lo que se refiere a materia electoral.

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.”

La ausencia de regulación de los distintos factores políticos (partidos, ciudadanos, sufragio) del proceso electoral en si mismo; es por lo que ha buscado el legislador incorporar de manera paulatina a la más alta jerarquía de las leyes nuestra Carta Magna elementos necesarios para ir perfeccionando la legislación electoral, como es el caso de los Medios de Impugnación integrado con los denominados *recursos de revisión, apelación, del juicio para la protección de los derechos políticos-electorales, el juicio de revisión, el juicio para dirimir conflictos laborales entre el IFE*, en el caso del recurso de revisión atiende la organización administrativa, desconcentrada y jerarquizada que prevalece en el Instituto Federal Electoral, los demás medios al igual que el primero fueron creados para hacer valer a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad asimismo dar definitividad a las distintas etapas del procedimiento electoral.

No obstante la justicia electoral no se agota con el establecimiento de los medios de impugnación, abarca todas las vías de protección de los intereses jurídicos de los

sujetos de derecho electoral, del propio sufragio, acto básico y supremo del Derecho Electoral, en consecuencia quedan inmersas las atribuciones exclusivas de las Salas del Tribunal, la facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, federales o locales, en términos del artículo 105, fracción II, de la Ley Suprema de la Federación, así como de hechos constitutivos de violación al sufragio, previsto por el artículo 97 constitucional.

Lo mismo sucede, en cuanto al financiamiento de los partidos, ante la lucha por que una elección sea conquistada porque esta haya sido apegada a derecho y todo lo que ello implica, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, esta facultada para solicitar informes del origen, aplicación de los recursos financieros, así como de analizar las quejas que en su momento se interpongan al momento de tener indicios de dudosa procedencia del financiamiento como sucedió con el caso *Pemexgate y Amigos de Fox*, (como más adelante analizaremos), elaborando la Comisión un dictamen y dar parte a otras autoridades cuando dicha queja implique infracción a otros ordenamientos.

Reiteramos la importancia de la justicia electoral la cual da seguridad jurídica, estabilidad política-electoral a todos aquellos que participan en la misma, haciendo cumplir los principios constitucionales como los de legalidad y definitividad.

## **2.2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

Los partidos políticos que como ya hemos mencionado, son agrupaciones por medio de los cuales se representan los intereses sociales de la ciudadanía y que vienen hacer la plataforma para alcanzar e integrar el poder político del país, para ello requieren medios económicos, es decir, necesitan de Financiamiento.

En ese sentido el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es el ordenamiento que regula lo previsto en la Constitución incluido por supuesto la forma, distribución y control de dicho financiamiento.

Dicho ordenamiento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de Agosto de 1990, actualmente consta de 300 artículos divididos en seis libros, son sus respectivos títulos a su vez estos se subdividen en capítulos; de los cuales para efectos de la presente investigación resultan fundamentales los contenidos en el *Capítulo Segundo del Financiamiento de los Partidos Políticos, artículos 49, 49-A, 49-B, del libro Segundo, Título Tercero, De las prerrogativas, acceso a la radio y televisión y financiamiento de los partidos políticos,*

### **2.2.1. Sistemas de Financiamiento**

El artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala:

Artículo 49

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

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

#### **2.2.1.1. Público**

*La financiación pública, será como se prevé en el artículo 41 constitucional, su origen esta en el propio patrimonio del Estado y tendrá lo que constituye un elemento de estabilidad entre las organizaciones partidarias por lo que se menciona que el financiamiento público prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento.*

### **2.2.1.2. Privado**

Ahora bien los siguientes cuatro tipos de financiamiento privado que la ley secundaria nos refiere se regulan en el numeral 11 en sus incisos a), b), c), d) , en el siguiente apartado haremos explicación a lo que cada uno contempla:

*El financiamiento por la militancia*, consiste en contribuciones que los afiliados entregan al partido que pertenecen para el cumplimiento de actividades del mismo y con el cual quedaba cierta la adhesión del militante con el partido, además tiene como función la socialización política de los afiliados.

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

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

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

III. Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido.

Las cuotas de los afiliados están conformadas de forma obligatoria, ordinaria y extraordinaria, por aportaciones de sus organizaciones sociales y por cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus

campañas. El órgano interno del partido responsable del financiamiento, fijara los montos y límites del mismo.

Se asevera que este tipo de financiamiento se compone solo de dinero ya que se habla solo de cuota o aportación, a lo que la legislación señala que el órgano responsable expedirá recibo de la misma.

*Financiamiento de simpatizantes*, Aquí las cuotas provienen de las personas que como se dice coinciden con la ideología del partido, por lo que hacen aportaciones económicas sin la necesidad de estar afiliados al partido, pero dichas aportaciones no pueden ser mayor al 10% del financiamiento público que se le otorgue al partido.

b) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el párrafo 2 de este artículo. Las aportaciones se deberán sujetar a las siguientes reglas:

I. Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos;

II. De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que se harán constar los datos de identificación del aportante, salvo que hubieren sido obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables;

III. Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda;

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

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

*Autofinanciamiento*, los partidos políticos a través de sus propios y diferentes mecanismos, como la publicación de libros eventos o actividades, generan condiciones económicas favorables, este tipo de financiamiento se apoya en un control por cada evento que realicen, dicho sistema de control tendrá entre otros datos los siguientes: fecha y tipo de evento, forma de administrarlo, fuente de ingresos, control de folios, números y fechas de las autorizaciones legales para su celebración, importe de ingresos brutos obtenidos, importe de las gastos, ingreso neto, nombre y firma del responsable.

c) El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. Para efectos de este Código, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos; y

*Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos*, la ley faculta a los partidos para obtener un ingreso adicional, este se compone por actividades y

establecimientos de fideicomisos, en las que el acopio de fondos puede ser muy satisfactorio y aportar cantidades importantes a los partidos, generando así sus propios recursos, esta vía es controlada con estados de cuenta de las instituciones bancarias o financieras, que les proporcionan los servicios adecuados para constituir los fideicomisos así como modificaciones o actos constitutivos de operaciones financieras que lleven a cabo con estas.

A pesar de lo anterior, también encontramos límites para el financiamiento de los partidos políticos, tal y como a continuación se señala:

d) Para obtener financiamiento por rendimientos financieros los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionalmente a las provenientes de las modalidades del financiamiento señaladas en el presente artículo. El financiamiento por rendimientos financieros se sujetará a las siguientes reglas:

I. A las aportaciones que se realicen, a través de esta modalidad, les serán aplicables las disposiciones contenidas en los párrafos 2 y 3, y en la fracción III del inciso b) de este párrafo y demás disposiciones aplicables a este Código y las leyes correspondientes, atendiendo al tipo de operación realizada;

II. Los fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político considere conveniente, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles; y

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

Advierte que para la constitución de fondos o fideicomisos no participaran las dependencias o personas que hacen aportaciones o donaciones; y deben contar con

una organización estructural encargada de llevar a cabo las operaciones financieras para tener control y registro de las mismas, y por último nos indica el objetivo democrático que están constreñidos los partidos políticos a lograr.

2. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos; en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

La prohibición de hacer aportaciones en dinero o especie lo es bien para seguir con el ánimo para lo que fueron creadas, es así por ejemplo en el caso de personas físicas o morales del extranjero intervengan en la política de nuestro país se dejaría de respetar la soberanía del mismo, los ministros religiosos a bien de seguir en su labor de liderazgo espiritual no mezclen su actividad haciendo política partidista; a fin de que los partidos no se encuentren supeditados a los grandes grupos de poder y dinero como lo pueden ser empresas mercantiles es que se prohíbe la injerencia de estos en la vida política.

4. Las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos, serán deducibles del Impuesto sobre la Renta, hasta en un monto del 25%.

5. Los partidos políticos en los términos de la fracción IV del inciso c) del párrafo 1 del artículo 27 de este Código, deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes a que se refiere el artículo 49-A de este mismo ordenamiento. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine.

6. Para la revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como para la vigilancia del manejo de sus recursos, se constituirá la Comisión de Fiscalización de los

Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. Esta comisión funcionará de manera permanente.

De la legislación que antecede se observa la libertad que la ley otorga a los partidos políticos para crear un órgano encargado de llevar un control respecto a la obtención y administración de los recursos que obtienen y será responsable ante la autoridad electoral, asimismo en el artículo 49-A<sup>42</sup> de la legislación en comento se sientan las bases de conformidad con los cuales los partidos políticos deben rendir sus informes.

A través de esta regulación se procura regular el financiamiento y que para ello permite no solo a la autoridad electoral vigilar el buen funcionamiento si no también hacer participe a la sociedad civil.

### **2.2.1.3. De los Costos de Campaña**

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

a) *para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes`*

I.El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice al que se refiere la fracción VI de este inciso, así como los demás factores que el propio Consejo determine. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña;

---

<sup>42</sup> supra: artículo 49-A del COFIPE

El costo que fija el Consejo General del Instituto Federal Electoral (en adelante IFE), se basara como ya lo menciona el precepto legal transcrito en el costo mínimo de campaña del año inmediato anterior, la cual se actualizara con el índice nacional de precios al consumidor que emite el Banco de México, operación que se puede representar como lo ejemplifica el autor Francisco Bello Corona en la obra titulada Apuntes de Derecho Electoral, mismo que se toma a manera de parámetro:

| COSTOS MINIMOS DE CAMPAÑA    | 1998           | INFLACIÓN<br>18,61% | 1999           |
|------------------------------|----------------|---------------------|----------------|
| Diputado de mayoría relativa | 226,031,16     | 42,064,39           | 268,095,55     |
| Senador                      | 456,899,95     | 85,029,08           | 541,929,,03    |
| Presidente de la República   | 148,109,891,67 | 27,563250,83        | 175,673,142,50 |

43

II. El costo mínimo de una campaña para diputado, será multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;

| DIPUTADOS               |                |                |
|-------------------------|----------------|----------------|
| Costo mínimo de campaña | 500 diputados  | 5 partidos     |
| 268,095,55              | 134,047,775.00 | 670,238,875,00 |

44

III. El costo mínimo de una campaña para senador, será multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;

<sup>43</sup> citado por: BELLO CORONA, Francisco. *Apuntes de Derecho Electoral*, una contribución Institucional para el conocimiento de la Ley como valor fundamental de la Democracia. Tribunal Electoral, Libro 1, Parte Primera Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002, p.538

<sup>44</sup>Idem

| SENADOR                 |               |                |
|-------------------------|---------------|----------------|
| Costo mínimo de campaña | 128 senadores | 5 partidos     |
| 541,929.03              | 69,366,915.84 | 346,834,579.20 |

45

Los costos mínimos de campaña para diputados varia pues depende del distrito que se trate pueden ser rurales o urbanos, de igual forma sucede al calcular el costo de campaña para senadores ya que suele diferir de acuerdo a la extensión territorial de la entidad federativa.

IV. El costo mínimo de gastos de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se calculará con base a lo siguiente: El costo mínimo de gastos de campaña para diputado se multiplicará por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura la campaña de Presidente;

| costo mínimo de campaña para diputados | costo mínimo de campaña para senadores | costo mínimo de campaña para presidente | Total            |
|--|--|---|------------------|
| 670,238,875,00                         | 346,834,579,20                         | 175,673,142,50                          | 1,192,746,596,70 |

46

V. La suma del resultado de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, según corresponda, constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:

<sup>45</sup> Ibidem p. 539

<sup>46</sup> Idem

- El 30% de la cantidad total que resulte, se entregará en forma igualitaria, a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.

- El 70% restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.

| partido | votos validos en 1997 | % de la votación nacional emitida | 30% del total distribuido igualitariamente | 70% del total distribuido |
|---------|-----------------------|-----------------------------------|--|---------------------------|
| 1       | 7,795,538             | 27.2329190465734.00               | 71,564,795,8020                            | 227,373,800,5770          |
| 2       | 11,438,719            | 39,960001288365300                | 71,564,795,8020                            | 333,635,088,7858          |
| 3       | 7,518,903             | 26,266522813183300                | 71,564,795,8020                            | 219,305139,8480           |
| 4       | 756,125               | 2,641445775017740                 | 71,564,795,8020                            | 22,054,028,2096           |
| 5       | 1,116,137             | 3,899111076860280                 | 71,564,795,8020                            | 32,554,560,2696           |
| Total   | 28,625,422            | 100%                              | 357,823,979,0100                           | 834,922,617,69            |

47

VI. El financiamiento a que se refieren las fracciones anteriores se determinará anualmente tomando en consideración el índice nacional de precios al consumidor, que establezca el Banco de México;

VII. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente; y <sup>48</sup>

VIII. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

<sup>47</sup> Idem

<sup>48</sup> El Calendario Presupuestal es anual lo elabora el Consejo General y se somete a su aprobación en los primeros días de enero, dicho calendario se presenta a través de los llamados acuerdos realizado por el propio Consejo General en el que se señala el financiamiento que a cada partido político le corresponde para ese año dividido en 12 ministraciones dichas ministraciones pueden ser depositadas en las cuentas bancarias que tengan los partidos asimismo se les descuentan sanciones de forma automática y no se pueden dar anticipos.

b) Para gastos de campaña:

I. En el año de la elección, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y

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

| partido | financiamiento público por actividades ordinarias permanentes para 1999 | financiamiento público para gastos de campaña en 1999 | Total por ambos rubros para 1999 |
|---------|---|---|----------------------------------|
| 1       | 298,938,596,3790  | 298,938,596,3790                                      | 597,877,192.758                  |
| 2       | 405,199,884,5878  | 405,199,884,5878                                      | 810,399,769.1756                 |
| 3       | 290,869,935,6500  | 290,869,935,6500                                      | 5,817,39871.3                    |
| 4       | 93,618,824,0116   | 93,618,824,0116                                       | 187,237,648.0232                 |
| 5       | 104,119,356,0716  | 104,119,356,0716                                      | 208,446,950.1432                 |
| total   | 1,192746,596,70   | 1,192746,596,70                                       | 2,385,493,193.4                  |

49

c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, podrán ser apoyadas mediante el financiamiento público en los términos del reglamento que expida el Consejo General del Instituto;

II. El Consejo General no podrá acordar apoyos en cantidad mayor al 75% anual, de los gastos comprobados que por las actividades a que se refiere este inciso hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior; y

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

---

<sup>49</sup> Idem

#### **2.2.1.4. De los informes**

Los partidos políticos tienen la obligación de rendir informes de todas y cada una de las actividades a que se refiere este rubro, entregarán un informe de los gastos que hicieron en un año, el cual se estudiara por el Consejo General del IFE y hará una aprobación del mismo, es decir, admitirá los gastos que hayan sido comprobados y este importe servirá de base para determinar el monto del financiamiento el cual no podrá ser mayor al 75% del importe de gastos aprobados, dicho financiamiento no tiene carácter imperativo ya que lo normaliza el reglamento que expida el Consejo.

8. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las siguientes bases:

a) Se le otorgará a cada partido político el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como en el año de la elección una cantidad adicional igual para gastos de campaña; y

b) Se les otorgará el financiamiento público por sus actividades específicas como entidades de interés público.

9. Las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior serán entregadas por la parte proporcional que corresponda a la anualidad a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año.

10. Derogado.

Del monto total del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes corresponderá un 2% para partidos políticos que hayan obtenido su registro posterior a la elección, lo mismo será para gastos de campaña, y será entregado una vez que surta efectos el registro y con base al calendario presupuestal del año.

Ahora bien cada partido tendrá un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y se encargaran de cumplir lo dispuesto por el artículo 49-A el cual refiere la obligación de los partidos políticos para entregar informes de origen y monto de ingresos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como de su empleo y aplicación, señala los tiempos en que deben entregarlos, reportando ingresos y gastos tanto de las actividades ordinarias como actividades de campañas, se entiende que se reportaran informes comprendidos entre la fecha de registro de candidatos en la elección hasta la finalización de las campañas electorales.

#### **2.2.1.5. De la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral**

El órgano encargado de revisar dichos informes será la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral (comisión a que se refiere el artículo 49 en su párrafo seis), la cual tendrá facultades para solicitar documentación a los partidos para comprobar la veracidad de lo reportado, indicará de errores u omisiones de los mismos y realizara un dictamen, mismo que se presentara al Consejo General el cual impondrá sanción si así lo amerita; aquellos partidos que no estén de acuerdo con el dictamen que les pronuncien respecto a su manejo de las finanzas podrán impugnar ante el Tribunal Electoral.

##### “ARTICULO 49-A

1. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas deberán presentar ante la comisión del Instituto Federal Electoral a que se refiere el párrafo 6 del artículo anterior, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:

a) Informes anuales:

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

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

b) Informes de campaña:

I. Deberán presentarse por los partidos políticos, por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;

II. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes contados a partir del día en que concluyan las campañas electorales;

III. En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 182-A de este Código, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

De lo anterior se desprende que para el control de las finanzas de los partidos el principal instrumento es el informe, el cual puede ser de dos tipos, anual o de campaña; sobre todo porque como hemos señalado anteriormente en un año electoral y a efecto de sufragar las campañas con la entrega o ministración de recursos será distinta.

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

a) La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas contará con sesenta días para revisar los informes

anuales y con ciento veinte días para revisar los informes de campaña presentados por los partidos políticos y, en su caso, por las agrupaciones políticas. Tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político y a las agrupaciones políticas, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes;

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

c) Al vencimiento del plazo señalado en el inciso a) de este párrafo o, en su caso, al concedido para la rectificación de errores u omisiones, la comisión dispondrá de un plazo de veinte días para elaborar un dictamen consolidado que deberá presentar al Consejo General dentro de los tres días siguientes a su conclusión;

d) El dictamen deberá contener por lo menos:

I. El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos y las agrupaciones políticas;

II. En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontradas en los mismos; y

III. El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos y las agrupaciones políticas, después de haberles notificado con ese fin.

e) En el Consejo General se presentará el dictamen y proyecto de resolución que haya formulado la comisión, procediendo a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes;

f) Los partidos así como las agrupaciones políticas, podrán impugnar ante el Tribunal Electoral el dictamen y resolución que en su caso se emita por el Consejo General, en la forma y términos previstos en la ley de la materia; y

g) El Consejo General del Instituto deberá:

I. Remitir al Tribunal Electoral, cuando se hubiere interpuesto el recurso, junto con éste, el dictamen de la comisión y el informe respectivo;

II. Remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del recurso, o presentado éste, habiendo sido resuelto por el Tribunal Electoral, al Diario Oficial de la Federación el dictamen y, en su caso, la resolución recaída al recurso, para su publicación; y

III. Acordar los mecanismos que considere convenientes para la difusión pública del dictamen y, en su caso, de las resoluciones. En la Gaceta del Instituto Federal Electoral deberán publicarse los informes anuales de los partidos. “

#### **2.2.1.6. De la Impugnación**

Los partidos, así como las agrupaciones políticas pueden impugnar ante el Tribunal Electoral la resolución emitida por el Consejo General, con apoyo en el dictamen de la Comisión de Fiscalización, pero no pueden impugnar el dictamen de la Comisión de Fiscalización, como atinadamente lo ha sostenido en una jurisprudencia la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya que no causan perjuicio a los partidos políticos, además de que se hace hincapié que los informes, dictámenes y proyectos de resolución que son materia del procedimiento administrativo de determinación e imposición de sanciones y que emiten las distintas comisiones del IFE, por sí mismos, no pueden causar perjuicio alguno a los partidos políticos en tanto que se trata de actos preparatorios y no definitivos, que sirven de base a la resolución definitiva. Algunos partidos atacan los dictámenes de la Comisión como la resolución que adopta el Consejo General, lo cual resulta innecesario a la luz de la siguiente jurisprudencia:

**“COMISIONES Y JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, SUS INFORMES, DICTÁMENES Y PROYECTOS DE RESOLUCIÓN, NO CAUSAN PERJUICIO A LOS PARTIDOS POLITICOS.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 4, párrafo 6; 49-A, párrafo 2, incisos c) y e); 82, párrafo 1 inciso 1, inciso w); párrafo 1, inciso 1), y 270, párrafos 1,2,4 y 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los dictámenes formulados por la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en los expedientes integrados por virtud de un procedimiento administrativo sancionatorio, así como los informes, dictámenes y proyectos de resolución que emitan las comisiones, del Instituto Federal Electoral, por sí mismos, no pueden causar perjuicio alguno, en tanto que se trata de actos preparatorios y no definitivos para el dictado del acuerdo o resolución correspondiente por parte del Consejo General del referido instituto, que en todo caso constituye la resolución definitiva y es, por tanto, la que sí puede llegar a causar perjuicios. Lo anterior es así, en virtud de que la Junta General Ejecutiva y las Comisiones del Instituto Federal Electoral son las que se encargan de tramitar los procedimientos administrativos y emitir los informes, dictámenes y proyectos de resolución correspondientes, que desde luego no tienen efecto vinculatorio alguno para las partes ni para el órgano que resuelve en definitiva, pues bien puede darse el caso de que el Consejo General apruebe o no el dictamen o proyecto de resolución respectivo, dado que es la autoridad competente para decidir lo conducente. *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002. Compilación Oficial. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 37-38. Sala Superior tesis S3ELJ07/2001.*”

### **2.2.1.7. De la Publicación de los Informes**

La publicación de informes financieros de los partidos políticos forma parte de una democracia contemporánea en la cual la necesidad administrativa de establecer límites sobre ingresos de los partidos por sujetos y grupos, así como el equilibrio con los subsidios públicos, además de tener un carácter administrativo, tiene otra finalidad, como lo asevera el autor Francisco José de Andrea Sánchez: “ existen razones de índole preventiva e inhibitoria que hacen de los informes y de su

divulgación herramientas muy efectivas en el proceso de “purificación” de los procesos electorales mediante la eliminación de algunas practicas corruptas que florecen en la tierra del anonimato y la secrecía, pero que tienden a desaparecer bajo esquemas eficientes de requisitos informativos y de divulgación.”<sup>50</sup>

Podemos considerar que la referida purificación se debe entender en el sentido de que el voto emitido por la ciudadanía será en razón a un programa político y no ala compra de los votos, donde en consecuencia se podrá hablar de una verdadera democracia.

Entonces la información que entregan los partidos sirve de instrumento al ciudadano en el cual se crea conciencia de lo que sucede con los partidos y de los candidatos propuestos en las elecciones, de manera que a la hora de ejercer el derecho a votar se discierne respecto a los lazos e intereses entre partidos o candidatos que si bien no son ilícitos son cuestionables moralmente emitiendo así un voto inteligente.

#### **2.2.1.8. De la Facultades de Fiscalización de la Comisión**

“ARTICULO 49-B

1. Para la fiscalización del manejo de los recursos de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, así como la recepción, revisión y dictamen a que se refiere el artículo anterior, la comisión prevista en el párrafo 6 del artículo 49 de este Código, contará con el apoyo y soporte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, cuyo titular fungirá como secretario técnico de la propia comisión.

2. La comisión tendrá a su cargo, entre otras atribuciones, las siguientes:

a) Elaborar lineamientos con bases técnicas, para la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que los partidos políticos y las agrupaciones políticas reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación;

---

<sup>50</sup> DE ANDREA SANCHEZ, Francisco José. *Los partido políticos su marco teórico jurídico y las finanzas de la política*. UNAM, México, 2002, p. 242

- b) Establecer lineamientos para que los partidos políticos y las agrupaciones políticas lleven el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos;
- c) Vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan los partidos políticos y las agrupaciones políticas, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley;
- d) Solicitar a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, cuando lo considere conveniente, rindan informe detallado respecto de sus ingresos y egresos;
- e) Revisar los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda;
- f) Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas;
- g) Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;
- h) Presentar al Consejo General los dictámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones practicadas;
- i) Informar al Consejo General, de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos y las agrupaciones políticas derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan;
- j) Proporcionar a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas la orientación y asesoría necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en este artículo; y

k) Las demás que le confiera este Código.

3. La comisión de consejeros, para su eficaz desempeño, podrá contar con el personal técnico que autorice el Consejo General.

4. Las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, deberán ser presentadas ante el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien las turnará a la comisión, a efecto de que las analice previamente a que rinda su dictamen.”

La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, para llevar a cabo plenamente las tareas de recepción, revisión y dictamen de los informes sobre el origen y monto de los ingresos que los partidos y agrupaciones políticas declaren sobre el financiamiento que reciben, tiene la facultad de apuntar lineamientos con bases técnicas para que los institutos políticos lleven el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos.

Así pues esta facultad que le confiere el COFIPE a la Comisión se traduce en el Reglamento que establece lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes, publicado en el Diario Oficial de la Federación, de 3 de enero de 2003. Más tarde, la Comisión elaboró el nuevo Reglamento que establece los supuestos normativos para la fiscalización de los partidos políticos nacionales que formen coaliciones aprobado en la sesión extraordinaria del consejo General celebrada el 10 de noviembre de 2005, y publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de diciembre de 2005. Este reglamento reformó, adicionó y modificó la denominación del Reglamento cuando se trate de coaliciones de partidos, referente al registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes, es decir, los recursos en efectivo o en especie que hayan de ser utilizados deberán ingresar primeramente a cualquiera de los partidos que la integre. Para el manejo de los recursos destinados a sufragar los gastos que

se efectúen en la campaña política para Presidente de México por una coalición, deberá abrirse una cuenta bancaria unida para la campaña, de igual manera se hará para senadores y diputados electos por el principio de mayoría relativa y deberán abrirse a nombre del partido que, conforme al convenio de coalición, sea designado como responsable del manejo de los recursos.

Por otro lado se prevé que los informes deberán ser presentados debidamente suscritos por el o los responsables del órgano de finanzas de la coalición, y deberá presentarse un informe por cada una de las campañas en las elecciones en que haya participado, especificando gastos que la coalición y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente. En los informes de campaña deberán incorporarse los montos de gastos centralizados que correspondan, de acuerdo con los criterios de prorrateo utilizados.

La Comisión, a través de la Secretaría Técnica, tendrá la facultad de solicitar documentación necesaria para la comprobación de lo reportado, así como aclaraciones; si se desprende alguna anomalía de la información presentada por la coalición o irregularidades que constituyan una falta, se propondrán sanciones para los partidos que hayan integrado la coalición.

A la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas le corresponde analizar los informes anuales de ingresos, egresos y gastos de campaña que presenten los partidos políticos y formular un dictamen que señale las irregularidades que haya detectado en estos informes.

En la Tercera Época la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitió la siguiente tesis, que se considera relevante:

**“COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICA, FACULTADES PARA ESTABLECER NORMAS GENERALES EN MATERIA DE INGRESOS Y EGRESOS D LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS, recaídas**

sobre el recurso de apelación SUP-RAP-013-/98, interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, de fecha 24 de septiembre de 1998, que prevé:

La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los partidos y Agrupaciones Políticas, entre otras, tiene atribuciones para elaborar lineamientos con bases técnicas o establecer lineamientos para llevar los registros de ingresos y egresos y de documentación comprobatoria, sin que fuera de estas atribuciones posea alguna otra que le permita establecer normas generales que tengan el efecto de constituirse en presupuestos normativos de la conducta típica consistente en el incumplimiento de acuerdos del Instituto Federal electoral, resulta que sólo mediante la elaboración de lineamientos con bases técnicas y el establecimiento de lineamientos sobre registro, válidamente la Comisión de Fiscalización de los Recursos y Agrupaciones Políticas, como autoridad competente, podría establecer cierta disposición reglamentaria que obligue a los Partidos Políticos y las Agrupaciones Políticas, en las materias de: a) Presentación de informes del origen y monto de sus ingresos recibidos por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, y b) Registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos.

Magistrado Ponente José de Jesús Orozco Henríquez.”

En este mismo asunto en la sentencia recaída sobre el recurso de apelación SUP-RAP-016/98, interpuesto por el Partido Verde Ecologista de México en contra de la resolución del Consejo General del IFE en la que se le imponen sanciones con motivo de la revisión de su informe anual de ingresos y gastos del año 1997, con fecha de resolución de 24 de septiembre de 1998, se señala que la facultad reglamentaria de elaborar lineamientos con base técnicas para la presentación de informes no es arbitraria, porque el contenido de los lineamientos está subordinado a lo dispuesto por el Código de la materia, sin que puedan ser contrarios a lo establecido en la propia ley o instituir cargas adicionales a las previstas legalmente; además si la norma contenida en el Código es reformada, los lineamientos en comento se verán afectados con las mismas consecuencias, salvo que la propia ley de manera

transitoria prevea la contrario. Idea que se postulo por el entonces Magistrado Ponente José Luis de la Peza.

### **2.3. ÚLTIMAS REFORMAS AL ARTÍCULO 49 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, que sustituyó al Código Federal Electoral de 1987, ha sido objeto de diversas modificaciones: el 3 de enero de 1991, el 17 de julio de 1992, el 24 de septiembre y el 23 de diciembre de 1993, el 18 de mayo y el 3 de junio de 1994, así como el 31 de octubre y 22 de noviembre de 1996.

Para nuestro estudio abordaremos al artículo 49 referente al Financiamiento de los Partidos Políticos en su legislación de 1990 así como sus reformas de 1993 y 1996.

Se han suscrito compromisos entre el Poder Ejecutivo Federal y los partidos políticos nacionales para lograr importantes reformas que fueran encaminadas a lograr los cambios que la nueva pluralidad política exige.

#### **2.3.1. REFORMA DE 1990**

En el COFIPE de 1990 se estableció el capítulo Segundo denominado “Del Financiamiento Público” el cual se reguló de manera desglosada, es decir, por varios conceptos diferentes pero en todos los casos se traduce en la entrega de dinero a cargo del Estado.

“Artículo 49

1. Los partidos políticos nacionales, adicionalmente a los ingresos que perciban por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones, tendrán

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

- a) por actividad electoral...
- b) por actividades generales como entidades de interés público...
- c) por subrogación del estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos..."

En lo que refiere el inciso a) se estipula una serie de formulas para determinar el costo de campaña para senadores y diputados, costos que se cuantificaban una vez que los Colegios Electorales (como oportunamente nos hemos referido a los mismos) calificaban las elecciones y ya determinado este se otorgaba en los tres años siguientes a la elección y este sería de acuerdo a un porcentaje; las últimas dos ministraciones podrían aumentarse si así lo consideraba el Consejo General del Instituto Federal Electoral, no obstante dicha facultad que se le atribuye es a pleno arbitrio del mismo por lo que dicha disposición no precisa con base a que consideraciones se pudiera hacer ese aumento.

En el inciso c) establece.

"c)....

I.- A cada partido político se le otorgará anualmente, una cantidad equivalente al 50% del monto anual del ingreso neto que por concepto de dietas hayan percibido en el año inmediato anterior los diputados y senadores integrantes d su grupo parlamentario; y..."

Es cierto y creemos, como lo hemos anunciado, los partidos políticos son entidades de interés social y público por lo que la creación y desarrollo de los mismos requieren de ingresos suficientes para sufragar actividades de los mismos así como de su continuidad en la vida política por lo que en la legislación del 90 se procuro cubrir las

mas esenciales actividades como las permanentes y de campaña, solo que este inciso lejos de conseguir lo anteriormente mencionado por el contrario ponía en un plano de desigualdad a los partidos ya que como se sabe en 1990 el Congreso de la Unión se integraba por la presencia mayoritaria de miembros de la bancada priísta, lo que conlleva al desequilibrio y falta de equidad para la competencia electoral.

Asimismo se denota en el numeral 2 de igual forma que los partidos pequeños o de nueva creación difícilmente se podrían consolidar debido a los obstáculos y limitaciones fijadas por la ley entre los que podemos señalar el registro que hubieran obtenido señalado en el numeral 3:

“2. No tendrán derecho a financiamiento público los partidos políticos que no hubieran obtenido el 1.5 % de la votación emitida, independientemente de que sus candidatos hayan ganado elecciones para diputados de mayoría relativa o senador.

3. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, tendrá, derecho a que se le otorgue financiamiento público conforme a las siguientes bases:

a) .....

b) A los que hubieren obtenido registro condicionado, se les otorgará el financiamiento público que corresponda a cada partido político nacional por sus actividades generales como entidades de interés público.”

### **2.3.2. REFORMA DE 1993**

El viernes 3 de septiembre de 1993 se publico en el Diario Oficial de la Federación lo que el Poder Revisor de la Constitución resolvió precisar en un sexto párrafo del artículo 41 constitucional que la ley estableciera las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, sentándose así las bases para que la ley secundaria regule de manera integral, el financiamiento de los partidos políticos.

El espíritu de la reforma de 1993 fue el de establecer un conjunto de normas inéditas en materia de financiamiento privado, a efecto de crear un marco que propiciara la transparencia del origen de los recursos de los partidos políticos.

Entre los puntos importantes sobre la exposición de motivos de esta reforma destacan los siguientes:

#### 1. Una legislación electoral para la democracia de la pluralidad

Es decir para que haya pluralidad política se requiere de un sistema de partidos competitivo, que presente opciones políticas reales a los ciudadanos, que tenga la capacidad de reconocer, ordenar y representar los intereses diferenciados de la población. Un sistema de partidos que, de acuerdo a la norma, garantice la elección de gobiernos y órganos de representación sustentados por el voto

#### 2. Una legislación electoral para una democracia eficaz

El establecimiento de reglas claras y precisas en materia de financiamiento público y privado y la fijación de límites y topes a los gastos de campaña de los candidatos a cargos de elección popular, al promover un trato equitativo de los partidos en las contiendas electorales elevan la eficacia de la democracia, evitando que los recursos de propaganda sean el principal determinante del proceso.

Se establece que los partidos políticos tendrán la obligación legal para que en sus estatutos se instituya un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña.

Además, en este tema se incorporan en la presente iniciativa, diversos dispositivos que permitirán tanto a la autoridad electoral como a la sociedad civil permanecer

atentos y vigilantes de que los partidos políticos provean a su financiamiento de manera equilibrada y justa.

Así, se establece el Régimen de Financiamiento y las particularidades de este:

“Artículo 49

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

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

El financiamiento público directo se configuraba con el dinero que recibían los partidos políticos por cinco conceptos: actividad electoral, actividades generales como entidades de interés público, subrogación del Estado, de las contribuciones que los legisladores debían aportar para el sostenimiento de sus partidos, por actividades específicas como entidades de interés público, y para el desarrollo de los partidos políticos.

Como lo señalamos en el COFIPE del 90 solo se hacía referencia al financiamiento de militancia y simpatizantes sin abundar más sobre la descripción o consistencia del mismo, en esta reforma se especifica límites, modos y tiempos de estos, así como la obligación de cada partido de tener un órgano interno encargado de la administración obtención de los recursos generales y de campaña; se prohíbe la aportación en dinero o especie de los Poderes de la Unión, dependencias del gobierno federal y del Distrito Federal, Partidos Políticos, Organismos Internacionales, y ministros de cultos.

En el párrafo seis señala la creación de un órgano llamado Comisión de Consejeros designado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral para la revisión y dictamen de informes presentados por el órgano interno del partido político informes que detallaban el origen de sus recursos anuales y de campaña

Se adiciono el inciso e) en cuanto al desarrollo de los partidos políticos, a quienes se les entregara el 5% del financiamiento calculado en la formula señalada para costos de campaña para diputados y senadores, asimismo al partido se el aumentaba un tanto mas si este hubiese obtenido votación por si mismo; establece los mecanismos para que se tenga derecho al financiamiento público.

Ahora bien dentro del rubro que aun no se le denominaba privado es de destacar que en el párrafo 11, inciso b) del financiamiento de simpatizantes, fracción I, en sus últimas líneas aducía:

“b)...

I. De las aportaciones.....,los partido políticos podrán recibir **aportaciones de personas no identificadas** cuyo monto total no exceda de una cantidad equivalente al 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos.”

El límite antes referido era consecuente, sin embargo consideramos que permitía en que dichas aportaciones pasará desapercibida la intención de las mismas, además de no tener certeza de quienes hacían estos movimientos, si realmente eran simpatizantes o bien personas con algún interés en específico, además de que una sola persona o grupo de poder podría de manera reiterada hacer dichas aportaciones. Lo que trae como consecuencia la dependencia de los partidos a grupos de poder.

Luego se adiciona el artículo 49-A en el que señala los mecanismos de control de las finanzas partidarias, estos consistían en informes elaborados por el órgano interno del partido; informes que debían ser reportados a la Comisión del IFE en las fechas señaladas, así la Comisión entraría a estudiar los mismos elaborando un dictamen,

este lo conocía el Consejo General el cual procedía a informar a la Sala Central Del Tribunal Federal Electoral de las irregularidades para los efectos de la aplicación de las sanciones correspondientes, los partidos podrían impugnar, al final se publicaba en el Diario Oficial de la Federación la resolución emitida por el Tribunal.

La creación del artículo 49-B, permite el apoyo para la Comisión por parte de la Dirección ejecutiva de Prerrogativas y partidos Políticos del IFE, así como del personal técnico designado por el Consejo General del IFE. Por último el artículo 49-C señalaba que la Comisión propondría formatos para los informes presentado por los Partidos y que la Comisión conocería de quejas acerca del origen y utilización de los recursos del financiamiento.

### **2.3.3. REFORMA DE 1996**

En esta reforma se efectuaron importantes cambios, ante la necesidad de los partidos de fomentar una ciudadanía mas participativa e informada, y no caer en anomalías de recurrir a actos nocivos de corrupción, en primer término, se acento en la nueva estructura del artículo 41 de la Constitución una fracción II para establecer las bases normativas del financiamiento. A nivel constitucional quedó señalada la regla general de que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado.<sup>51</sup> Así se da mayor peso al financiamiento público, además de fomentar principios como los de equidad entre los partidos así como la transparencia en el origen y aplicación de los recursos financieros.

La Constitución incluyó los criterios para calcular el monto considerando elementos como el número de diputados y senadores a elegir, el número de partidos con representación parlamentaria y duración de campañas, asimismo, estableció parámetros equitativos para repartir el financiamiento público total, como lo es al

---

<sup>51</sup> Ver: Artículo 41 constitucional, "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes .....  
I...  
II...,debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado."

establecer que un 30% del financiamiento público se repartiría en forma igualitaria, y un 70% en forma proporcional al porcentaje de votos en la elección de diputados de la elección anterior

En la reforma de 1993 criticamos el establecimiento de aportaciones procedentes de personas no identificadas, en esta reforma se corrige dicho precepto al señalar:

“Artículo 49

1...

2...

3. Los partidos políticos. **Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas**, con excepción de las obtenidas mediante colecta realizadas en mítines o en la vía pública”

Como oportunamente lo comentamos se permitía la irregularidad que podía materializarse ante una disposición que a todas luces daba amplio margen para crear de la nada recursos, sin necesidad de justificarlos plenamente, por lo cual se cree los partidos políticos están aprovechando la imprecisión de la ley .

El nuevo sistema de financiamiento público sustituye los anteriores rubros “Por actividad electoral”, “Por actividades generales como entidades de interés público” y “Por subrogación del Estado de las Contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos”, por otro denominado “Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes”, “Para gastos de campaña” y “Por actividades específicas como entidades de interés público”, este último crea un vínculo estrecho entre el partido y la ciudadanía logrando así el objetivo de la educación cívica y cultura política del país, que en teoría debe ser una de las principales finalidades de los partidos políticos.

Aun en esta reforma el financiamiento privado no era referido como tal, pero ya se encontraba contemplada toda vez que se estableció como fuente de ingresos por el

financiamiento por militancia, financiamiento de simpatizantes, autofinanciamiento, y financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Si bien hemos establecido todavía no se contempla el financiamiento privado con dicha denominación en esta reforma se prevén modalidades y prohibiciones a los sujetos para realizar aportaciones así como límites a las aportaciones de personas físicas y morales, al igual que los servidores públicos como se establece en el artículo 407 del Código Penal Federal:

“Artículo 407 Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que:

I...

II...

III Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato....”<sup>52</sup>

Ya en esta reforma se establece que las aportaciones en dinero que los simpatizantes hacen a sus partidos sean deducibles del impuesto sobre la renta. “Por deducibles entendemos aquellas partidas que la ley permite restar de los ingresos acumulables del contribuyente, para así conformar la base gravable sobre la que el impuesto se paga. La razón para que las aportaciones a los partidos políticos sean deducible se explica en consideración de que son entidades de interés público involucrando a la ciudadanía en la financiación y el sostenimiento del partido de su preferencia.”<sup>53</sup>

Por otro lado se crea la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y esta funcionara de forma permanente sustituyendo a lo que anteriormente se le denominaba Comisión del Instituto Federal Electoral, así la Comisión de Fiscalización venia a realizar las mismas funciones que ya se tenían que eran las de

---

<sup>52</sup> Ver Artículo 407 del Código Penal Federal, 2006

<sup>53</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado, Instituto Federal Electoral, México, 2005, p.p. 174

revisión de los informes, vigilancia del manejo de recursos así como el empleo y aplicación de los mismos.

Entre algunas de las reformas relevantes es la derogación del inciso c párrafo 7 en el que establecía otorgar a los partidos un 50% del ingreso neto que percibían los legisladores de su partido.

Sin embargo seguimos viendo deficiente el numeral 8 refiriéndose al financiamiento que le corresponde al partido político de nueva creación al indicar:

“ Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las siguientes bases:

a) Se le otorgará a cada partido político el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como en el año de la elección una cantidad adicional igual para gastos de campaña; y

b) Se le otorgará financiamiento público por sus actividades específicas como entidades de interés público.”

Ya que nuevamente consideramos la desigualdad entre partidos al indicar que solo el 2% del total del financiamiento se otorgará para actividades permanentes y una cantidad adicional igual para gastos de campaña, no así para la actividades específicas las cuales no hay mayor problema pues se le asignara lo correspondiente como entidades de interés público, este ultimo rubro consideramos difícil de llevarse a cabo ya que depende de la permanencia del partido en la vida política y como es de observarse con ese financiamiento otorgado difícil es el desarrollo del mismo.

La dinámica de los cambios legislativos en la materia demuestra que las reformas han sido parciales e insatisfactorias y que no contamos con un modelo jurídico acabado que responda a las expectativas democráticas y a las necesidades multipartidistas.

## **CAPÍTULO 3**

### **DE LOS ASUNTOS DE FINANCIAMIENTO ILICITO DEL PEMEXGATE Y AMIGOS DE FOX**

En este capítulo abordaremos dos casos prácticos que acontecieron en la vida política, jurídica y democrática de nuestro país en las elecciones celebradas en el año 2000, las cuales al parecer se llevaron a cabo con toda normalidad política y decimos al parecer ya que como mas adelante analizaremos surgieron deficiencias e indicios respecto a que se transgredieron normas de la ley reglamentaria del artículo 41 Constitucional, es decir, del artículo 49 del COFIPE relativo al financiamiento de los partidos políticos; y que a pesar de lo anterior dichas elecciones marcaron un paso adelante al verse proyectado el mismo una vez del fortalecimiento adquirido por las instituciones y legislaciones de carácter electoral en cuanto a reglamentación del financiamiento de las campañas electorales bajo un régimen equitativo, sin embargo son principios que son insuficientes para tener una adecuada fiscalización de ingresos y egresos que realizan los partidos políticos actores principales en la vida democrática del país, si bien es cierto el IFE al realizar su tarea investigadora para acreditar las irregularidades cometidas por los partidos y una vez obtenidos elementos suficientes sancionó cumpliendo con su cometido, pero para llegar a este se presentaron obstáculos jurídicos que hicieron largo el proceso e impidiendo que el IFE pudiera ejercer sus facultades fiscalizadoras, observando que la reglamentación tiene deficiencias y que es oportuno llenar lagunas en la legislación electoral para seguir con el crecimiento jurídico, lo que acarrearía la verdadera democracia.

Volviendo a lo anterior, el triunfo obtenido por el Partido Acción Nacional ( en adelante PAN ) en las elecciones para la presidencia de México que en ese momento quien postulaba dicha candidatura fue el ciudadano Vicente Fox Quesada y que era un acontecimiento relevante para los mexicanos porque se rompía con la tradición de ser gobernados durante siete décadas por el partido dominante, es decir, por el Partido Revolucionario Institucional ( en adelante PRI ), así el triunfo del PAN se vería opacada por la denuncia hecha por el PRI al inferir que el partido de oposición obtuvo

recursos del extranjero, haciendo lo mismo el Partido de la Revolución Democrática al señalar al PRI como protagonista de obtener financiamiento de una paraestatal, dicho financiamiento prohibido por el COFIPE, desembocando así denuncias hechas por los propios partidos que contendieron en las elecciones, en cuanto a irregularidades de financiamiento obtenido por los protagonistas en la contienda política electoral.

### **3.1. EL FINANCIAMIENTO PRIVADO**

En los capítulos que nos anteceden hemos estudiado y valorado la reglamentación del tema de estudio, que es el financiamiento a los partidos políticos y como este se regula, quedando establecido que se busca la equidad igualdad y justicia electoral, pero consideramos que la corrupción y el deseo de poder son vicios muy arraigados aun en los dirigentes políticos quienes no quieren dejar viejas costumbres, impidiendo una transparencia total.

La legislación electoral es clara al aseverar que el financiamiento público prevalecerá sobre el privado reiterando que la base democrática depende de que los actores políticos se sujeten a la legislación jurídica electoral en la que se plasma derechos y obligaciones, con el fin de toda ley de crear condiciones para el mejoramiento de la vida social, jurídica y política a fin de vivir en un estado de Derecho, manteniendo un equilibrio para no caer en un contrapeso, donde el que tiene el poder económico y político sea quien dirija el destino de nuestro país, bien, aun con lo anterior la legislación permite que los partidos se alleguen de recursos privados para cumplir con sus actividades que como entidades de interés público tienen a cargo, estableciendo la legislación límites y modalidades del mismo y prohibiendo aportaciones provenientes de los poderes ejecutivo, legislativo, dependencias gubernamentales, personas físicas o morales extranjeras, así como ministros de cultos religiosos, empresas de carácter mercantil, organismos internacionales, personas físicas o morales de carácter extranjero o no identificadas, para evitar ingresos provenientes de fuentes que pudieran significar desvío ilegal de recursos públicos o injerencias de carácter laico o bien se diera lugar al tráfico de influencias; sin embargo existieron

irregularidades en el proceso electoral del año 2000 tal es el caso del asunto llamado PEMEXGATE.

### **3.2. EL PEMEXGATE**

Pemexgate término que se acuñó para identificar el financiamiento irregular obtenido por el PRI de la Paraestatal Petróleos Mexicanos (en adelante PEMEX). Término que se origino por el asunto que sucedió en Estados Unidos en el ya famoso escándalo Watergate que costo a Richard Nixon la presidencia, al descubrirse las escuchas ilegales realizadas en contra de los miembros del Partido Demócrata, espionaje político financiado con dinero obtenido a través de una campaña ilegal de donativos.

#### **3.2.1. La Denuncia**

El IFE inicio investigaciones sobre este asunto, el *Pemexgate* a partir de la denuncia interpuesta por el secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de la administración del presidente Vicente Fox, Francisco Barrio, denuncia interpuesta en fecha 10 de diciembre del año 2001 ante la Unidad Especial contra la Delincuencia Organizada (UEDO) de la Procuraduría General de la República (PGR), por un presunto desvío irregular de recursos públicos de Petróleos Mexicanos al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la Republica Mexicana (STPRM) durante la campaña electoral del año 2000.

En diversos medios de comunicación escritos se hablo del asunto señalando que el desvío de de recursos de PEMEX oscilaba en una cantidad de cuatrocientos millones de pesos de los cuales gran cantidad había sido utilizada para financiar las campañas del Partido Revolucionario Institucional y en particular; las actividades proselitistas del excandidato a la presidencia Francisco Labastida Ochoa; pronto los antagonistas del PRI dieron cuenta de la magnitud de lo sucedido ya que además de que el PRI hubiese obtenido recursos públicos, estos por su propia naturaleza no se informaron ante la Comisión de Fiscalización (en adelante Comisión) del IFE; así que el

representante del Partido de la Revolución Democrática Pablo Gómez Álvarez presento una queja el día 23 de enero de 2002 haciendo alusión a lo siguiente:

“1. Que derivado de las investigaciones realizadas por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de la Federación y la Procuraduría General de la República se ha detectado un desvío y transferencias monetarias realizadas por la empresa paraestatal federal denominada Petróleos Mexicanos, con sus siglas “PEMEX”, por la cantidad de un mil cien millones de pesos a favor del Partido Revolucionario Institucional. Señalan las investigaciones difundidas, que dicho partido político recibió los recursos de la empresa paraestatal por la vía del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la Republica Mexicana (por sus siglas STPRM), y que los distribuyó en diversos distritos electorales en beneficio de la campaña a la Presidencia de la República de su entonces candidatos Francisco Labastida Ochoa.

2. Que para que los recursos provenientes de la paraestatal (por medio de su sindicato), pudiera ingresar al Partido Revolucionario Institucional, fueron simuladas rifas en las que los familiares de los responsables del órgano de finanzas del partido resultaban ganadores de altas cantidades de dinero, los cuales reembolsaban al referido partido político.

3. Que de la simple revisión de los gastos ordinarios y de campaña correspondientes al ejercicio del año 2000 presentados por el Partido Revolucionario Institucional a este Instituto [al IFE], puede desprenderse con facilidad que dicho partido omitió informar a la Comisión de Fiscalización de este Instituto al menos los mil cien millones de pesos que fueron presuntamente aplicados a la campaña electoral de su candidato presidencial en el proceso electoral 1999-2000.

4. Que del dictamen consolidado aprobado por el Consejo General del Instituto en sesión ordinaria de fecha seis de abril de 2001, correspondiente al informe de gastos de campaña presentado por el Partido Revolucionario Institucional, se desprende que dicho partido informó al Instituto que había recibido para la campaña presidencial y en el rubro de aportaciones de militantes y simpatizantes, solamente un total de \$3,405,209.21 (tres

millones cuatrocientos cinco mil doscientos nueve pesos 21/100 m.n.) cifra en nada comparada con los mil cien millones de pesos que presuntamente recibió de Petróleos Mexicanos [...] Aún más. El partido político denunciado informó al Instituto haber recibido para todas sus campañas de Presidente de la República, Diputados y Senadores sumando su financiamiento público y privado), un total de \$902,776,336.43 ( novecientos dos millones setecientos setenta y seis mil trescientos treinta y seis pesos 43/100 m.n. ). Es decir que de haber recibido el Partido Revolucionario Institucional la cantidad de mil cien millones de pesos (que se denuncia fue aplicado solamente a su campaña de Presidente de República), dicho monto sería superior a la totalidad del financiamiento que reporto para todas sus campañas.

5. Que por otro lado, y en el supuesto de que los mil cien millones de pesos hubieran sido recibidos por el Partido Revolucionario Institucional para el ejercicio de sus gastos ordinarios estos tampoco se verían reflejados en su informe anual respectivo.

6. Que además el senador Eduardo Tours [...]el día veintitrés de enero del presente año declaró a los medios de comunicación en una conferencia de prensa que, por él mismo, consiguió la cantidad de 890 millones de pesos los cuales fueron aplicados a la campaña presidencial de Francisco Labastida Ocha, candidato del Partido Revolucionario Institucional [...] Dicha cantidad supera por sí misma el total de lo que dicho partido político reportó como sus ingresos totales en su informe de gastos de campaña correspondiente al ejercicio 1999-2000 y sólo por lo que se refiere a la campaña para Presidente de la República.”<sup>54</sup>

Es así como la Comisión inicio sus indagaciones integrando el expediente Q-CFRPAP-01/02 PRD vs PRI.

El IFE realizo varios requerimientos a diferentes autoridades hacendarías y financieras a fin de recabar información necesaria, solicitando la colaboración de los mismos, entre esas autoridades están:

---

<sup>54</sup>CÓRDOVA, Lorenzo, y MURAYAMA, Ciro. *Elecciones, dinero y corrupción Pemexgate y Amigos de Fox*, Edit. Cal y Arena, México, 2006 pp. 41-44

La Procuraduría General de la República,  
Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo,  
Secretaría de Gobernación,  
Auditoría Superior de la Federación,  
Comisión Nacional Bancaria y de Valores,  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público,  
Institutos electorales de las 32 entidades,  
Petróleos Mexicanos,  
Sindicato de PEMEX,  
Cámara de Diputados, y  
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La Comisión de fiscalización a través del secretario técnico del IFE presentó denuncia de hechos ante la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) por la probable comisión de algún delito cumpliendo con la obligación estipulada en el Reglamento que establece los lineamientos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, ordenamiento que a la letra señala:

“Artículo 21...

21.4. En caso de que la Comisión haya detectado, con motivo de la revisión de los informes, hechos de la revisión de los informes, hechos que hagan presumir o pudieran hacer presumir violaciones a disposiciones legales cuyo conocimiento compete a una autoridad distinta de la electoral, lo incluirá en el dictamen consolidado correspondiente y lo informará por oficio a la secretaría ejecutiva para que proceda dar parte a la autoridad competente.”

### 3.2.2. OBSTACULOS JURÍDICOS

La investigación presentó dificultades como lo referimos antes, como lo fue al momento de requerir información a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (en adelante CNBV) de transferencias financieras y acceder a las cuentas bancarias del PRI del periodo de la elección, es decir, entre agosto de 1999 y diciembre de 2000, esta se negó rotundamente a proporcionar la información aduciendo el famoso secreto bancario y fiduciario que la Ley de Instituciones de Crédito y el Código Fiscal establecen para protección de los usuarios, aun cuando el Tribunal Federal Electoral había resuelto que el IFE era una autoridad hacendaría para fines fiscales y, en consecuencia se encontraba dentro de los supuestos de excepción a los secretos mencionados y, por ello, podía tener libre acceso a la información del sistema bancario nacional, sin embargo la CNBV no tomó en cuenta dicha resolución del Tribunal argumentando que la misma se emitió en un caso diferente pues esta facultad reconocida por el Tribunal fue dentro del contexto del asunto de los *Amigos de Fox*, el IFE promovió entonces un incidente de inejecución de sentencia al verse ante la negativa de la CNBV en donde el Tribunal resolvió a favor de la CNVB al establecer la falta de generalidad de la sentencia en razón al principio de la relatividad de la misma ya que esta solo tiene efectos para el caso concreto y sujetos involucrados en ese caso.

De pronto al igual que en el asunto de *Amigos de Fox*, hubo un cambio de actitud del propio partido (PRI) al mostrar cierta disposición para seguir con la investigación, enviando a través de la Coordinación de Asuntos Jurídicos del PRI oficio a la autoridad electoral en el que se señalaba que la dirigencia del PRI (la cual era distinta al momento de iniciarse la investigación y que esta ahora se regía por Roberto Madrazo), giraba instrucciones a los titulares de todas sus secretarías, coordinaciones, comisiones, organismos especializados y órganos nacionales de apoyo, para que se pusiera a disposición del IFE la información que solicitara y lo

extraordinario es que también lo autorizaba ante la CNBV para acceder a sus cuentas bancarias.

La indagatoria realizada por la FEPADE ayudó a gran escala al IFE para que este tuviese elementos necesarios para cerrar su instrucción y poder emplazar al PRI, entonces el IFE se apoyo en el expediente entregado por la Procuraduría General de la Republica cuyo contenido consistieron en elementos de pruebas, documentales que mostraba convenios por medio de los cuales la paraestatal transfirió importantes cantidades de dinero a las cuentas del sindicato petrolero, así como el contrato de apertura de una cuenta bancaria en la que se autorizaba a ciertas personas para retirar dinero de la misma, testimoniales de personas involucradas en los hechos de lo que se afirmaba que el dinero había sido retirado de la institución bancaria para ser transportado en una camioneta Grand Cherokee propiedad de Francisco Labastida Ochoa y que el dinero había sido destinado para sufragar gastos de la campaña presidencial.

Por su parte el PRI emitió su defensa, además de la jurídica hizo declaraciones a la prensa escrita a través de su director jurídico Miguel Ángel Yunes acusando a la autoridad electoral de ser parcial y de proteger a los *Amigos de Fox*.<sup>55</sup>

El 29 de diciembre de 2002 el Partido Revolucionario Institucional dio respuesta al emplazamiento exponiendo sus excepciones y defensas y presentado pruebas, exponiendo cuatro puntos con los cuales pretendía desecharan la queja interpuesta en su contra:

#### COSA JUZGADA

Al PRI se le estaba juzgando dos veces, ya que al momento de presentar sus informes anual y de campaña ante el IFE estos fueron revisados además de ser ratificados por el Tribunal Electoral, asimismo como venció el término para impugnar los informes estos fueron consentidos y consumados. En el dictamen esta excepción

---

<sup>55</sup> CANTÚ, Maria Elena. "El PRI no recibió un solo centavo". Revista Milenio, Número 282, México, Febrero 2003, p. 18

no se considero por que material y jurídicamente eran distintos, ya que lo que ahora se investigaba era precisamente informes, irregularidades que en su momento el IFE desconoció y confirmar si efectivamente los informes presentados en el 2000 eran correctos y que no se hubiera omitido información.

## FRIVOLIDAD

En este punto el PRI alegó que los hechos totalmente ambiguos y que la queja se basaba en meras suposiciones no teniendo verdadera motivación para iniciar el procedimiento administrativo que se encontraba realizando el IFE, este contestó que el Tribunal Electoral se rige bajo el principio inquisitivo, es decir, que bastaba con meros indicios para suponer la comisión de un ilícito para que se diera entrada a una queja e iniciar las investigaciones correspondientes.

## OSCURIDAD EN EL EMPLAZAMIENTO

El PRI sostuvo que el IFE señalaba pruebas de manera general, pero sin especificarlas y a un menos sin identificarlas con claridad lo que afectaba a la realización de una defensa adecuada; a lo que el IFE contestó que enlistaba con precisión los elementos indiciarios basados en diversas pruebas.

## NORMA DE EXCEPCIÓN

El PRI argumento que la investigación del IFE se basaba en el expediente integrado por la UEDO y que las declaraciones ministeriales de los testigos se obtuvieron violentando las garantías individuales por lo que la Comisión no podría basarse en investigaciones que se encontraban viciadas por la inconstitucional con que las mismas se habían realizado, además que dichas investigaciones no se podían tomar en cuenta ya que aun no se había dictado sentencia alguna; mismo argumento que emitió Miguel Ángel Yunes en una entrevista con la revista *Milenio* al declarar:

“Los testigos protegidos que estuvieron detenidos durante tres meses prácticamente los exprimieron, los hicieron declarar lo que la Procuraduría quiso.”

“Indebidamente el IFE está aceptando como prueba la declaración de testigos protegidos en, una ley especial, la ley en contra de la delincuencia. Entonces al IFE le ha parecido válido el admitir esa prueba violando totalmente la normatividad...”<sup>56</sup>

Luego entonces entre las características del IFE esta su autonomía por lo cual el Instituto argumento que podía allegarse de información y que su actuar no dependía de otras autoridades, asimismo señalaba que el IFE no era autoridad para emitir resolución alguna sobre la inconstitucionalidad de una ley o de los actos de otras autoridades, por lo que no podía resolver en cuanto a que si era inconstitucional o no, las declaraciones obtenidas por la UEDO.

### **3.2.3. DICTAMEN DEL IFE**

El dictamen elaborado por la Comisión de Fiscalización se basó en pruebas plenas como las documentales públicas y privadas, documentos validados como la carta del sindicato de PEMEX a Banorte por la que se autorizaba a seis personas para que retiraran el dinero, hizo caso a pruebas comprobables, distinguiendo entre aquellos elementos que tenían carácter indiciario.

El Consejo General del IFE impuso una multa al PRI por 1000 millones de pesos con base a las siguientes consideraciones:

“El día 5 de junio de 2000 se firmó el Convenio Administrativo Sindical número 9399 celebrado entre la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, mediante el cual la paraestatal concedía un préstamo al sindicato por \$640,000,000.00 (seiscientos cuarenta millones de pesos 00/100 M.N.).

El día 8 de junio de 2000 Petróleos Mexicanos giró a nombre del mencionado sindicato el cheque número 8648 por la misma cantidad.

---

<sup>56</sup> *ibídem* p. 19

El mismo día 8 de junio de 2000 se realizó el depósito del mencionado cheque número 8648 en la cuenta 559-02069-9 del Banco Mercantil del Norte, cuyo titular era el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

También el 8 de junio de 2000 el secretario tesorero del sindicato de Trabajadores Petroleros, Luis Ricardo Aldana Prieto, dirigió un escrito a la Caja General del Banco Mercantil del Norte, S. A., mediante el cual autorizó a dicha institución bancaria a entregar a Elpidio López López, Melitón Antonio Cázarez Castro, Alonso Veraza López, Gerardo Trejo Mejía, Andrés Heredia Jiménez y Joel Hortiales Pacheco, diversas cantidades de dinero en efectivo del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana a través del Servicio de Traslado de Valores en tránsito.

Los retiros comenzaron a realizarse a partir del día siguiente esto es, el 9 de junio de 2000.

La Cantidad de \$500, 000,000.00 (Quinientos millones de pesos 00/100 M.N.) fue retirada los días 9, 12, 13, 14, 15, 16, 19 y 20 de junio por las personas antes referidas organizadas ....

La Cantidad de \$140, 000,000.00 (Ciento cuarenta millones de pesos 00/100 M.N.) fue retirada por el secretario tesorero del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, Luis Ricardo Aldana Prieto, los días 21, 22 y 23 de junio de 2003.<sup>57</sup>

Del estudio hecho por el Consejo General del IFE respecto al dictamen concluyó que con base a las pruebas obtenidas y con la declaración de los implicados en este asunto, el cual fue organizado y llevado a cabo mediante una acción colectiva de seis de los participantes implicados, ya que los retiros se hicieron ininterrumpidamente interviniendo en parejas además de que cinco personas tenían vínculo laboral con el PRI, es decir, cuatro eran funcionarios de la Secretaría de Administración y Finanzas de su Comité Ejecutivo Nacional, una más laboraba en la Coordinación Administrativa

---

<sup>57</sup>CÓRDOVA, Lorenzo, y MURAYAMA, Ciro. Op. cit. p.76

de la Secretaría de Elecciones, la restante no se pudo comprobar si tenía vínculo con el PRI, así las cosas las personas previamente autorizadas por el secretario tesorero del Sindicato Petroleros de la Republica Mexicana, harían los retiros en parejas evidenciándose con 86 comprobantes de Servicios de Valores en Transito del Grupo Financiero Banorte sumando la cantidad de \$500,000,000.00 (quinientos millones de pesos); los \$140,000,000.00 (ciento cuarenta millones de pesos) restantes fueron retirados por el propio tesorero del Sindicato lo que el IFE no tomo en cuenta por no administrarse en materia electoral.

Otra prueba fueron 14 cheques con numero de cuenta 559-02069-9 del Banco mercantil del Norte cuyo titular es el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la Republica Mexicana la suma total de los retiros es igual a la suma del monto de los cheques \$640,000.000.00 seiscientos cuarenta millones de pesos 00/100 M. N.

La acción colectiva referida cuyo objetivo principal era realizar retiros en un periodo de tiempo corto e ingresarlo a las arcas del PRI se confirma con circunstancias de modo, tiempo y lugar:

1. Los retiros se realizaron en parejas, en las que siempre participaba un funcionario del PRI.
2. Los retiros se llevaron a cabo en un mismo lugar, la Caja General, ubicada en La Viga.
3. Los retiros se hicieron en días laborables de forma ininterrumpida
4. La autorización otorgada por el tesorero del STPRM a altos funcionarios del PRI, sindicato que forma parte de la Confederación de Trabajadores de México misma que es una organización adherente del PRI.
5. Aunado a lo anterior, en las declaraciones ministeriales de Meliton Antonio Cázarez, Andrés Heredia y Alonso Veraza, declaran haber firmado en las oficinas de su partido la autorización del tesorero del Sindicato y que ellos recogieron esos

recursos y que los trasladaron a las citadas oficinas del Comité Ejecutivo Nacional en el norte de la ciudad.

Durante la sesión realizada por el Consejo General del IFE en el que participaron cada uno de los integrantes del mismo los cuales fueron: Alonso Lujambio, Jaime Cárdenas, Jacqueline Peschard, Mauricio Merino, Gastón Luken Garza, Jesús Cantú, Virgilio Rivera, José Barragán y el consejero presidente José Woldenberg; cada uno de ellos emitió su voto con base al estudio e investigación realizada dando sus argumentos sosteniendo su convicción ya sea para sancionar o abstenerse de votar en la imposición de la multa al Partido denunciado, el PRI.

#### **3.2.4. LA SANCIÓN**

La imposición de la multa como sanción al PRI fue resultado del estudio efectuado por el Consejo de Fiscalización, se basó en todos y cada uno de los elementos de prueba ya referidos, las cuales le dieron certeza a los hechos, como lo señaló la consejera electoral Jacqueline Peschard, hechos que fueron realizados de manera secreta; y ausente, mismos que adquieren su objetividad con las pruebas; ella insistió en que la Comisión de Fiscalización llevó a cabo una investigación exhaustiva y que esta cerró la instrucción una vez que se tuvieron los elementos necesarios para emitir su juicio, esto en contestación al consejero electoral Jaime Cárdenas Gracia quien emitió su voto particular argumentando que no se desarrollo el estudio de la posible violación al artículo 49 párrafo 11, inciso b) fracciones I y III del COFIPE respecto a los límites de aportaciones de simpatizantes, tanto individualmente como en su conjunto.

#### ARTICULO 49

11. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:

a)...

b) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el párrafo 2 de este artículo. Las aportaciones se deberán sujetar a las siguientes reglas:

I. Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos;

III. Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda;

La regulación jurídica del financiamiento privado parte de aportaciones de militantes, afiliados o simpatizantes siendo la fuente fundamental de recursos de los partidos políticos luego entonces la regulación jurídica del financiamiento privado prevé modalidades y prohibiciones para realizar aportaciones y límites provenientes de simpatizantes y de personas físicas o morales, como se menciona en líneas arriba se tiene un límite global establecido equivalente al 10% del financiamiento público total por actividades ordinarias otorgado a todos los partidos políticos y de .05 % límite en lo que se refiere a aportaciones de personas físicas o morales, para el año 2000 “dicha cantidad ascendía a \$750,228.06 (setecientos cincuenta mil, doscientos veintiocho pesos 06/100 M.N.), de acuerdo al comunicado del secretario de técnico de la Comisión de Fiscalización, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 2000 y el límite de las aportaciones en dinero de los simpatizantes a los partidos para ese mismo año fue de \$150,045,612.51 (ciento cincuenta millones, cuarenta y cinco mil, seiscientos doce pesos 51/100 M.N.)”<sup>58</sup>, dichos montos rebasaron los límites al no informar ingresos por \$500,000,000.00 (quinientos millones de pesos).

---

<sup>58</sup> CARDENAS GRACIA, Jaime. *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, p. 63

Asimismo la aplicación del artículo 264, párrafo 3 del mismo ordenamiento, el cual establecía:

“ARTICULO 264

1....

3. Igualmente, conocerá de las infracciones que cometan las autoridades federales, estatales y municipales a que se refiere el artículo 131 de este Código, en los casos en que no proporcionen en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral. Para ello se estará a lo siguiente:

- a) Conocida la infracción, se integrará un expediente que será remitido al superior jerárquico de la autoridad infractora, para que éste proceda en los términos de ley; y
- b) El superior jerárquico a que se refiere el párrafo anterior deberá comunicar al Instituto las medidas que haya adoptado en el caso.”

Considerando el Consejero Electoral Jaime Cárdenas Gracia, que se debió iniciar los procedimientos establecidos en el artículo en cita respecto de las autoridades que negaron la información solicitada.

Para el Consejero Electoral Jaime Cárdenas Gracia, todos los hechos del convenio, la autorización, los depósitos y los retiros fueron acreditados fehacientemente por la propia naturaleza de la prueba; con esto los demás consejeros presumen que efectivamente el dinero de PEMEX ingresó al PRI, lo que para el consejero Jaime Cárdenas Gracia no es correcto ya que no le da valor absoluto a esta prueba por ser presuncional, y que además la instrucción se cerró precipitadamente sin acreditar si el recurso provenía de forma dolosa o no por parte de PEMEX y si se rebasaron los límites de gastos de campaña.

Asimismo el Consejero Electoral José Barragán presentó una abstención, aduciendo que los elementos del tipo violentado debían de ser estudiados en su conjunto y no

de manera aislada como sucedió aquí, estamos de acuerdo con el cuando refiere que faltó la capacidad de determinar la licitud o ilicitud de esos ingresos y que se hicieron con estos.

El Consejero Presidente José Woldenberg concluyó que del análisis de las pruebas aportadas por las partes en el expediente y de las atribuciones que le confiere la ley y la debida aplicación de la misma depende su legitimidad como autoridad electoral, por lo que se propuso sancionar al partido por la omisión de informar de los ingresos (mismos que no fueron depositados en la propia cuenta bancaria del PRI por que efectivamente no se pretendía informar de los recursos) así la sanción sería el doble del monto cuya recepción se ocultó, es decir, \$1,000,000,000.00 ( Mil millones de pesos 00/100 M.N. ).

Coincidimos con el consejero electoral Jaime Cárdenas Gracia respecto a que no se planteó una investigación completa que permitiera a cada uno de los integrantes del Consejo de Fiscalización interpretar cada uno de los supuestos que fueron transgredidos por el Partidos Revolucionario Institucional y por consecuente sancionar no solo el no haber informado ingresos sino también la violación a los topes de campaña así como a aquellas autoridades que presentaron obstáculos para hacer efectivo lo mencionado por la consejera Jacqueline Peschard en cuanto al artículo 17 constitucional respecto a que la justicia debe ser pronta y expedita siendo este último precepto violentado por las propias autoridades fiscales al no proporcionar la información requerida retrasando así la investigación realizada por el Instituto Federal Electoral.

### **3.3. AMIGOS DE FOX**

#### **3.3.1. La denuncia**

A finales de la campaña electoral a la presidencia del año dos mil se presentaron denuncias formales en contra de la Alianza por el Cambio integrada por los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México.

Se presentaron dos denuncias, una por el representante del Partido de la Revolución Democrática y otra por el diputado del Partido Revolucionario Institucional, en ese entonces Enrique Jackson.

Ambas señalaron que presumían la irregularidad de financiamiento obtenido por la Alianza por el Cambio a pesar de referirse a motivos diferentes.

Por su parte el representante ante el IFE, Jesús Ortega de la Alianza por México conformada por el Partido de la Revolución Democrática, Alianza social, del Trabajo, Convergencia y el Partido de la Sociedad Nacionalista, presentó una queja que en términos generales señalaba que el candidato a la presidencia de la Alianza por el Cambio, Vicente Fox Quesada, recibió financiamiento proveniente del extranjero a través de empresas mercantiles, como la empresa denominada Vegetales Frescos, propiedad de uno de los hermanos del candidato, Juan Pablo Fox Quesada quien enfrentaba denuncia penal interpuesta por First Internacional Bank, el cual le había otorgado un préstamo y este había sido incumplido en cuanto al término de plazo otorgado para su pago.

Durante la sustanciación de la queja, el IFE solicitó información tanto a autoridades hacendarías, como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, personas morales y físicas, el diario la Jornada y el Representante legal del Vegetales Frescos S.P.R. de R.L.; este último, Paulino Loera Hernández declaró por escrito que la empresa que representaba en ningún momento participó en la confección del financiamiento de la campaña presidencial de la Alianza por el Cambio en el año 2000.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le solicitó información en cuanto a la fiscalización de la empresa Vegetales Frescos, así como que se le realizara una auditoria; al Instituto de Protección al Ahorro Bancario y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se les requirió un informe respecto de la transferencia de fondos provenientes del First Nacional Bank a la empresa Vegetales Frescos, misma que se señalaba había sido realizada a través de la institución bancaria Bancrecer; la respuesta a estas solicitudes fue negativa aduciendo nuevamente el Secreto Bancario.

Luego entonces durante la investigaciones realizadas por la Comisión de Fiscalización aún con la poca información con la que contaba, que principalmente fue información proporcionada por la Procuraduría General de la República, se dictaminó que no existía indicio alguno por el que se comprobara alguna irregularidad en cuanto al financiamiento obtenido por la Alianza por el Cambio, la Procuraduría General de la República (en adelante PGR) señaló que Juan Pablo Fox Quesada efectivamente enfrentaba denuncia penal, terminando la misma con el perdón otorgado por First Internacional Bank al haber recibido el pago solicitado y que de dicha denuncia no se desprendería actos u omisiones que permitieran establecer la existencia de un delito electoral.

La denuncia del PRI se hizo a través del diputado en el Congreso de la Unión, Enrique Jackson quien tomó tribuna y en su discurso expreso lo siguiente:

“...el señor Lino Korrodi Cruz, responsable de las finanzas de Acción Nacional, opera un truculento sistema de transferencias de dinero proveniente del extranjero y del país, lo hace apoyado en tres empresas que él administra ubicadas en diferentes ciudades del país y lo hace a través de cuentas bancarias particulares y a través de otras empresas que participan en este manejo financiero, que tiene todos los ingredientes para calificarlo de un sistema de lavado de dinero.

El financiamiento del extranjero se recibe en el Instituto Internacional de Finanzas, con sede en Puebla; el Instituto de Puebla lo transfiere a sus filiales en León, Guanajuato o en Monterrey, Nuevo León.

De las filiales del Instituto Internacional de Finanzas, una sociedad civil los recursos son transferidos a cualquiera de una de las tres empresas que administra el señor Korrodi, responsable de las finanzas del señor Fox. Una se llama K-Beta, S.A. de C.V., otra se llama Grupo Alta Tecnología en Impreso, S.A. de C.V., y la otra se llama ST and K de México, S.A. de C.V.

De igual manera, el financiamiento nacional se canaliza indistintamente a cualquiera de ellas, las del Instituto o las del señor Korrodi; pero finalmente, finalmente, los recursos nacionales y extranjeros van a parar a las cuentas bancarias de las tres empresas del señor Korrodi; de las cuentas bancarias de las empresas del señor Korrodi, los recursos se transferían a las cuentas personales de la señorita Carlota Robinson; la señorita Robinson canaliza los recursos y los dosifica por tres vías distintas; en un caso a un fideicomiso de Bancomer, a nombre del señor Rojas Magnon; en otro caso a diversas personas físicas que convierten en efectivo los cheques, y en otros casos a la cuenta bancaria de Amigos de Fox.

...Una corporación con sede en Bélgica, denominada Dehydration Technologies Belgium, depositó 200 mil dólares en la cuenta a nombre del Instituto Internacional de Finanzas, con sede en Puebla; el Instituto, a su vez, lo transfirió a la empresa denominada "grupo alta Tecnología en Impresos", ubicada en Monterrey, propiedad del señor Korrodi.

La empresa del señor Korrodi el mismo día que recibió el depósito y la transferencia de los recursos provenientes de Bélgica, a través de 8 cheques de Bancomer, cuyas copias están aquí la transferencia y las copias de los cheques, a través de ochos cheques la empresa del señor Korrodi, los transfirió a una cuenta de cheques de la señorita Carlota Robinson, quien en el mismo día que lo recibió, giró a su vez diez cheques, diez cheques de una cuenta de ella de Bancomer a favor de la cuenta: ¿Adivinen de quien? Amigos de Vicente Fox.

El siguiente es otro caso que comprueba el financiamiento ilícito con recursos provenientes del exterior que está recibiendo el candidato Fox. La señorita Valeria Korrodi-seguramente pariente del señor Korrodi- es titular de la cuenta 3039579 del Bank of the West.

El 4 de abril pasado, hace apenas un poco más de dos meses, la señorita Korrodi giró cheques por un total de 85 mil dólares a una cuenta de la señorita Robinson, ahora en IXE, con sede no en Monterrey, ahora en el D.F.

Dos días después de haber recibido esos fondos el 6 de abril, la propia señorita Robinson de su cuenta expidió 3 cheques con cargo en su cuenta en IXE para pagar a una cadena de televisión 900 mil pesos, para pagar la propaganda del señor Fox.

Una más. Con feb 6 de septiembre de 199. Grupo Flexi de León S. A. de C.V. entregó un cheque de Banamex por un millón 150 mil pesos a la empresa K-Beta S.A. de C.V. casualmente propiedad otra vez del señor Korrodi, en septiembre 9, tres días después, la empresa k-beta expidió 17 cheques de su cuenta en el Banco Bital-no me lo van a creer- a favor de la señorita Robinson, por un total de 600 mil pesos.

Pero también en septiembre 8, K-Beta expidió de los mismos recursos 11 cheques de la misma cuenta de Bital, a nombre del licenciado Rito Padilla García, por un total de 250 mil pesos. ¿Saben quien es el licenciado Rito Padilla García? Es el actual secretario particular del gobernador de Guanajuato.

Aquí caben varias preguntas, ¿de quiénes son los recurso?, ¿quiénes aportan a la cuenta de la señorita Korrodi en el Bank of the West de El Paso, Texas? ¿Ahí se concentran recursos de importantes norteamericanos? Es posible pensarlo, está en El Paso, Texas la cuenta. Si esos recursos los utiliza después la señorita Korrodi para dárselos a la señorita Robinson para que ésta pague por cuenta de Fox propaganda en la televisión, cabe preguntarse, ¿están considerados estos recursos en el registro, que están obligados los partidos y candidatos a llevarle sus gastos de campaña. Que

obligados los partidos y candidatos a llevarle sus gastos de campaña, que tiene que entregar cuentas al IFE? Seguramente no, porque los gastos de los partidos no están en cuentas de personas particulares menos con recurso provenientes del extranjero, hay forma de explicar que un empresa en Bélgica gire doscientos mil dólares en un Instituto en Puebla, éste a su vez lo transfiera de inmediato a una empresa del señor Korrodi, jefe de finanzas del señor Fox, éste a su vez de inmediato lo mande a la cuenta de Amigos de Fox.

¿Quiénes son los socios del Instituto Internacional de Finanzas? Las empresas que contratan los servicios de este Instituto, supuestos servicios en asesoría y capacitación, ¿de verdad reciben los servicios?

¿Saben los empresarios que están utilizando sus recursos para ser mandados alas cuentas de los “Amigos de Fox”?, que servicios-cabe preguntarse- pues 17 cheques a la señorita Robinson en su caso , 8 en otro , 10 en otro, 3 en otro, cabe la pena preguntarse ¿qué servicios presta, o qué le vende la señorita Robinson a la empresa K-beta del señor Korrodi, que recibe de la señorita Robinson a la empresa k-Beta del señor Korrodi, que recibe 17 cheques?, o ¿qué servicios le presta el secretario particular del gobernador a la empresa del señor Korrodi que maneja las finanzas del señor Fox?

Estos paseos de los dineros, dineros nacionales y extranjeros que van parar a los “Amigos de Fox” , son los caminos que han seguido los delincuentes de cuello blanco tan detestados por todos nosotros y los narcotraficantes de los que sí sabe mi antecesor en la Tribuna, es el mismo modelo, sabe porque lo leyó, porque nunca pudo darlo, es el mismo modelo que han seguido varias empresas, varias cuentas bancarias, cuentas particulares muchos cheques que han seguido cuantiosa disposición en efectivo, pagos directos, sin pasar por el partido y las finanzas del candidato, empresa que no producen nada, no venden nada, pero sobre todo una pregunta que comparto con ustedes, ¡qué compromisos tiene Fox con los que aportan dinero en Estados Unidos y en Europa?, ¿es sólo simpatía a pesar de que saben, lo que aporta Fox y sus amigos y nosotros sabemos que es ilegal, o están invirtiendo para

impulsar a un tipo incondicional de ellos, a uno que tengan agarrado, a uno que les va a servir a ellos y a sus intereses aunque sea contrarios a los intereses de México? Eso es.

Yo creo que estamos obligados todos a no tomar con ligereza estos datos, esta copias que no son otras de prensa, son copias de cheques del extranjero, copias de cheques de todos los mencionados en esta Tribuna que le ruego a la señora presidenta, tenga a bien recibirlos para que queden asentados como tales en la intervención de su servidor. Muchas gracias.”<sup>59</sup>

### **3.3.2 LA INVESTIGACIÓN**

La investigación iniciada por el IFE en el contexto de esta queja en cuanto a la forma fue llevada a cabo igual que la realizada en la sustanciación de la queja de la Alianza por México, claro, aduciendo hechos diferentes pero que al fin y al cabo se trataba de comprobar actos como, la transferencia de fondos de origen extranjero y de la triangulación realizada por diversos personajes en actos como depósitos y expedición de cheques, datos acerca de las empresas que participaron, así como de realizarles alguna auditoria.

Por Conducto del Vocal ejecutivo en Puebla el IFE inquirió ante las Secretarías del Estado de Puebla y el Registro Publico de la Propiedad y el Comercio del Estado y con varias organizaciones empresariales como la CANACINTRA, COPARMEX, CANACO y CANIRAC, para allegarse de información relativa a las sociedades mercantiles referidas en su discurso del diputado Jackson, además se cuestionó al Instituto Internacional de Finanzas con sede en Puebla acerca del recepción de recursos del extranjero para después transferirlos a las empresas mercantiles, respondiendo no haber recibido recursos del extranjero.

---

<sup>59</sup> Apud. La intervención del diputado Enrique Jackson Martínez, del 21 de junio de 2000, en la tribuna de la Comisión Permanente Del Congreso de la Unión está recogida en las páginas 3-6 del tomo I del dictamen hecho público en la sesión del Consejo General el 10 de Octubre de 2003 respecto de la queja Q-CFRPAP-19/00 PRI vs AC. Citado por: CARDENAS GRACIA, Jaime. Op. Cit. pp.34-36.

Se solicitó información acerca de los hechos denunciados al representante de la asociación Amigos de Vicente Fox, lo cual no se dio, ya que la asociación ya había desaparecido.

TV Azteca dando respuesta al cuestionamiento que se le hizo, respecto a que había recibido de Carlota Robinsón Kauachi, la cantidad de \$900,000.00 M.N. pagada en varios cheques en el mes de Abril de 2000, señaló que efectivamente fue por el pago de publicidad contratada por Amigos de Fox durante el año 1999 en el periodo de precampaña.

Así el IFE solicitó durante diciembre de 2000 y los primeros meses del 2001, información relevante para concretar de manera sólida y palpable una motivación y así contar con elementos suficientes para emplazar a la Alianza por el Cambio, lo cual fue nugatorio dado que las diversas autoridades, como instituciones bancarias negaron toda información solicitada escudándose nuevamente en el secreto bancario.

Luego entonces, el IFE se encontraba imposibilitado para seguir su investigación al no haber medios jurídicos para impugnar las respuestas de las autoridades hacendarías, es a bien señalar que el consejero electoral Jaime Cárdenas Gracia señala en su libro *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox* la importancia de explorar en la vía de controversias constitucionales las responsabilidades administrativas y penales señalado nuevamente el artículo 264.3 del COFIPE.

Ahora bien la negativa de las autoridades hacendarías de negar información se realizó apoyándose en los artículos transcritos; ya que por no estar estipulado en el Código Fiscal que el IFE o la Comisión de fiscalización son autoridades en la materia para poder solicitar información.

El artículo 69 del Código Fiscal de la Federación señala:

“El personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias estará obligado a guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los

contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación. Dicha reserva no comprenderá los casos que señalen las leyes fiscales y aquellos en que deban suministrarse **datos a los funcionarios encargados de la administración y de la defensa de los intereses fiscales federales**, a las autoridades judiciales en procesos del orden penal o a los tribunales competentes que conozcan de pensiones alimenticias, o en el supuesto previstos en el artículo 63 de este Código...”.

El artículo 117 de la ley de Instituciones de Crédito establece:

“Las instituciones de crédito en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, sino al depositante, deudor, titular o beneficiario que corresponda, a su representantes legales o a quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio, salvo cuando las pidieren la autoridad judicial en virtud de providencias dictada en juicio en el que el titular sea parte o acusado y las autoridades hacendarías federales, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria, para fines fiscales..”

El IFE es autoridad electoral como lo mencionamos en nuestro Capítulo Primero, a lo que además señalamos podemos atribuir ante la ausencia de no estar establecido en el COFIPE como en el Código Fiscal de la Federación, que es una autoridad fiscalizadora, ya que cuando realiza actividades de fiscalización, se encuentra con este impedimento que no le permite llevar a cabo las actividades establecidas en el artículo 49-A, como oportunamente ya analizamos.

Así las cosas el IFE a través de su Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas cerró la instrucción dando oportunidad a los interesados en este caso a los partidos de impugnar dicha resolución, lo que para el IFE le resultaría factible, que el Tribunal Electoral ( en adelante Tribunal ) conociera y estudiara los impedimentos que hacían imposible continuar con sus pesquisas y de esta manera la máxima autoridad en la

materia, es decir, el Tribunal subsanara esas deficiencias y poder continuar con la investigación, siendo así como sucedió.

El PRI y el PRD al darse por notificados de la resolución impugnaron la misma, el Tribunal desecho el recurso promovido por el PRD al considerar que los hechos enunciados por este no aportaban elementos probatorios suficientes para presumir que la coalición Alianza por el Cambio hubiese violado lo dispuesto por el párrafo 2 del artículo 269 del COFIPE respecto de los incisos c), d), f) o g) , en resumen lo que se establece en dicho ordenamiento es la prohibición de aceptar aportaciones económicas de personas o entidades que no están facultadas para ello así como el sobrepasar los límites fijados y de no haber presentado informes en los términos previstos; y no es que la Alianza por el Cambio no haya incurrido en esas faltas sino que los hechos en que se baso para expresar sus agravios el representate del PRD no fueron acreditados mediante prueba plena, máxime que la Procuraduría General de la República desentraño la relación de obligación que tenía la empresa Vegetales Frescos con el First Internacional Bank así como con Juan Pablo Fox y que tal contexto no suponía infracción alguna a la ley electoral.

En cuanto al recurso interpuesto por el PRI fructifico, ya que el Tribunal revocó la resolución del IFE en la que desechaba la queja del partido agraviado, así el Tribunal ordenó que se reabriera la investigación aludiendo la facultad que la Constitución Federal y la legislación secundaria ( el COFIPE ), le confiere al IFE para continuar sus pesquisas anteponiendo el *principio inquisitivo*, es decir, la obligación del IFE como autoridad para investigar por todos los medios a su alcance, de manera que no se limite al mero trámite y desahogo de pruebas de las partes involucradas o aun si hay inactividad procesal.

De manera que el Tribunal le reconoció al IFE su carácter de autoridad hacendaría lo cual consideramos adecuado y procedente, máxime si tomamos en cuenta que:

“La voz hacienda tiene su origen en el verbo latino *facera*, aun cuando algunos sostienen que deriva del árabe *ckásena*, que significa cámara del tesoro con el

adjetivo de pública significa.....toda la vida económica de los entes públicos”<sup>60</sup>, por lo que el Tribunal señaló que el termino de hacienda no debía solo entenderse en sentido subjetivo,<sup>61</sup> sino que también en sentido objetivo y funcional, es decir, que dicho status se le atribuye a todos aquellos órganos que realicen funciones hacendarías, lo que implica realizar actividades dirigidas a la organización y administración de los recursos públicos. Así las cosas atendiendo lo anterior consideramos que el IFE se establece en el supuesto que el propio artículo 69 del Código Fiscal de la Federación prevé:

“El personal oficial que intervenga... Dicha reserva **no** comprenderá los casos que señalen las leyes fiscales y aquellos en que deban suministrarse **datos a los funcionarios encargados de la administración y de la defensa de los intereses fiscales federales**, a las autoridades judiciales en procesos del orden penal o a los tribunales competentes que conozcan de pensiones alimenticias, o en el supuesto previstos en el artículo 63 de este Código...”.

Luego la *función fiscal* es entendida como la cuestación de impuestos, contribuciones y derechos (siendo estos los ingresos del Estado), y su distribución, pero que además el realizar actividades de vigilancia, investigación y comprobación de la correcta aplicación de esos ingresos también se debe entender como función fiscal.

En este sentido y como ya lo señalamos los partidos políticos son entidades de interés público cuyas actividades y funcionamiento y en especifico las finanzas del mismo son reguladas por la Comisión de Fiscalización quien vigila, controla y supervisa que sus recursos tanto público como privado sean utilizados para la consecución de fines de interés público, político y social, es así como al realizar las actividades fiscales se le consideró como *Autoridad Hacendaría*.

---

<sup>60</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*, vigésima quinta edición, Ed. Porrúa, México, 2003, p. 81

<sup>61</sup> y que como referimos anteriormente el obstáculo que se enfrento el IFE al no estar señalada textualmente en la ley fiscal como autoridad hacendaría le impide acceder a información necesaria para su instrucción

Amén de lo anterior, el IFE reabrió la investigación solicitando nuevamente informes a las autoridades ya mencionadas quienes contaban con información que ayudaría dilucidar el contexto mediante el cual se llevo a cabo la triangulación de ingresos percibidos por la Alianza por el Cambio,

Así se rastrearon cuentas del PAN y del PVEM por medio de la CNBV y solicitando información financiera a los 32 organismos electorales locales, para la identificación de personas físicas y morales que aparecían involucradas en los hechos denunciados se apoyaron en el Registro Federal de Electores, en el Servicio de Administración Tributaria, en la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como en los Registros Público de la Propiedad y de Comercio del D.F. y de Guanajuato.

Respecto el dar a conocer a detalle las cuentas bancarias de los actores involucrados, no obstante la resolución del Tribunal de reconocerle el carácter de autoridad hacendaría, se negaron e interpusieron amparos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se apoyo nuevamente en el secreto bancario por lo que el IFE promovió un incidente para ejecución de sentencia para obligar a dicho órgano atender los requerimientos.

El artículo 73 fracción VII de la Ley de Amparo establece que el juicio de amparo es improcedente contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral, sin embargo se interpusieron los amparos, usando como estrategia el señalar como autoridad responsable a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, amén de que las solicitudes que esta autoridad hacia derivaran del pedimento del IFE, luego entonces los jueces de distrito otorgaron la suspensión definitiva en tanto no se resolvieran las demandas de amparo. El IFE concurrió a todos y cada uno de los amparos como tercero interesado y también interpuso incidente de inejecución de sentencia de manera que el Tribunal resolviera sobre la invalidez, ineficiencia e inaplicabilidad o revocación de las suspensiones provisionales o definitivas otorgadas por los jueces de amparo a todos aquellos personas que solicitaron la protección y amparo para que sus cuentas bancarias no fueran investigadas.

En consecuencia el Tribunal Electoral en su sentencia interlocutoria pronunció que no estaba dentro del ámbito de jurisdicción para resolver sobre la invalidez ineficiencia e inaplicabilidad de dichas suspensiones de amparo otorgadas por los jueces de distrito, ni de obligar a las autoridades a respetar su pronunciamiento emitido respecto del reconocimiento que le hacía al Instituto Federal Electoral como Autoridad Hacendaría.

Ante este pronunciamiento el IFE emitió un desplegado en el que daba cuenta del inicio de las pesquisas en el asunto de los Amigos de Fox y de los obstáculos a los que afrento y aún cuando la máxima autoridad en la materia le reconociera el carácter de autoridad hacendaría se le seguía negado información teniendo por consecuencia el retraso de las investigaciones por lo que solicitaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que atrajera el caso y de una vez dar solución definitiva sobre las facultades del IFE amén de desarrollar la consolidación de la democracia en nuestro país.

Entre diciembre de 2002 y febrero de 2003 se sobreseyeron los amparos dando la razón al IFE en cuanto a que las solicitudes que formulaba la CNBV a los bancos eran requerimientos del IFE apoyado en la sentencia emitida por el Tribunal Electoral, por lo tanto entraban plenamente en un ámbito electoral. Hubo quienes interpusieron el recurso de revisión llegando uno de ellos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este fue el caso promovido por la Institución bancaria BBV-Bancomer en su carácter de fiduciaria del Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México constituido por Carlos Rojas Magnon. A un día de la sesión del 8 de abril de 2003 en que la Suprema Corte conociera el proyecto de sentencia realizado por el Ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia y de confirmar que el Secreto Bancario no era impedimento para el IFE para que este continuara con las investigaciones. El fideicomiso de Carlos Rojas Magnon se desistió del amparo dejando sin materia el caso ante la SCJN.

Frente a este contexto el Secretario de Gobernación, en ese entonces Santiago Creel, anunciaba que se darían a conocer las cuentas bancarias de la campaña

panista, así como el desistimiento de los amparos interpuestos por Lino Korrodi, Carlota Robinsón y Carlos Rojas Magnon. Ante estas declaraciones se dejaban ver la relación entre administración federal y dichos particulares.

Luego de los intentos fallidos llevados a cabo por todas las personas involucradas en el asunto Amigos de Fox para obstaculizar las investigaciones del IFE para desentrañar la red de financiamiento ilegal utilizada durante la campaña presidencial, no tuvieron mas que autorizar expresamente a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para que enterará al IFE toda la información que se requiriera para conocer a plenitud el caso.

Una vez que el IFE se allegó de material suficiente para emplazar a los partidos involucrados se determino hacer dicho emplazamiento el 24 de julio de 2003. Los partidos PAN y PVEM solicitaron al igual que sucedió en el asunto del Pemexgate la ampliación del plazo para dar contestación, ambos partidos utilizaron estrategias y argumentos distintos para negar vinculación alguna con el financiamiento paralelo.

La respuesta del PAN fue negar cualquier conexión con las personas referidas en el expediente tales como la Asociación Civil Amigos de Vicente Fox y el Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México, entes centrales en la red de transferencias de los cuales le eran ajenos y que de las pruebas aportadas no podría suponerse de manera fundada que el PAN y la Coalición hubieran cometido algún ilícito, las mencionadas pruebas solo tenían carácter indiciario.

En tanto el Partido Verde Ecologista de México argumento que este no tenía responsabilidad alguna y que en todo caso la responsabilidad la adquiría el PAN ya que dicha coalición se formó en el año 2000 después de haberse dado los ilícitos que aducía el IFE, asimismo señaló la discriminación por parte del PAN al no permitirle la incorporación en las sesiones del órgano de Administración y finanzas de la Alianza por el Cambio.

La Comisión de Fiscalización refuto dichos argumentos de ambos partidos señalando que la obligación de vigilar que todos sus candidatos y militantes se ajustaran a lo establecido en el artículo 38 del COFIPE, era de ambos.

El artículo 38 establece:

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos..”<sup>62</sup>

Reforzando con el criterio de *culpa in vigilando*, es decir, el papel de garante que juegan los partidos políticos respecto de la conducta de sus militantes, razón por la cual el acreditar una falta cometida por éstos, automáticamente suponía el incumplimiento de la obligación de garantía que tienen los partidos por cualquiera de dos razones, bien porque se aceptaban dolosamente las conductas, o porque culposamente o por negligencia se toleraban o desatendían esas conductas.

Y que si el PVEM fue sujeto de la discriminación referida por qué no denunció la exclusión, dicho partido adquiere la obligación de vigilar en el momento que designa como candidato presidencial a Vicente Fox Quesada hecho que sucedió el 4 de diciembre de 1999 y a partir de la suscripción con el PAN del convenio de coalición que originó la Alianza por el Cambio misma que surgió el 7 de diciembre del mismo año.

Asimismo se establecía con claridad que la Asociación Civil Amigos de Fox. A.C. y el Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México siguieron captando recursos después del 12 de septiembre de 1999 fecha en que el PAN eligió a Vicente Fox Quesada como su candidato presidencial nuevamente reiterando la obligación de

---

<sup>62</sup> <sup>62</sup> supra: COFIPE

informar que diversas instancias erogaban gastos a favor de su candidato presidencial.

Una vez desahogadas las pruebas, la Comisión de Fiscalización sesionó a principios de octubre de 2003, aprobó por mayoría de votos el dictamen y el proyecto de resolución, y el presidente del Consejo General convocó a sesión extraordinaria para el 10 de Octubre de 2003, en donde en definitiva se resolvió el asunto por mayoría de seis votos a favor de tres abstenciones.

### 3.3.3. LA SANCIÓN

Como resultado de las irregularidades de financiamiento que el IFE consideró como acreditadas en su proceso de investigación se determinó imponer la sanción correspondiente de acuerdo a lo establecido en el COFIPE lo cual consiste en:

| Concepto  | Normas Violadas  | Partido Acción Nacional | Partido Verde Ecologista de México | Total            |
|---|--|-------------------------|------------------------------------|------------------|
| Aportaciones no reportadas y superación de límites individuales | Artículo 49-A, párrafo 1 incisos a y b, párrafo 11, inciso b, fracciones III y IV del COFIPE | \$142,985,525.36        | \$39,469,619.10                    | \$182,455,144.46 |
| Origen: empresas  | Artículo 49, párrafo 2, inciso g del COFIPE  | \$28,134,319.39         | \$7,760,174.13                     | \$35,894,493.52  |
| Origen: Extranjero  | Artículo 49, párrafo 2, inciso f, del COFIPE   | \$246,040.20            | \$110,539.80                       | \$356,580.00     |
| Origen: recursos provenientes del Senado de la República        | Artículo 49, párrafo 2, inciso a del COFIPE  | \$931,760.58            | \$418,617.08                       | \$1,350,377.66   |
| Origen: fuente no identificada                                  | Artículo 49, párrafo 3 del COFIPE  | \$71,714,432.14         | \$19,780,698.21                    | \$91,495,130.35  |
| Violación al tope de gastos de campaña presidencial             | Artículo 182-A, párrafo 1 del COFIPE   | \$116,658,961.73        | \$116,658,961.73                   | \$233,317,923.46 |

| Concepto  | Normas Violadas                             | Partido Acción Nacional | Partido Verde Ecologista de México | Total            |
|---|---|-------------------------|------------------------------------|------------------|
| Empresas mexicanas de carácter mercantil: Grupo Alta Tecnología de Impresos, S. A. de C.V. al PAN | Artículo 49, párrafo 2, inciso g del COFIPE | \$200,000.00            | \$0.00                             | \$200,000.00     |
| Entrega tardía de recibos (PAN) de simpatizantes y militantes                                     | Artículo 38, párrafo 1 inciso k del COFIPE  | \$100,000.00            | \$0.00                             | \$100,000.00     |
| Total   |   | \$360,971,039.40        | \$184,198,610.05                   | \$545,169,649.45 |

63

Bien, una vez que la ardua tarea del Instituto Federal Electoral, a través de la Comisión de Fiscalización, llegó a su cometido, es decir, a sancionar las violaciones en que incurrieron los partidos integrantes de la Alianza por México, podemos observar que el mayor obstáculo jurídico con el que se encontraron, fue no tener reconocido tanto en nuestra Ley Suprema, es decir, nuestra Constitución así como en su Ley Reglamentaria del Artículo 41 constitucional, el COFIPE, el carácter de Autoridad Hacendaría, terminó que ya tuvimos a bien explicar, función que realiza una Institución tan importante como lo es el IFE que como tal contribuye al desarrollo democrático, requiriendo dicho instituto en sentido estrictamente jurídico que se le reconozca como tal y se especifiquen las facultades que como Autoridad en dicha materia tiene para poder llevar cabo dicha función fiscalizadora para no depender de meras interpretaciones y que las mismas se necesitaran en cada caso que se presente por no tener establecidas esas facultades de carácter general como ya se mencionó, perdiendo así certeza jurídica en el principio consagrado en el artículo 17 constitucional al referir la justicia pronta y expedita; es por eso que el poder legislativo tiene que elevar el carácter de Autoridad Hacendaría a rango de ley, es decir, que se señale que el Instituto Federal Electoral tiene las facultades como tal.

---

<sup>63</sup> Tomado del libro: CARDENAS GRACIA, Jaime. *Lecciones de los Asuntos PEMEX y Amigos de Fox*, Instituto De Investigaciones Jurídicas, México 2004 p. 55 y 56.

Coincidimos con el, en ese entonces, Consejero Electoral Virgilio Rivera Delgadillo al referir en la sesión del Consejo General:

“El proyecto de resolución que se presento al individualizar la sanción e imputar las conductas ilícitas a los partidos políticos integrantes de la Coalición, valora únicamente el carácter objetivo y no el carácter subjetivo. Entendiendo por carácter objetivo condiciones de modo, tiempo y lugar de la ejecución, es decir, hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas.”<sup>64</sup>

Entendiendo lo anterior que si bien se sancionó a los partidos como entes jurídicos dejando de lado la conducta de los que lo integran, es decir, creemos que como se ha señalado el principio de *culpa in vigilando* nos conlleva a que la obligación de vigilar las acciones y actividades que cada integrante le corresponde a cada partido, es decir, que cumpla con los principios y ajustarse a los mismos. Es importante destacar que la conducta como tal del incurre en la violación de los preceptos legales, en este caso de normas electorales, deben ser sancionadas como tales de manera personal con multa o inhabilitación de sus derechos electorales o bien la pérdida del cargo que se obtuvo, como lo asevero el representante del Partido de la Revolución Democrática en la sesión del Consejo General Juan N. Guerra Ochoa:

“Quizá la ley debería de contener, son de las reformas que hay que hacer, en caso de este tipo de violaciones lo que procede es la nulidad o la pérdida del cargo, por que no podemos seguir permitiendo, si queremos que nuestra democracia se consolide, que tengamos presidentes con “marranadas” y violando la Constitución, como ha sido no solamente en el presente, sino también hacia atrás...”<sup>65</sup>

Por lo anterior concluimos que la Ley Electoral (COFIPE), además de carecer de elementos normativos que especifiquen las atribuciones del IFE como autoridad fiscalizadora, también creemos que no existen sanciones con verdadera fuerza jurídica y nos referimos a que sancionar a partidos infractores de la ley con multa es

---

<sup>64</sup> CÓRDOVA, Lorenzo, y MURAYAMA, Ciro. Op. cit. p.199

<sup>65</sup> Ibidem Pág. 191

meramente un correctivo que solo permite hacer de observancia de que los demás participantes en la política de nuestro país (nos referimos a los partidos políticos) no incurran en dichas contravenciones, sin embargo dichas violaciones son graves máxime que en este caso se trato de la elección presidencial permitiendo el financiamiento paralelo ilícito el acceso al poder público al C. Vicente Fox Quesada por medio del voto de los mexicanos, vulnerando nuestra soberanía.

## CAPÍTULO 4

### DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y ELECTORAL 2008

Hemos aseverado en nuestro capítulo anterior críticas a los partidos políticos respecto a su actuación en las elecciones del año 2000 donde se vieron involucrados en situaciones irregulares y desapegadas a la legislación electoral, así mismo se ha dicho lo costoso que resulta la democracia en nuestro país; nuestro marco jurídico electoral ha tenido sus avances como lo señalamos en nuestro Capítulo Segundo del presente trabajo, hemos observado la evolución que este sistema electoral ha tenido, sin embargo ha sido muy pausado este avance, así, ante los conflictos postelectorales se discuten alrededor temas como, sistema parlamentario o semipresidencial; segunda vuelta en elecciones presidenciales; disminución de costos de campaña; regulación de precampañas; revocación de mandato; plebiscito, referéndum, temas que se abordan en conferencias, seminarios, foros y mesas de discusión es decir se escuchan y se ven mas en el ámbito académico pocos son los temas que realmente los legisladores tratan y aun mas que se lleguen concretizar a través de una reforma, la sociedad civil exige cada vez mas a los legisladores leyes eficaces y a los partidos políticos transparencia, solidez, en cuanto a su estructura y en su actuar.

La reciente reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha martes 13 de noviembre del año 2007, es resultado de la maduración de procesos políticos y de las urgidas soluciones que el sistema electoral requiere para seguir consolidando un estado democrático, así pues la democracia como en su momento lo hemos señalado requiere de los partidos y estos a su vez precisan de recursos, recursos que van en aumento. Ahora bien, la reciente reforma constitucional que se llevo a cabo respecto a este tema de financiamiento de los partidos políticos, tienden a reducir el costo del financiamiento para actividades ordinarias que como recordamos la formula utilizada para costear dicha actividades del partido resultaba compleja y con elementos que solo servían para justificar el excesivo financiamiento otorgado para este rubro, la exigencia y necesidad de divulgación y transparencia de

rendición de cuentas a los partidos políticos, se ha dotado de facultades a la autoridad electoral para revisar, investigar y controlar las cuentas de los partidos, ante esta plataforma se aprobó la reforma al artículo 41 Constitucional; luego entonces, la Cámara de Diputados presentó al pleno con fecha doce de diciembre del año dos mil siete aprobando la Minuta con proyecto de Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) el cual fue aprobado por 351 diputados de los grupos parlamentarios del PAN, PRI, PRD, PVEM, y Alternativa, el decreto aprobado paso al Ejecutivo para sus efectos constitucionales, publicándose el 14 de enero del año 2008 en el Diario Oficial de la Federación.

Observaremos mas adelante que las reformas constitucionales y legales ya aprobadas constituyen un avance a la consolidación de nuestra democracia, representan un cambio en las condiciones de la competencia y en las facultades y atribuciones de las dos instituciones del sistema electoral mexicano, la importancia de contar con nuevas reglas en materia de acceso a televisión y radio, aplicables para los partidos políticos, los candidatos, los entes públicos y las personas privadas; el ajuste a la baja del financiamiento de campañas; las disposiciones que regirán a partidos políticos y coaliciones, así como los cambios en la estructura y facultades del IFE y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, constituyen el nuevo COFIPE, conviene tener presente que la ley requiere de mucho más que el texto escrito para lograr su cometido.

#### ***4.1. REFORMA CONSTITUCIONAL Y ELECTORAL***

Con fecha treinta y uno de agosto de dos mil siete el Congreso de la Unión presentó iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos entre ellas el artículo 41 Constitucional; el trece de septiembre del mismo año las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía aprobó el dictamen.

No deja de sorprender que pese a las diferencias que existentes entre un partido y otro y de los conflictos postelectorales que dejaron las llamadas campañas negras en la campaña presidencial del año 2006 (spots en televisión y radio donde se ofendían, denigraban, los candidatos que se disputaban la presidencia lo que dio como resultado que se reclamara la nulidad de la elección presidencial); los representantes de los tres partidos fuertes en nuestro país PRI, PAN y PRD hayan coincidido en esta reforma.

Para nuestro estudio revisaremos algunos rubros que son de nuestro especial interés, los cuales son:

1. Una nueva forma de calculo del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos.
2. Reducción del financiamiento público, destinado al gasto en campañas electorales.
3. Mejorar las condiciones de transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos.
4. La regulación de precampañas y reducción en tiempos de campañas electorales.
5. Límites menores a los hoy vigentes para el financiamiento privado que pueden obtener los partidos políticos.
6. Prohibición para los partidos políticos de contratar propaganda en radio y televisión.

#### ***4.1.1. Una nueva forma de calculo del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos***

El costo de los procesos electorales y las normas vigentes causarían, en ausencia de una reforma legal, que el financiamiento ordinario a los partidos aumentara, por lo que en esta reforma se propuso reducir el dinero público destinado a los partidos para gastos ordinarios tal como se establece la base II del artículo en comento:

| TEXTO ANTERIOR   | TEXTO ACTUAL  |
|--|---|
| <p>Artículo 41 Constitucional</p> <p>...a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior...</p> | <p>Artículo 41 Constitucional</p> <p>...a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijara anualmente, <b>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 D.F. 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 inmediato anterior.</b></p> |

En el COFIPE se estableció de igual manera:

| TEXTO ANTERIOR   | TEXTO ACTUAL  |
|--|---|
| <p>Artículo 49 (Cofipe)</p> <p>7. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este código, conforme a las disposiciones siguientes:</p> <p>a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes`</p> <p>I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice al que se refiere la fracción VI de este inciso, así como los demás factores</p> | <p>Artículo 78 (Cofipe)</p> <p>1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público...</p> <p>a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:</p> <p>I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: <b>multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal;</b></p> <p>II. El resultado de la operación señalada en la fracción anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:</p> |

|   |  |
|---|--|
| <p>que el propio Consejo determine. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña;</p> <p>II. El costo mínimo de una campaña para diputado, será multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;</p> <p>III. El costo mínimo de una campaña para senador, será multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;</p> <p>IV. El costo mínimo de gastos de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se calculará con base a lo siguiente: El costo mínimo de gastos de campaña para diputado se multiplicará por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura la campaña de Presidente</p> <p>V. La suma del resultado de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, según corresponda, constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- El 30% de la cantidad total que resulte, se entregará en forma igualitaria, a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.</li><li>- El 70% restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- <b>El treinta por ciento</b> de la cantidad total que resulte se entregará en <b>forma igualitaria</b> a los partidos políticos con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.</li><li>- <b>El setenta por ciento</b> restante se distribuirá <b>según el porcentaje de la votación</b> nacional emitida que hubiese obtenido cada partido político con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión en la elección de diputados por mayoría relativa inmediata anterior;</li></ul> |
|---|--|

Nueva Formula: (65% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal) \* (número de electores).

Es de observarse que la formula utilizada para el calculo del financiamiento respecto a este rubro ha significado que deja de ser tan compleja como la formula anterior lo que figura un reducción notable del financiamiento dando estabilidad, sin embargo se sigue dejando un escenario en el que la equidad no figura aquí ya que como se establece *“el setenta por ciento se distribuirá entre los partidos políticos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediato anterior”* , la mayor parte de los votantes sufragan su voto a partir de la invasión de publicidad que se les recarga, y si bien es cierto que dicha publicidad en radio y televisión con que contarán los partidos ahora se determinara por el IFE a través del Comité de Radio y Televisión (como mas adelante veremos), sigue subsistiendo la inequidad entre los partidos por lo cual mantenemos nuestra idea de que hay partidos grandes que no deberían competir bajo esas circunstancia con otros partidos pequeños o de nueva creación por que estos últimos no cuenta con las mismas condiciones de competitividad y publicidad; así como con la militancia o simpatizantes que al final estos últimos son parte fundamental para la obtención del voto, además de que el 30% se proporcionara en forma igualitaria a los partidos con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión pero hay partidos que no logran tener representación en las Cámaras y como para acallar las voces de la minoría se estableció lo siguiente:

| TEXTO ANTERIOR  | TEXTO ACTUAL  |
|---|---|
| <p>ARTÍCULO 49 (Cofipe)</p> <p>...8. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las siguientes bases:</p> <p>a) Se le otorgará a cada partido político el <b>2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus</b></p> | <p>ARTÍCULO 78 (Cofipe)</p> <p>1...</p> <p>2. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público</p> |

|   |   |
|---|---|
| <p><b>actividades ordinarias permanentes</b> a que se refiere este artículo, así como en el año de la elección una cantidad adicional igual para gastos de campaña; y</p> | <p>conforme a las siguientes bases:</p> <p>a) Se le otorgará a cada partido político el <b>dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes</b> a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo; y</p> |
|---|---|

Es decir, los partidos nuevos o pequeños serán receptores del 2% del total del financiamiento determinado para actividades ordinarias permanentes y del 50% del porcentaje primero mencionado lo que equivale al 1% para campañas electorales en que se renueve el Poder Ejecutivo y las dos Cámaras del Congreso de la Unión y ya no hablemos del porcentaje destinado para campañas en que solo se renueva la Cámara de Diputados.

Veremos en esta reforma que el costo de los procesos electorales van a disminuir notablemente y que como en un principio señalamos que los tres grandes partidos PRI, PAN, y PRD, pudieron coincidir en ese aspecto y no dudamos que al final cada grupo parlamentario tiene sus propios objetivos, y así al parecer seguirá siendo mientras los mismos se encuentren en el Poder como tal, seguramente los partidos políticos emergentes no sean capaces con ese financiamiento de recibir cada tres años votaciones mayores al 2% que es el mínimo que deben alcanzar para no perder su registro y como podemos ver el sistema de partidos se ve seriamente lastimado, pues los tres grandes no legislaron para que exista en nuestro Congreso de la Unión un sistema de partidos pluralista que fuera de el, existe.

Ahora bien los partidos fundamental y básicamente desarrollan sus actividades en tiempos electorales, es decir una vez terminada el proceso electoral sus actividades ordinarias permanentes se reducen, habría que valorarse este aspecto, por lo que proponemos que el financiamiento ordinario permanente se actualizara a partir de las erogaciones que el partido realmente gaste es decir en un año fiscal del partido se le subsidie los egresos realizados estableciendo parámetros para evitar distorsiones pues no se trata que cuanto mas gasten los partidos mayor será el porcentaje de financiamiento que se les otorgue

En el siguiente cuadro se detalla un comparativo entre los ingresos recibidos anteriormente por los partidos y los que podían recibir aplicando la nueva formula, observándose una diferencia sustancial en los ingresos a recibir.

#### **EFFECTOS DE LA NUEVA FORMULA**

| Partido      | Estimado      | Actual        | Diferencia   |
|--------------|---------------|---------------|--------------|
| PAN          | 678,985,424   | 742,564,326   | -63,578,902  |
| PRI          | 474,214,946   | 518,607,618   | -44,392,672  |
| PRD          | 407,917,947   | 446,114,655   | -38,196,708  |
| PT           | 193,480,285   | 211,597,430   | -18,117,145  |
| PVEM         | 204,294,071   | 223,435,776   | -19,141,705  |
| Convergencia | 182,933,730   | 200,063,796   | -17,130,066  |
| NA           | 171,451,470   | 187,505,882   | -16,054,412  |
| Alternativa  | 127,641,936   | 139,594,106   | -11,952,170  |
|              | 2,440,919,810 | 2,669,483,589 | -228,563,779 |

<sup>66</sup> Apud. Seminario 2007: *El Mundo Electoral Perspectivas Actuales*.

**4.1.2. Reducción del financiamiento público, destinado al gasto en campañas electorales**

En lo que hace a este rubro, la reforma constitucional y en el COFIPE se introduce una reducción sustancial, al establecer que en el año de la elección intermedia, cuando solamente se renueva la Cámara de Diputados, los partidos recibirán, en conjunto, solamente un 30 por ciento adicional del monto del financiamiento ordinario que corresponda en el mismo año, una reducción del 70 por ciento respecto del hoy vigente. En el año de las elecciones en que se renuevan de manera simultánea el Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, la reducción al financiamiento público de campaña será del 50 por ciento respecto del hoy vigente. Con tales medidas, se estima un ahorro neto de recursos públicos, que quedarán a disposición del erario público para otros fines;

| TEXTO ANTERIOR  | TEXTO ANTERIOR  |
|---|---|
| <p>Artículo 41 Constitucional</p> <p>b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y</p> | <p>Artículo 41 Constitucional</p> <p>...b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante <b>el año en que se elijan Presidente de la Republica, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público</b> que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias ese mismo año; <b>cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.”</b></p> |
| <p>Artículo 49 (cofipe)</p> <p>b) Para gastos de campaña:</p> <p>I. En el año de la elección, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y</p>        | <p>Artículo 78 (cofipe)</p> <p>b) Para gastos de campaña:</p> <p>I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, a cada partido político se le otorgará <b>para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público</b> que <b>para</b> el sostenimiento de sus</p>   |

|   |  |
|---|--|
| <p>II. El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.</p> | <p><b>actividades ordinarias</b> permanentes le corresponda en ese año;</p> <p>II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente <b>al treinta por ciento del financiamiento público</b> que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y</p> <p>III. El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.</p> |
|---|--|

Ahora bien es de observarse que el Estado se encarga de financiar contiendas electorales para la continuación del proceso democrático creemos conveniente que si bien se subsidia dicho aspecto las elecciones deberían ser competencias basadas en este financiamiento no inmiscuyéndose el financiamiento privado que es lo que hace competir en un contexto de desigualdad y corrupción como sucedió con los asuntos de Amigos de Fox y el Pemexgate; mas aún que si el financiamiento de este rubro se erogaba en compra de espacios en medios de comunicación lo cual ha quedado subsanado al establecerse que los partidos tendrán acceso a los mismos por disposición constitucional, creemos que los partidos ya no realizaran gastos tan excesivos a partir de esta reforma.

#### **4.1.3. Financiamiento público para actividades específicas**

Respecto a este rubro también hubo un aumento al establecerse el tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda por actividades ordinarias, ya anteriormente señalamos que una de las funciones importantes de los partidos es este rubro, sin embargo sigue quedando de lado dicha importancia ya que solo aumentaron el uno por ciento los recursos para desempeñar a bien esta tareas que

consideramos relevantes en la vida política y democrática del partido, además de que la base en que se determina dicho porcentaje será de acuerdo a lo establecido en el inciso a) respecto a la obtención de votos.

| TEXTO ANTERIOR  | TEXTO ACTUAL  |
|---|---|
| <p>Artículo 41 Constitucional</p> <p>c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.</p> | <p>Artículo 41 Constitucional</p> <p>...c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, <b>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 inmediato anterior.</b></p> |

Será distribuido a cada partido conforme al porcentaje de votos que haya obtenido en la elección Inmediata anterior.

En el COFIPE se adiciona que este porcentaje sea destinado exclusivamente para lo que se ha ordenado y cuya tarea de vigilar lo anterior estará a cargo del Consejo General:

| TEXTO ANTERIOR  | TEXTO ANTERIOR   |
|---|--|
| <p>Artículo 49 (cofipe)</p> <p>c) Por actividades específicas como entidades de interés público:</p> <p>I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, podrán ser apoyadas mediante el financiamiento público en los</p> | <p>Artículo 78 (cofipe)</p> <p>Para actividades específicas como entidades de interés público:</p> <p>I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público <b>por un</b></p> |

|   |  |
|---|--|
| <p>términos del reglamento que expida el Consejo General del Instituto;</p> <p>II. El Consejo General no podrá acordar apoyos en cantidad mayor al 75% anual, de los gastos comprobados que por las actividades a que se refiere este inciso hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior; y</p> | <p><b>monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo;</b> el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;</p> <p><b>II. El Consejo General, a través del órgano técnico de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior; y</b></p> |
|---|--|

Como lo mencionamos el eje por el cual se determina el monto de financiamiento para cada una de las actividades aquí mencionadas es el por porcentaje de votos obtenidos, consideramos que se debe omitir dicho factor y que se debe partir desde un plano de igualdad por lo menos en las campañas electorales a bien de que todos cuente con el mismo monto de financiamiento para este rubro y haya un rango de competitividad igualitario.

#### ***4.1.4. Mejorar las condiciones de transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos***

A la luz de las anteriores elecciones y en particular la del año 2000, por los problemas que se suscitaron entre los organismos electorales y el sistema financiero, donde éste último argumentó el famoso secreto bancario para no otorgar en un principio la información requerida, a pesar de ser solicitada a través de una resolución del Tribunal Electoral a la que aducían que la misma no era *erga omnes*, resultaba necesario precisar y ampliar las facultades de fiscalización del IFE a efecto de materializar el control en el manejo de los recursos otorgados a los partidos políticos y los cuales son considerados públicos.

Así en la reforma, se le confiere mayores facultades al Instituto Federal Electoral en fiscalización que como sabemos dicha actividades están a cargo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

| TEXTO ANTERIOR  | TEXTO ACTUAL   |
|---|--|
| <p>Artículo 41 Constitucional</p> <p>...La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.</p> | <p>Artículo 41 Constitucional</p> <p>...La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral.....En el cumplimiento de sus atribuciones <b>el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.</b></p>   |
| <p>Artículo 49 (Cofipe)</p> <p>6. Para la revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como para la vigilancia del manejo de sus recursos, se constituirá la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. Esta comisión funcionará de manera permanente.</p>  | <p>De la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales</p> <p>Artículo 79 (Cofipe)</p> <p>1. Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.</p> <p>2...</p> <p><b>3. En el desempeño de sus facultades y atribuciones la Unidad no estará limitada por los secretos bancario, fiscal o fiduciario establecidos por otras leyes. Las autoridades competentes están obligadas a atender y resolver, en un plazo máximo de treinta días hábiles, los requerimientos de información que en esas materias les presente la Unidad.</b></p> |

Con esta reforma se cumple con uno de nuestros objetivos al proponer que se dotara de facultades sucintas y expresas al órgano técnico del IFE en cuanto a su actividad fiscalizadora, pues como pudimos observar en los casos prácticos mencionados en el capítulo anterior uno de los impedimentos con los que se encontraba el IFE para realizar sus investigaciones era el secreto bancario, creemos conveniente que además de las facultades que se señalan, se debió explicar en el COFIPE por que al IFE a través de su órgano técnico de fiscalización se le considera Autoridad Hacendaría a fin de que al momento de interpretar dichas normas no quede duda que el órgano técnico de fiscalización cumple con las funciones fiscalizadoras ya que vigila cuestiones de interés público, en este caso en que se utiliza el financiamiento público y privado que obtienen los partidos políticos, así pues, con la inclusión de las facultades a favor del IFE así como su alcance de dichas facultades en relación a otros órganos y a los individuos esperamos se supere los problemas de requerimiento de información.

Así pues se puede mencionar lo siguiente:

El Órgano Técnico de Fiscalización del Instituto Federal Electoral adquiere el status de Autoridad Hacendaría al vigilar la correcta aplicación administración y erogación de recursos otorgados por el Estado a los Partidos Políticos cuya naturaleza pública como lo señala el artículo 41 Constitucional en su base I constituyen el medio para la construcción de un gobierno democrático y representativo.

También se nombrará de manera adicional una contraloría, que será el órgano al que el IFE tendrá que rendirle cuentas, la propuesta es que el titular de dicho órgano surja a propuesta de las instituciones de educación superior públicas del país, tales como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN), en la forma y términos que determine la ley, pero será designado por la Cámara de Diputados, con el voto de las dos terceras partes.

Hacemos un paréntesis para comentar un aspecto en lo que se refiere a las sanciones impuesta en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos

Electorales; de las infracciones o del incumplimiento a las obligaciones y prohibiciones que establece la ley electoral en comento por parte de los partidos políticos, agrupaciones políticas, aspirantes precandidatos o candidatos, ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso de cualquier persona física o moral, así como autoridades locales federales, municipales y del distrito federal serán acreedores a sanciones como:

- Amonestación pública
- Multa
- Reducción del financiamiento
- Interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral
- Cancelación del registro como partido político
- La pérdida del registro como candidatos

De lo anterior nos queda una duda, el artículo 341 del COFIPE menciona quienes son sujetos de responsabilidad de las infracciones a las disposiciones del propio Código entre ellos señala:

#### Artículo 341

1. Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en este Código:

a)...

...f) Las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público;

para los cuales no se especifica cual será la sanción, además de que solo se señala el incumplimiento por parte autoridades y no así de los servidores públicos, quienes luego se encargaran de tomar medidas acerca de las infracciones que cometan los primeros será el superior jerárquico de la autoridad infractora y no el IFE.

Artículo 355 (cofipe)

1. Cuando las autoridades federales, estatales o municipales incumplan los mandatos de la autoridad electoral, no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o no presten el auxilio y colaboración que les sea requerida por los órganos del Instituto Federal Electoral, se estará a lo siguiente:

a) Conocida la infracción, la Secretaría Ejecutiva integrará un expediente que será remitido al superior jerárquico de la autoridad infractora, para que éste proceda en los términos de ley;

b) El superior jerárquico a que se refiere el párrafo anterior deberá comunicar al Instituto las medidas que haya adoptado en el caso; y

Lo mismo sucede cuando se establece que los candidatos son sujetos de responsabilidad, sin embargo solo se señala que habrá cancelación del registro como tal, pero que sucede cuando este se le encuentra responsable una vez que ha concluido el proceso electoral y haya sido ganador en la elección; recordemos que en las elecciones del año 2000 sucedió algo parecido, al utilizar recursos Vicente Fox a través del Fideicomiso Desarrollo por la Democracia dicho financiamiento no contemplado por la ley y que no fue registrado por los partidos que postularon a Vicente Fox como candidato a la presidencia, es decir, que dichos recursos fueron utilizados directamente por Vicente Fox, ante este plano de desigualdad en una competencia electoral el triunfo de Vicente Fox se deslegitimo al realizar conductas fuera del margen de la legislación electoral luego entonces se sanciono a los partidos utilizando la teoría de la *Culpa in vigilando* si bien los partidos en comento tuvieron responsabilidad cuál fue la de Vicente Fox, ya que el mismo fue exento de sanción alguna por su investidura presidencial, ahora bien, el artículo 86 Constitucional nos refiere que el Cargo de Presidente de la república solo es renunciable por causa grave, que calificaría el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia, habría que establecerse cuando es causa grave nosotros consideramos que lo

sucedido en las elecciones del 2000 fue un daño para la nación y que el mismo a fin de resarcirlo Vicente Fox debió renunciar a la presidencia.

Volviendo al tema de fiscalización consideramos conveniente se especifique cuál es la sanción tanto para las autoridades, servidores públicos y candidatos una vez que se les responsabilicé. Lo anterior impide el buen funcionamiento de la actividad fiscalizadora del IFE por lo que indispensable lograr que el mismo cuente con las facultades y atribuciones legales necesarias, así como con los instrumentos de control para llevar a cabo una profunda fiscalización de los recursos de candidatos, partidos y particulares incluyendo de manera destacada, el acceso del IFE a la información financiera y hacendaría que requiere en los procedimientos de fiscalización, para establecer mejores sistemas para el control de aportaciones privadas de fuentes dudosas. Para ello sería necesario también, realizar modificaciones al artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito como lo establece la iniciativa presentada por los legisladores y 69 del Código Fiscal de la Federación.

#### ***4.1.5. La Regulación de Precampañas y reducción en tiempos de campañas electorales***

La precampaña es la etapa previa a la campaña electoral cuyo objeto fundamental es la presentación de uno o varios precandidatos de determinado partido político, para lograr la obtención del voto a favor de éstos en la selección interna respectiva.

Artículo 41 Constitucional

IV. La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

La falta de regulación de los egresos que realizaban los partidos en las llamadas precampañas permitía que los precandidatos y los partidos realizaran gastos sin sujetarse a topes y menos aun dar cuenta de lo que gastaban, manteniéndose así en la sombra, pues ninguna norma les obligaba a rendición de cuentas en esa etapa.

Recordemos que el Consejo General del IFE sancionó al PAN por el financiamiento paralelo del Caso Amigos de Fox partiendo de la fecha en que el ciudadano en ese entonces Vicente Fox se había constituido como candidato a la presidencia de la república por el Partido Acción Nacional que fue en fecha 12 de septiembre del año 2000 quedando sin sanción los gastos realizados en el periodo en que se constituyeron la Asociación Amigos de Fox y el Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia mismas que se crearon la primera el 28 de enero y el segundo el 4 de agosto del año 1998 siendo uno de sus objetivos de la Asociación el proselitismo político.

Luego entonces el tiempo que transcurrió entre la selección del candidato y el registro formal de la candidatura presidencial de Vicente Fox ante el Instituto Federal Electoral no se sujetaron a ningún tope viéndose beneficiado el partido y el candidato por aportaciones de quienes consideran un hecho la candidatura sin que existiera la obligación de reportar esas aportaciones y erogaciones lo que resultaba contrario a los objetivos de la fiscalización, así pues se reguló el momento de selección interna del candidato estableciendo topes a las erogaciones para este rubro.

En la reforma electoral en comento se trata de regular procesos internos de selección de candidatos de los partidos con las precampañas; lo cierto es que consideramos que no se puede equiparar dichos procesos y las precampañas en principio por que las campañas y precampañas tienen la necesidad y la vocación de ser públicas, mientras que los procesos internos, como su nombre lo manifiesta son dentro de los partidos y no puede haber ni precampaña ni campaña si no hay un candidato sin embargo el COFIPE señala:

#### Artículo 212

1...

2. Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general,

con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

Por precampaña entendemos el conjunto de actividades organizativas y comunicativas realizadas por los pre-candidatos y partidos que tienen como propósito captación de sufragios<sup>67</sup>; es necesario establecer que las fórmulas de regulación de selección interna de los candidatos dentro de los partidos políticos y de las precampañas se rijan bajo reglas claras para no entrar en confusiones y especificar en que momento comienza la precampaña ya que como mencionamos esta debe ser pública en consecuencia se deben establecer límites expresamente acordados, ambos en tiempo y en recursos.

Artículo 211 (cofipe)

a) Durante los procesos electorales federales en que se renueven el titular del **Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión**, las precampañas **darán inicio en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección. No podrán durar más de sesenta días.**

b) Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la **Cámara de Diputados**, las precampañas **darán inicio en la cuarta semana de enero del año de la elección. No podrán durar más de cuarenta días, y**

Artículo 215 (cofipe)

1. Quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto de precampaña los conceptos señalados en los incisos a), b), c) y d) del párrafo 2 del artículo 229 de este Código

En cuanto a las campañas el objetivo debe ser, por una parte, atraer y concentrar la atención ciudadana en campañas cortas con límites establecidos.

---

<sup>67</sup>Apud. Seminario 2007. Mtro. Ramírez Huanosto José Luís. *La reforma electoral con relación al Tribunal Electoral del PJF*,

Plazos de tres meses y seis semanas para la realización de campañas para presidente de la República y las de Diputados y Senadores.

| TEXTO ANTERIOR  | TEXTO ACTUAL  |
|---|---|
| <p>Artículo 41 Constitucional</p> <p>II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, <b>la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales</b>, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.</p> | <p>Artículo 41 Constitucional</p> <p>...La duración de las campañas <b>en el año de elecciones para presidente de la Republica, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días</b>. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales...</p> |

Al reducirse los tiempos de campaña se desprende la reducción de por los menos la mitad del gasto de los partidos políticos y sobre todo en años no electorales y reducir a la mitad el gasto de las elecciones intermedias para legisladores federales con respecto al gasto autorizado para las elecciones presidenciales.

***4.1.6. Límites menores a los hoy vigentes para el financiamiento privado que pueden obtener los partidos políticos***

Para la democratización del proceso electoral se limitó el financiamiento privado con el principio constitucional para no rebasar los montos del financiamiento público, este será del 10 por ciento del monto que se determine como tope al gasto de campaña presidencial, no del 10 por ciento de la bolsa total del financiamiento ordinario. Tal medida habrá de producir al momento de su aplicación, una muy considerable

reducción de los recursos que anualmente puede obtener cada partido por este concepto.

| TEXTO ANTERIOR   | TEXTO ACTUAL   |
|--|--|
| <p>Artículo 41 Constitucional</p> <p>La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; <b>establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes</b> y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones</p> | <p>Artículo 41 Constitucional</p> <p>La ley fijara los límites a las erogaciones..... La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, <b>cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope del gasto establecido para la última campaña presidencial;</b> 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.”</p> |

Ahora bien la reforma constitucional solo se limito a establecer un límite para el rubro en comento dejando de lado las modalidades del mismo, a lo que la reforma en la legislación secundaria nos especifica nuevamente cual es este financiamiento y haciendo referencia a detalles del mismo y tratando de ser más sucinto en el aspecto de como el especificar cuales son los datos que deben llevar los recibos de aportaciones hechas por sus simpatizantes o cualquier otro tipo de personas autorizadas para ello, también refiere la creación de fideicomisos para la creación de fondos, estableciendo un plazo dentro del cual los partidos políticos podrán informar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos la creación de dicho fideicomiso, y señalando obligaciones y restricciones para dicho aspecto:

| TEXTO ANTERIOR   | TEXTO ACTUAL  |
|--|---|
| <p>Artículo 49 (Cofipe)</p> <p>11. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:</p> | <p>Artículo 78 (cofipe)</p> <p>4. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:</p> |

|   |  |
|---|--|
| <p>...III. Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido.</p> <p>b) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el párrafo 2 de este artículo. Las aportaciones se deberán sujetar a las siguientes reglas:</p> <p>I. Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos;</p> <p>II. De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que se harán constar los datos de identificación del aportante, salvo que hubieren sido obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables;</p> <p>III. Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda;</p> <p>IV. Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda los límites establecidos en la fracción anterior; y</p> | <p>... b) Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido. <b>La suma de las aportaciones realizadas por todos los candidatos de un mismo partido queda comprendida dentro del límite establecido en el párrafo 5 de este artículo</b></p> <p>c) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el párrafo 2 del artículo 77. Las aportaciones se deberán sujetar a las siguientes reglas:</p> <p>I. Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones, en dinero o en especie, de afiliados y simpatizantes por una cantidad superior <b>al diez por ciento del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior;</b></p> <p>II. De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que se harán constar el <b>nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, registro federal de contribuyentes del aportante.</b> Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido...</p> <p>III. Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán <b>un límite anual equivalente al punto cinco por ciento del monto total del tope de gasto fijado para la campaña presidencial;</b></p> <p>IV. Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda los límites establecidos en la fracción anterior, y</p> |
|---|--|

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

c) El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. Para efectos de este Código, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos; y

d) Para obtener financiamiento por rendimientos financieros los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionalmente a las provenientes de las modalidades del financiamiento señaladas en el presente artículo. El financiamiento por rendimientos financieros se sujetará a las siguientes reglas:

I. A las aportaciones que se realicen, a través de esta modalidad, les serán aplicables las disposiciones contenidas en los párrafos 2 y 3, y en la fracción III del inciso b) de este párrafo y demás disposiciones aplicables a este Código y las leyes correspondientes, atendiendo al tipo de operación realizada;

II. Los fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político considere conveniente, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles; y

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

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

d) El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. Para efectos de este Código, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos; y

e) Los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros, sujetos a las siguientes reglas:

**I. Deberán informar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso respectivo, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato respectivo, acompañando copia fiel del mismo, expedida por la institución de banca privada con la que haya sido establecido.**

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

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

|  |   |
|--|---|
|  | <p>operaciones; y</p> <p>IV. Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.</p> <p>5. En todo caso, la suma que cada partido puede obtener anualmente de los recursos provenientes de las fuentes señaladas en los incisos a), b) y d), y los <b>obtenidos mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, no podrá ser mayor al diez por ciento anual del monto establecido como tope de gasto de campaña</b> para la elección presidencial inmediata anterior.</p> |
|--|---|

La triangulación de financiamiento ilícito que se dio con el asunto de Amigos de Fox en el que participo la creación de un Fideicomiso mismo que no se informo al IFE de la existencia del mismo sino una vez que se presentaron irregularidades, asimismo la apertura de una cuenta bancaria en la que participaron integrantes del PRI y del Sindicato Petrolero de México, ante este contexto de corrupción de financiamiento la ley electoral ha establecido la regulación de esta figuras y si bien es cierto el financiamiento privado se ha regulado de forma mas detallada señalando limites, registro, informes de aportaciones, creemos que puede mejorarse su regulación en el sentido de que no se manipule este rubro se debería señalar que el financiamiento privado no sea participe de gastos de campaña; porque si bien se señalan sanciones a las violaciones de estas normas no dejan de ser sanciones someras en las que puede mas la corrupción y juegan a pagar una multa que tal vez no sea nada a comparación de lo que hagan ya estando dentro o siendo parte del poder.

#### ***4.1.7. Prohibición para los partidos políticos de contratar propaganda en radio y televisión***

En la base III del artículo 41 constitucional quedan establecidas las normas constitucionales del nuevo modelo de comunicación entre partidos y la sociedad, tanto en periodos electorales como no electorales.

Gran parte del financiamiento que se otorgaba a los partidos políticos para gastos de campaña se erogaba en la contratación de espacios en los medios de comunicación (prensa, radio y televisión) convirtiéndose en el principal rubro de gasto, lo que implicaba una transferencia de recursos públicos a un reducido número de empresas; lo anterior hablando del financiamiento público sin mencionar casos como lo sucedido en el asunto de Amigos de Fox acerca de la contratación de publicidad realizada con TV Azteca en el periodo de de precampaña, dicho gasto no fue informado al IFE, por lo que se prohibió a los partidos políticos así como a cualquier persona física o moral para adquirir, en cualquier modalidad, tiempo en radio y televisión con fines de promoción electoral, de manera que los partidos accederán a los medios solamente a través del tiempo que el Estado dispone en ellos por concepto de los derechos e impuestos establecidos en las leyes,

Artículo 41 Constitucional

III.....

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

Asimismo se establece las normas para la asignación del tiempo de radio y televisión al Instituto Federal Electoral para que esté, en su nueva calidad de autoridad nacional única para tales fines, administre esos tiempos, tanto para sus propios fines, los de otras autoridades electorales, federal y locales, como para atender el derecho de los partidos políticos al uso de la radio y la televisión.

Artículo 41 Constitucional

Apartado B...

...Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este Apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

Hay que tener en cuenta que dichos reglamentos pueden ser violados por los grupos de poder o los concesionarios de la Radio y Televisión al disfrazar una nota informativa de algún candidato, servidor público o gobernadores, haciendo de dicha nota propaganda política electoral.

#### Acceso a Medios, Criterios Anteriores

- Permanente. 15 minutos mensuales en cada medio de comunicación a cada partido político y un programa especial de debate dos veces por mes.
- De campaña: (Distribución 30% igualitario y 70% proporcional)
- 250 horas de radio y 200 de TV en elección presidencial y la mitad en elección intermedia.
- Promocionales: 10 mil en radio y 400 en televisión para elección presidencial y la mitad en intermedia.

#### Acceso a Medios Nueva Formula

- Fuera de proceso electoral, el IFE ejerce hasta el 12% de tiempos oficiales, para su distribución entre partidos (50% igualitario) y autoridades electorales.
- Durante precampañas y campañas el IFE ejerce y distribuye 48 minutos diarios por canal o estación (hasta 85% se destina a partidos mediante fórmula de equidad).
- Distribución de las prerrogativas de precampaña y campaña conforme al 30% igualitario y 70% proporcional.
- Los partidos políticos de nueva creación solo participaran por el 30%
- Prohibición de promoción en imagen
- Los gobiernos federal, locales y municipales se abstendrán de hacer propaganda y publicidad durante todo el periodo de la campaña electoral.
- El IFE será el único facultado para la promoción del voto.

Al igual que la disposiciones anteriores la supervivencia de los partidos de nueva creación a si como lo partidos pequeños se ve mermada como ya lo hemos venido

comentado, creemos conveniente una mayor proporción de tiempo de manera igualitaria o más espacios en horario de mayor audiencia sean para los partidos pequeños a fin de conocer sus plataformas electorales, cabe mencionar que en el nuevo COFIPE no hace distinción en tipo de horarios en radio y televisión.

#### Restricciones adicionales

- *Prohibición de contratación de espacios en medios (personas físicas y morales).*

A fin de que los medios de comunicación no se enfoque como “mercado” en el que cualquier persona física o moral pueda comprar espacios para influir en resultados electorales, y a bien de que dicha restricción resuelva el problema de inequidad en campañas electorales mismo que se vio muy acentuado en el último año electoral 2006 ante la intervención de actores privados en las fases finales de la campaña, como por ejemplo los comerciales pagados por el Consejo Coordinador Empresarial, es por ello que se restringe el acceso a los mismos.

- *Tiempos aplicables para elecciones locales.*

Para las elecciones locales, los correspondientes institutos propondrán al IFE las pautas de transmisión en sus respectivas entidades federativas y realizarán la asignación de tiempos y mensajes entre los partidos políticos, considerando para tal fin los resultados de la elección local para diputados inmediata anterior así el Comité de radio y televisión será la instancia para la aprobación de las pautas aplicables a los partidos políticos en elecciones locales.

- *Suspensión de propaganda gubernamental durante campaña electoral.*

Tiene que ver con la misma idea de estar en un plano de igualdad durante las campañas electorales, es decir que el partido en el poder no influya para que el candidato del mismo tenga mayores posibilidades de ganar, como ejemplo es la

posible ventaja que tuvo Felipe Calderón como resultado de la “Campaña de Continuidad” implementada por la Presidencia.

- *Reducción del periodo de campaña Presidencial.*

Los nuevos criterios que señalan la reducción de tiempos de campaña trae a colación ajustar los topes de campaña, que en el caso de la presidencial experimentará una reducción sustancial, como corresponde a la reforma en materia de financiamiento de campaña.

- *Prohibición de publicidad gubernamental con promoción personalizada (sólo institucional).*

Consideramos que en este aspecto no vemos un cambio sustancial si bien es cierto que la publicidad debe hacerse de forma institucional según esto que no este personalizada, pero hemos de darnos cuenta cuando escuchamos en la radio o televisión de los avances de alguna Secretaria Federal siempre termina aduciendo el eslogan que utilizo Felipe Calderón en su campaña presidencial “para que vivamos mejor”, habría que considerar si esto no rompe con el espíritu de dicha restricción.

- *Expresiones que denigren.*

La democracia se da a partir de principios de igualdad respeto y tolerancia es por ello que una vez mas se restringe a quienes son participes directos en un proceso electoral como candidatos, instituciones y a nosotros mismos los ciudadanos a no ofender al adversario sino ha ser tolerantes y no confundir la critica a tal candidato o cual partido con acciones que conlleven a la falta de respeto; en este sentido se ha regulado dicho aspecto prohibiendo dichas acciones al establecerse lo siguiente:

## Artículo 41 Constitucional

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán **abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos**, o que calumnien a las personas.

Asimismo establece la suspensión de propaganda gubernamental durante los comicios electorales:

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, **deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental**, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

## Artículo 75 del COFIPE

1...

2. Las transmisiones en los servicios de televisión restringida a que se refiere el párrafo anterior deberán suprimir, durante los periodos de campaña, tanto federal como locales, los mensajes de propaganda gubernamental

El éxito o triunfo de un candidato que compite por un cargo de elección popular hablese de diputados senadores o del poder ejecutivo, debe ser con base a una verdadera contienda electoral en el que manifiesten sus ideas, propuestas y plataformas para gobernar así como la evaluación del desempeño del partido en el gobierno y que por medio del debate los votantes elijan a “x” candidato que mejor represente sus intereses.

Así hemos, transcrito parte de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 41 constitucional y un extracto del nuevo COFIPE es de observarse que el

mismo señala en forma mas amplia y sucinta respecto a nuestro tema de investigación referido al Financiamiento publico y privado creemos que el acceso a la información del mismo, siendo esta de interés publico y en ese sentido debe ser accesible para toda persona que requiera esa información sin importar que sea estratégica, confidencial o reservada, para desterrar la impunidad, oscuridad y corrupción que deja un proceso electoral.

Es necesario crear un compromiso político social y de responsabilidad en conjunto, es decir, de manera que exigimos a nuestros representantes la creación de leyes que procuren una vida política jurídica y que traiga consigo transparencia, es nuestra obligación ser parte de la sociedad participativa de una democracia participativa y que para que esto sea factible requerimos de una sociedad informada comprometida con nuestro país si mucho hemos aseverado la obligación de que los partidos políticos sean claros acerca del manejo de los recursos que los ciudadanos a través de sus impuestos aportan a los partidos y a los organismo electorales que preparan, organizan y califican las elecciones, sin embargo; el financiamiento que se les otorgaba a los partidos políticos con la anterior formula sumaban cantidades exorbitantes gastos innecesarios y que a pesar de ello en las urnas de las jornadas electorales se observaba gran abstencionismo y que la poca participación de los ciudadanos ponía de manifiesto que habría votos suficientes para declarar ganadores y perdedores.

Volviendo al tema de información creemos que tanto en la reforma constitucional como en la electoral falto señalar los criterios claros del porque la reserva de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral respecto de la información a la que tengan acceso, pues es tajante al establecer:

#### Artículo 86 (Cofipe)

1. El personal de la Unidad está obligado a guardar reserva sobre el curso de las revisiones y auditorias en las que tenga participación o sobre las que disponga de información. La Contraloría General del Instituto conocerá de las violaciones a

esta norma y en su caso impondrá las sanciones que correspondan conforme a este Código.

Ya que un ejemplo es cuando la revista *Proceso* requirió al IFE información acerca del caso de *Amigos de Fox* y en particular la información proporcionada al organismo por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores<sup>68</sup>, el IFE contestó con una negativa aduciendo que era confidencial y temporalmente reservada, suena contradictorio que los integrantes del Consejo General se vieron ante la necesidad de recurrir a instancias del Poder Judicial de la Federación para que su derecho a la información no se viera coartado, sin embargo, dichos servidores mantenían posturas cerradas al momento de ser requeridos del derecho que ellos hacían valer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin lugar a dudas el Instituto Federal Electoral, así como sus consejeros electorales en su momento también son responsables de mantener un punto de equilibrio y solidez muy a pesar de sus diferencias y posturas que cada uno tenga tal como se observó en las sesiones del Consejo General al momento de imponer sanciones en los casos del *Pemexgate* y *Amigos de Fox*, así su desempeño será factor fundamental para perfeccionar el marco jurídico electoral, por el momento solo queda esperar a ver como irá aterrizando la nueva legislación electoral en los nuevos retos que se le presente.

Acerca de la prohibición de propaganda del gobierno federal durante un proceso electoral hemos de coincidir con dicha prohibición a fin de que aquellos que aprovechando su postura estructural hagan manifiesto de tal o cual obra realizada de manera que el fin de estos mensajes es influir en las ideas políticas de los votantes sin embargo, creemos que este tipo de propaganda se debió prohibir de forma permanente ya que las obras públicas que realicen los gobiernos federal local y estatal no es más que cumplimiento de obligaciones, las cuales no tienen que ser objeto de gastos y que las mismas pueden quedar de manifiesto de manera escrita en sus informes de gobierno; no así con difundir información preventiva de desastres

---

<sup>68</sup>Ver: FLORES MORALES, Rogelio. "Las trampas del IFE", Revista *Proceso*, Número 1578, México, Enero 2007, p.p 18-21

naturales que afecten a la población o de expresar puntos de vista sobre cuestiones públicas. Así de las cosas en nuestro ejercicio de libertad de expresión que consideramos en ningún momento se coarta con esta reforma los ciudadanos hemos de debatir acerca del desempeño de nuestro gobierno para la formación de una opinión pública y mejorando la calidad del voto.

Estamos conscientes de que las leyes reglamentarias a la Constitución deben puntualizar los fundamentos que aquella contiene; sin embargo, en el caso concreto nos queda la impresión de que los fundamentos constitucionales no son suficientes, ya que consideramos que el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes se pueden regular en dos tiempos los cuales serían cuando hay comicios electorales y cuando no los hay, es decir los gastos destinados a la información y divulgación de candidatos y plataforma electoral que impulsan es obviamente necesaria para lograr su objetivo, una vez pasado el año electoral sus actividades como partido se reducen por lo tanto también puede reducirse el financiamiento público para este rubro.

En la iniciativa se sostiene el financiamiento público y financiamiento privado con sus respectivas reglas, coincidimos que el público prevalezca sobre el privado y que este último este regulado en COFIPE de forma eficaz, como lo es que el propio partido se le obligara a tener un registro minucioso de simpatizantes, afiliados y un historial en lo que se refiera a las aportaciones realizadas por estos a su partido. Lo anterior por la experiencia suscitada por los asuntos *Pemexgate* y *Amigos de Fox*, ya tratados en nuestro capítulo anterior.

Si bien se a buscado reducir los costos enormes que acarrea nuestra democracia, y claro se ve en la reforma al acceso de medios de comunicación que como se ha dicho era en este rubro en que los partidos políticos contrataban dicho servicio en el que gastaban casi la tercera parte del financiamiento público que se le otorgaba, obviamente sin contar los recursos privados que también gastan, y de los surgimientos de preferencias y corrupción que se daban por quienes tenían el poder o la disposición del propio medio de comunicación haciendo favores que en su

momento tendrán su costo; hemos de coincidir con dicha reforma la cual a nuestro parecer ha sido acertada solo que, como hemos explicado en líneas arriba con esta reforma estaremos bombardeados de propaganda partidista en los medios de comunicación hablando de un año de actividades electorales.

Dicha reforma consideramos no es definitiva y que como todo crecimiento de democracia y regulación jurídica se va dando acorde a las necesidades que como ciudadanos exigimos y aquí lo podemos observar sin embargo hace falta tener mayores acuerdos mayor capacidad para coincidir y salir avante con el trabajo jurídico legislativo que realizan nuestros representantes ya que al momento de reseñarse esta reforma, los comunicadores referían a la iniciativa de reforma como *“cocinada al vapor”*, siendo que dicha iniciativa se venía discutiendo de manera formal desde el año 2004 y que fue hasta finales del año 2007 cuando se vio realizada; así pues no hemos podido aprender a pactar y hacer acuerdos, el pluralismo ha sido signo de inmovilismo que de avance, por lo que la alternancia en el poder tampoco a significado un equilibrio de poderes hace falta tolerancia y escuchar al que esta a nuestro lado para resolver problemas que aquejan a nuestro país como la inseguridad, la pobreza , el desempleo; construyamos una sociedad política, jurídica con pleno conocimiento y uso de sus derechos y obligaciones concentrando así su accionar en propuestas y consensos que lleve a un Estado verdaderamente democrático.

## CONCLUSIONES

De acuerdo al trabajo de investigación aquí presentado, se pudo llegar a las siguientes conclusiones:

PRIMERO. Respecto al cumplimiento de los objetivos del estudio, estos se dieron de manera satisfactoria, ya que los mismos se lograron cubrir, gracias al apoyo bibliográfico y de la asesoría conferida por nuestra Universidad Latina;

SEGUNDA. El presente trabajo de investigación cuyo objetivo en el inicio del mismo es aportar cambios en la legislación electoral respecto del tema del financiamiento de los partidos políticos en aspectos como la reducción, la fiscalización, regulación de precampañas, temas que en el transcurso de la elaboración de nuestro trabajo fueron estudiados por el Congreso de la Unión lo que dio como resultado la transformación del contexto electoral inicial que teníamos y que como se mostró en nuestro último capítulo en el que hicimos referencia a la reciente reforma electoral creemos no es definitiva ya que solo respondió a las exigencias que dejaron la elecciones del año 2006.

TERCERA. La forma de gobierno republicana de nuestro país se constituye a través de la Democracia moderna existente en nuestros días esta Democracia consiste en delegar nuestra potestad soberana a través del sufragio universal libre y secreto a aquellas personas que representaran nuestros intereses como sociedad y nación obligándose a observar y crear un sistema jurídico para el bienestar común, asimismo nosotros como sociedad estamos obligados a sufragar un voto informado y razonado.

CUARTA. El Derecho Electoral es entonces el conjunto de normas que se crea para regular todo lo referente a la transmisión del poder de gobernar, a través de procesos electorales, asimismo se regula los derechos electorales de votar y ser votado del ciudadano contemplados en nuestra carta magna es decir, es el poder que tiene el

ciudadano de participar en la elección de sus representantes o bien ser candidato a ocupar un puesto en la estructura del gobierno haciendo facta la participación en la construcción de la soberanía del país.

QUINTA. El Proceso Electoral, lo constituye una serie de actos que se realizan para llevar acabo la renovación periódica de representantes que ocuparan cargos dentro de los Poderes de la Nación tales como el Legislativo y el Ejecutivo mismos actos son regulados por el Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales ejecutándose el derecho objetivo por autoridades como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación; el proceso electoral entonces lo comprende las siguientes etapas:

- a) Preparación de la elección
- b) Jornada Electoral
- c) Resultados de las elecciones
- d) Calificación de las elecciones

SEXTA. Así entonces las elecciones son aquellas en que la ciudadanía hace efectivo el derecho de votar, de elegir de entre varios candidatos a uno de ellos para que ocupen un cargo de autoridad dentro del cuerpo gubernativo de nuestro país ya sean autoridades locales o federales tales como Diputados, Senadores, y Presidente de la República entre otros.

SEPTIMA. El derecho de asociación consagrado por el artículo 9 Constitucional hace posible la existencia de los Partidos y Agrupaciones Políticas entes públicos que como tales forman parte de la construcción de la democracia cuyo fin es determinar un régimen político siendo el medio para el acceso y participación del pueblo en las instituciones representativas asimismo ofrecen programas de capacitación y educación política con el fin de crear una democracia participativa, dichas actividades son financiadas tanto por recursos del Estado como por recursos generados a través del financiamiento privado.

OCTAVA. La existencia del modelo mixto del financiamiento para los partidos políticos es decir el financiamiento público y privado adoptado en nuestra legislación permite que los partidos cumplan a cabalidad con sus funciones permanentes dentro del sistema político como asociaciones que ejercen funciones de interés público es por eso que el Estado prevé el financiamiento público para asegurar procesos electorales competitivos y transparentes que se reconozcan como legítimos por la sociedad, así también nuestro sistema jurídico electoral permite el financiamiento privado a bien de que los partidos cuenten con los medios para autofinanciar sus actividades ya sean permanentes o electorales lo cual creemos que este sólo se debería utilizar para las actividades permanentes trayendo como consecuencia competencias electorales mas equitativas y lo que permitiría mayor transparencia en las mismas, esta tendencia pondría mayor énfasis en gastos que contribuyan al desarrollo institucional de los partidos.

Amén de que el financiamiento público otorgado a los partidos políticos se señala las formulas para determinar el monto a cubrir las actividades que tienen los partidos las cuales son:

- Para actividades permanentes
- Para gastos de Campaña
- Para actividades específicas

Creemos que el Estado como tal proporciona los recursos necesarios para generar una democracia representativa; luego entonces el Financiamiento Privado consideramos debe ser utilizado solo para actividades permanentes y específicas a fin de consolidar competencias electorales en un plano de igualdad; evitando así excesos en gastos de campaña y sobre todo se corta tajantemente la injerencia de entes privados en asuntos públicos como se vio con los asuntos aquí comentados el Pemexgate y Amigos de Fox, quienes manipularon la ley y obtuvieron recursos de forma ilegal, lo anterior con el objeto de no poner en tela de juicio la legitimidad del triunfo de quien nos representa.

Por lo que proponemos adicionar al artículo 78 del COFIPE señalando lo siguiente

*4. El financiamiento que no provenga del erario público será utilizado solo para actividades permanentes y específicas de los partidos políticos como entidades de interés público dicho financiamiento tendrá las siguientes modalidades...*

NOVENA. Destinar el financiamiento público directamente a candidatos sería desaconsejable crearía, personalismo político y desequilibrio en las posiciones políticas estamos hablando de esto si fuera jurídicamente posible, Vicente Fox al utilizar financiamiento irregular y de forma directa a través de *Amigos de Fox*, ante el daño provocado por dichas conducta a la democracia de nuestra Nación se debe valorar dichos aspectos por parte de nuestro legisladores y establecer de forma clara cuando es una falta grave como lo menciona el artículo 86 Constitucional para así solicitar la renuncia por parte del Congreso de la Unión, a aquel que llegue a la presidencia por medios ilegales como sucedió con Vicente Fox..

Por ello se propondría el siguiente texto:

*Serán causa de renuncia a la Presidencia:*

1. *Para aquel candidato que valiéndose de recursos no contemplados por la ley tales como:*

- *financiamiento ilícito*
- *rebase del tope de gastos de campaña*
- *financiamiento privado*

DECIMA. La última reforma electoral que redujo del financiamiento público para los partidos políticos ha sido bien planteado a bien de que son menos los gastos que los partidos erogaría, como lo es la contratación de espacios en radio y televisión son ahora administrados por el IFE a través del Comité de Radio y Televisión.

DECIMAPRIMERA. La regulación de acceso a los medios de comunicación para los partidos políticos trae como consecuencia el incremento de esta unidad de referencia ampliando los tiempos a que tienen derechos los partidos en la radio y la televisión y reduciendo la influencia de dinero en las campañas electorales.

DECIMASEGUNDA. La prohibición para quienes contaban con el poder económico o estructural para comprar tiempo en la radio y televisión a fin de transmitir propaganda negativa misma que influiría en el pensamiento político de los votantes, no se coarta su libertad de expresión sino se impide la mercantilización de la política respetando así los límites señalados por el artículo 6 constitucional donde la libertad de expresión no es sinónimo de denigrar o calumniar a los participantes en una contienda electoral o de las propias instituciones y que la crítica a los partidos, candidatos o instituciones debe venir acompañada de propuestas para el mejoramiento de los mismos.

DECIMATERCERA. En un incipiente sistema de partidos que aspira al pluralismo y que pretende alejarse del sistema de partido dominante, los partidos de oposición son además del contrapeso político, la fuente institucional de críticas al partido en el gobierno.

DECIMACUARTA. El financiamiento público otorgado a los partidos políticos, mismo que es determinado por principios aludidos de igualdad y equidad como se ha aseverado, hemos de considerar que para la verdadera existencia del principio de equidad excluiríamos el factor de votación el cual es determinante para la obtención de mayor o menor porcentaje de financiamiento para actividades permanentes; de manera que el partido con mas votos y además con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión se llevara un porcentaje mayor del financiamiento y no así para el partido con menor votación obtenida, y no dejemos de lado el partido de nueva creación ya que el mismo al no competir en un plano de igualdad es obvio que su votación obtenida es mínima y máxime si no alcanza a tener representación en el Congreso en consecuencia no es participe de este financiamiento. O en su

defecto repartir dicho financiamiento basado en un 40% igualitario y un 60% de acuerdo a la votación.

DECIMAQUINTA. La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo la recepción y revisión de los ingresos y gastos de los partidos políticos, se puede observar que el problema u obstáculo que tenía para ejecutar su labor el ya tan mencionado *secreto bancario* este al parecer ha sido superado pues ha quedado establecido la obligación para personas físicas y morales de proporcionar información que se les requiera; hemos de esperar que este sea factible.

DECIMASEXTA. Así el Órgano Fiscalizador del IFE al ejecutar dicha tarea deben prevalecer los principios de probidad, certeza y objetividad de forma tal que la ciudadanía confíe en su labor de fiscalización, de manera que no ponga en duda el buen nombre de algún partido político o justifique las infracciones o violaciones realizados por los mismos al sistema jurídico electoral.

DECIMASEPTIMA. Además del órgano de fiscalización del IFE abrazamos la idea de la creación de un consejo de ciudadanos sin fines lucrativos ni políticos conformada de profesionistas en la materia que puedan ser participes en la observación, estudio y análisis del trabajo de fiscalización llevada a cabo por el órgano fiscalizador emitiendo sus propios conceptos o percepciones a fin de dar mayor credibilidad al trabajo realizado.

DECIMAOCTAVA. En cuanto a la divulgación pública de los recursos económicos de un partido y de sus candidatos es importante porque trae consigo la transparencia y equidad con que actuaron tanto como en actividades de campaña como cuando no las hay, asimismo induce a los actores políticos como a sus partidos llevar a cabo conductas y actividades más estrictas de las que estarían dispuestos a seguir si esa información se mantiene reservada a las autoridades especializadas, de lo contrario sus electores y simpatizantes así como sus opositores y la ciudadanía en general

aplicaran reglas mas juiciosa; otra herramienta que tiene la divulgación pública es la descentralización de vigilancia pues la ley electoral faculta a cualquier sujeto que tenga conocimiento de alguna irregularidad en este sentido lo manifieste a la autoridad correspondiente.

DECIMANOVENA. La revisión periódica del sistema de sanciones a la violación de los principios y procedimientos del financiamiento de los partidos políticos, en este sentido y a la luz de los casos estudiados en este trabajo debe establecerse que los partidos políticos y candidatos de los mismos que reciban financiamiento prohibido, que no informen la totalidad de sus ingresos o que no cumplan con los límites establecidos sean sancionados con la pérdida total del financiamiento público para actividades permanentes por un año esto para los partidos políticos y para las candidaturas ganadas la anulación de la misma además de fincar responsabilidades civiles o penales

Respecto de las sanciones a los partidos políticos adicionaríamos lo siguiente

*Artículo 354*

*a) Respecto de los partidos políticos:*

*III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones o la suspensión por un año del financiamiento público que les corresponda,*

En cuanto a los Candidatos adicionaríamos la fracción IV

*c) Respecto de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular:*

*I...*

*IV Con la anulación de la elección ganada al candidato que exceda el tope de gastos de campaña y/o utilice financiamiento para su campaña proveniente de recursos prohibidos por la ley*

VIGESIMA. En conclusión una reglamentación jurídica eficaz del financiamiento de los partidos políticos es:

- El respeto a la autonomía de los partidos;

- El órgano encargado del control y fiscalización de los recursos de los partidos;
- La transparencia de los recursos financieros de los partidos y de su candidatos y
- La aplicación de sanciones que castiguen verdaderamente la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos.

VIGESIMAPRIMERA. Ante el avance democrático de nuestras elecciones ha sido necesario y seguirá siéndolo el avanzar por el camino del perfeccionamiento de la legislación en materia electoral así, en un periodo de situaciones arbitrarias de actores políticos y carente de reglas en cuanto a la rendición de cuentas obligación de los partidos políticos se ha provisto de adecuaciones al sistema jurídico electoral para lograr funciones de vigilancia, control y competencia para dar mayor seguridad y certeza jurídica a los procesos electorales en México.

VIGESIMASEGUNDA. El camino recorrido del Derecho Electoral en cuanto al financiamiento de los partidos políticos es sustancial los mismos desaciertos y falta de reglas claras fueron incentivos para lograr cada una de sus reformas, se ha evolucionado de un sistema en el cual la diferencia en la disposición de recursos públicos y privados factor que determinaba una elección hasta un sistema de relativa equidad de disposición de recursos así como la limitación y transparencia de los mismos contribuyen al desarrollo jurídico y democrático de nuestro país, así pues se ha facultado de atribuciones y métodos para la fiscalización de los recursos de los partidos ahora falta ver que quienes tienen la obligación tanto de investigar como de aquel de proporcionar información lleven las acciones correspondientes, luego entonces observaremos el funcionamiento del mismo y su elocuencia con la última reforma electoral.

## BIBLIOGRAFIA

ALANIS FIGUEROA, Maria del Carmen. “*Tópicos para una reflexión profunda en la agenda de la próxima reforma electoral*” en: Revista FEPADE Difunde, Número 13, México, 2007, p.p. 13-25

ALCOCER V., Jorge. “*Tramo Final*”, Revista Voz y Voto, Número 180, México, Febrero 2008, p.p. 66-69

ALEJANDRE, Omar. “*Entre tropezones y trabas avanza el nuevo COFIPE*” en: Revista En Pleno , Número 89, México, Diciembre 2007, p.p. 2-5

BETANCOURT HIGAREDA, Felipe Carlos. “*Las Reformas Necesarias del Proceso Electoral*” en: Revista Bien Común, Número 153, México, Septiembre 2007, p.p. 29-33

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Decimoséptima edición, Ed. Porrúa, México, 2005

CAMACHO, Victor Manuel. “*La Reforma sobre Derecho a la Información*” en: Revista Debate Legislativo En Pleno, Número 81, México, Abril 2005. p.p. 81

CANTÚ, Maria Elena. “*El PRI no recibió un solo centavo*”. Revista Milenio, Número 282, México, Febrero 2003, p. 18

CARDENAS GRACIA, Jaime. *Lecciones de los Asuntos PEMEX y Amigos de Fox*, Instituto De Investigaciones Jurídicas, México 2004

CERVANTES, Jesús. “*Responsable pero impune*” en: Revista Proceso, Número 1406, México, Octubre 2003, p.p. 20,21

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado, Instituto Federal Electoral, México, 2005

CÓRDOVA, Lorenzo, y MURAYAMA, Ciro. *Elecciones, dinero y corrupción Pemexgate y Amigos de Fox*, Edit. Cal y Arena, México, 2006

CORDOVA VIANELLO, Lorenzo. “*Financiamiento ilegal; Pemexgate y amigos de Fox*” en: Revista Nexos, Número 340, México, Abril 2006, p.p. 24-35

COVARRUBIAS DUEÑAS, Jose de Jesús. *Derecho Constitucional Electoral*. Tercera edición, Ed. Porrúa, México, 2003

DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José, *Los Partidos Políticos su marco Teórico Jurídico y la Finanzas de la Política*. UNAM, México 2002

DE LA CUEVA, Mario. *La Idea del Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México, s/a

DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*, vigésima quinta edición, Ed. Porrúa, México, 2003

DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Trigésima primera edición, Ed. Porrúa, México, 2003

DOSAMANTES TERÁN, Jesús Alfredo. *Diccionario de Derecho Electoral*. Segunda edición, Ed. Porrúa, México, 2004

DOUVERGER, Maurice. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Ed. Ariel, s/l, s/a

ENRIQUE FIGUEROA , Alfonzo. *Derecho Electoral*. Colección de textos jurídicos México, IURE, 2006

GARZA GARCÍA, Cesar Carlo. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Mc GrawHill, México, 2004

GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. *Derecho Penal Electoral*. Quinta edición, Ed. Porrúa, México, 2004

GONZALEZ LOPÉZ, Gemi Jose. *El Sistema Electoral Mexicano: Bases constitucionales y consecuencias en el sistema de partidos políticos*. México Ed. Porrúa, 2004

GRANADOS ALARCON, Miguel Angel. *Derecho Político Electoral Mexicano*. México, Ed. Porrúa, 2005

HERNANDEZ, Anabel. "Y sin embargo... no pasa nada" en: La Revista El Universal Número 2, México, Marzo 2004, p.p. 20-22

HERNANDEZ DELGADILLO, Jorge. *Análisis dogmático del caso jurisdiccional amparo, Amigos de Fox*, México, 2003

ISLAS COLÍN, Alfredo. *Temas de Derecho Electoral y Político*. México, Ed. Porrúa, 2004

JIMENEZ Norma, "Tiempos y Forma del Pemexgate" en: Revista Milenio, Número 273, México, Diciembre 2002, p.p. 24,25

JIMENEZ ORTIZ, Cesar. *Política mexicana, políticos y partidos*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, Santiago de Queretaro, Queretaro, 2004

LAJOUS, Andres. “*Reforma sin ciudadanos*” en: Revista Enfoque, Numero 720, México, Enero 2008, p. 2

LARROSA HARA, Manuel, BECERRA CHAVEZ Pablo Javier, (Coordinadores). *Elecciones y Partidos Políticos en México*, UAM Iztapalapa División de Ciencias y Humanidades, México, 2005

LOPÉZ CHAVARRÍA, José Luis. *Las Elecciones Municipales en México*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie 6: Estudios doctrinales No. 154, 2005

MIRANDA, Jorge. (trad. Joaquín Gonzáles Casanova), *Derechos Fundamentales y Derecho Electoral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2005

MURILLO KARAM, Jesús. “*Reforma Electoral 2007*” en: Revista Voz y Voto. Número 180, México, Febrero 2008, p.p. 74-76

NOHLEN, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Economica, México, 2004

OLEA Y CONTRO, Jean Paul Huber. *Derecho Contencioso Electoral*. México, Ed. Porrúa, 2005

OLEA Y CONTRO, Jean Paul Huber. *El proceso Electoral*. México, Ed. Porrúa, 2006

OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús. *La Democracia Interna de los Partidos Políticos Iberoamerica y su Garantía Jurisdiccional*, Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2004

PATIÑO CAMARENA, Javier. *Derecho Electoral Mexicano*. s/e, Ed. Constitucionalista, s/l, s/a

PERÉZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, German. *Democracia, Ciudadanía y Justicia*. Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2004

RAMOS, Javier. “*En Juego la Credibilidad del IFE*” en: Revista Congresistas, Número 42, México, Junio 2002, p. 10

RUIZ PARRA, Emilio. “*La Reforma Inconclusa*” en: Revista Enfoque, Número 719, México, Enero 2008, p.p. 10-12

SALINAS, Sofia. *“La Dama de los Amigos de Fox”*, Revista Milenio, Número 292, México, Abril 2003

SERRANO MIGALLON, Fernando. (coordinador), *Derecho Electoral*, México, Ed. Porrúa, UNAM, Facultad de Derecho, 2006

TENA RAMÍREZ. *Derecho Constitucional Mexicano*. Trigésima sexta edición, Ed. Porrúa, México, 2004

VALDES VELANDIA, Claudia. *“La Multa y el Cambio”*, en: Revista Congresistas, Número 72 México, Octubre 2003, p.p. 13-15