



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE  
PRESENTA:

**ANALYN MUÑOZ MIRANDA**

TEMA DEL TRABAJO:

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS  
POLÍTICOS EN MÉXICO ANTE LA INEFICACIA DE LAS SANCIONES  
IMPUESTAS POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN  
COLECTIVA”

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**



FES Aragón

Nezahualcóyotl, Edo. de México, 2012



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## AGRADECIMIENTOS

**A Dios** por permitirme vivir y sentir  
la gran satisfacción que  
hoy me invade...

**A mis padres** Ignacia Miranda e Ismael Muñoz  
quienes me han dado su apoyo incondicional  
en cada momento de mi vida; y son el pilar  
fundamental de mi formación, los amo.

**A mi Evander** porque tú eres  
la chispa que me ilumina y mi fuente  
de inspiración, te amo mi niño.

**A Hugo**, por brindarme tu apoyo,  
amor y compañía, eres muy  
especial en mi vida , te amo.

**A mis hermanas**, Lourdes y Sandy  
por apoyarme y poder contar con  
ustedes cada día.

**A mi Universidad la UNAM, y a mis profesores**,  
quienes han dedicado parte de su vida en mi formación,  
haciendo posible esta realidad..

**A los maestros** Lic. Andrés García Grimaldo,  
a la Maestra Rosa María Valencia, quienes han  
contribuido significativamente a la realización  
de esta gran meta.

**A mi Jurado**, por haber aportado sus consideraciones  
en pro de mi investigación, y me dan la oportunidad de  
alcanzar esta meta tan importante en mi  
desarrollo profesional.

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS  
POLÍTICOS EN MÉXICO ANTE LA INEFICACIA DE LAS SANCIONES  
IMPUESTAS POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

	Pág.
<b>ÍNDICE</b> .....	I
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	IV

**CAPÍTULO 1**

**ASPECTOS BÁSICOS DE LA FISCALIZACIÓN A LOS PARTIDOS  
POLÍTICOS**

1.1. CONCEPTO DE PARTIDO POLÍTICO.....	1
1.1.1. Naturaleza Jurídica.....	1
1.1.2. Fines.....	3
1.1.3. Requisitos para su constitución .....	4
1.2. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.....	6
1.2.1. Concepto.....	6
1.2.2. Principios rectores.....	8
1.2.2.1. Certeza.....	8
1.2.2.2. Legalidad.....	9
1.2.2.3. Independencia.....	10
1.2.2.4. Imparcialidad.....	10
1.2.2.5. Objetividad.....	11
1.2.3. Fines.....	11
1.2.4. Estructura .....	12
1.2.5. Órganos centrales.....	14
1.2.5.1. Consejo General.....	14

1.2.5.2. Atribuciones.....	16
1.2.5.3. Junta General Ejecutiva.....	17
1.2.5.4. Atribuciones.....	17
1.3. CONCEPTO DE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS.....	17
1.3.1. Estricto sentido.....	17
1.3.2. Sentido amplio.....	18
1.4. CONCEPTO DE FISCALIZACIÓN.....	18

## **CAPÍTULO 2**

### **REGULACIÓN JURÍDICA DEL FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO**

2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	19
2.1.1 Artículo 41.....	19
2.2. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.....	20
2.2.1 Modalidades del financiamiento de partidos políticos.....	21
2.2.2 Asignación y topes al financiamiento público.....	21
2.2.3 Modalidades y topes al financiamiento privado.....	23
2.2.4 Régimen fiscal de los partidos políticos.....	24
2.2.5 Informes que deben presentar los partidos políticos.....	25
2.3. UNIDAD DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	26
2.3.1 Origen.....	26
2.3.2 Naturaleza Jurídica.....	26
2.3.3 Estructura.....	27
2.3.4 Facultades.....	28
2.3.5 Procesos de fiscalización.....	28
2.3.6 Infracciones previstas en materia de fiscalización.....	30

2.3.7 Sanciones aplicables.....	32
2.3.8 Impugnación ante Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	33
<b>2.4 EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL COMO AUTORIDAD HACENDARIA.....</b>	<b>33</b>
2.4.1 Tesis de Jurisprudencia Obligatoria.....	34
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>LA FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO ANTE LA INEFICACIA DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL</b>	
<b>3.1 PROBLEMÁTICA.....</b>	<b>37</b>
3.1.1 Corrupción Política.....	37
<b>3.2 REFORMA AL ARTÍCULO 354 FRACCIÓN II DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.....</b>	<b>40</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>43</b>
<b>FUENTES CONSULTADAS.....</b>	<b>44</b>

## INTRODUCCIÓN

La presente tesina está enfocada al análisis de la fiscalización de los partidos políticos en México desde el aspecto jurídico, debido a que este tema actualmente es fuente de discusión en diversos países que buscan consolidarse en una democracia. Ciertamente la transparencia en la rendición de cuentas por parte de los partidos políticos ha causado la necesidad de legislar y prever las condiciones óptimas que logren situarnos en escenarios eficaces y veraces, en donde la sociedad ratifique con su anuencia que los recursos provenientes del erario que son destinados para financiar a los partidos políticos, son realmente aplicados en las actividades que propiamente la ley establece, además de que el origen del dinero derivado de financiamiento privado sea lícito y transparente.

Resulta de gran importancia la labor que juega el Instituto Federal Electoral, facultado para fiscalizar a los partidos políticos a través de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, por lo que la presente investigación atiende a la estructura de éste órgano fiscalizador, a su funcionamiento y a las sanciones que impone a través del Consejo General del Instituto por la comisión de infracciones a las disposiciones de su ámbito. En este sentido analizamos los procedimientos de fiscalización, y prevemos la necesidad de endurecer las sanciones ante el escenario que se actualiza en la contienda por el poder.

Mediante la aplicación del método sistemático, deductivo, hermenéutico y exegético, es que se elabora la presente investigación; así como mediante el uso de las herramientas metodológicas para estructurarlo adecuadamente.

Por lo anterior, desarrollamos la presente investigación para su estudio en tres capítulos: En el Capítulo 1 denominado “Aspectos básicos de la fiscalización de partidos políticos”, buscamos dar un breve panorama de conceptos básicos que aluden a lo que es nuestro tema de partidos políticos y fiscalización, debido a que en lo sucesivo estos términos serán citados en diversas ocasiones, por lo que pretendemos dotar al lector para una mayor

comprensión; el Capítulo 2 intitulado “Regulación jurídica del financiamiento y fiscalización de partidos políticos en México”, como bien su nombre lo dice, en este capítulo abordamos la regulación jurídica de la fiscalización, enfocando este análisis a la legislación mexicana, se muestra entonces el escenario en que se desenvuelve México respecto de nuestro tema de investigación, los órganos y los procedimientos que se aplican para dar vida a una fiscalización de partidos políticos; finalmente el Capítulo 3, lo llamamos “La fiscalización de los partidos políticos en México ante la ineficacia de las sanciones que impone el Instituto Federal Electoral”, es éste el apartado donde se vierte nuestra propuesta, la razón de éste capítulo en su denotación, en el sentido de que es apreciable una severa ineficacia de las sanciones a las que son acreedores los infractores de las disposiciones en materia de fiscalización, de tal modo que particularizamos en los partidos y los candidatos, principalmente, para lo cual, proponemos se realice una reforma a la legislación mexicana, a fin de evitar y sancionar ejemplarmente la comisión de infracciones a lo establecido en materia de fiscalización de partidos políticos.

En el desarrollo de la presente, observamos cierta evolución en materia de fiscalización de partidos políticos, y sin lugar a dudas esta evolución se traduce en las reformas electorales que, en miras de perfeccionar y aperturar la transparencia en el marco de un sistema de partidos que contienden por ostentar el poder, nos marcan nuevos escenarios y mayores retos a los que debemos enfrentarnos, siempre con la sólida idea de preservar la voluntad de las mayorías, voluntad que garantiza el legítimo ascenso de todo gobierno al poder.

## CAPÍTULO 1

### ASPECTOS BÁSICOS DE LA FISCALIZACIÓN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

#### 1.1 CONCEPTO DE PARTIDO POLÍTICO

##### 1.1.1 Naturaleza Jurídica

Para analizar a los partidos políticos desde el marco legal, se considera acertado el comentario que nos aporta José de Jesús Orozco Henríquez y Carlos Vargas Baca al mencionar que “La democracia de nuestro tiempo es una democracia de partidos políticos, sin la existencia de partidos no puede haber una democracia auténtica o, lo que es igual, democracia pluralista. Sin partidos estables, es decir, socialmente arraigados y con el grado suficiente de cohesión o disciplina interna, no cabe que la democracia sea una forma de política eficaz ni, mucho menos perdurable”.<sup>1</sup>

En esta afirmación podemos interpretar que en vida democrática es inherente que existan los partidos políticos, y acertadamente ello permite la integración de diversidad. En nuestro país vamos encaminados al mejoramiento del sistema democrático y con ello a la regulación jurídica de los partidos políticos.

Nuestra Carta Magna señala en el numeral 41 base I, que “los partidos políticos son entidades de interés público, cuya finalidad es la de 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 estos al ejercicio del poder público...”

---

<sup>1</sup>OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *et. al.*, *Regulación Jurídica de los partidos políticos en México*, [En línea] Disponible <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Mexico/Leyes/regulacionjuridica.pdf>, Domingo 11 de marzo 2012, 14:02.

El precepto constitucional que analizamos en este apartado nos señala la concepción de los partidos políticos y su finalidad, en este sentido se actualiza la necesidad de que exista una ley reglamentaria que establezca los mecanismos que han de regir la vida de éstas entidades de interés público, derivado de lo anterior los partidos políticos deben conducir su actuar con apego a la nuestra Constitución Federal y a las leyes federales tales como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), mismas que prevén todo lo relacionado con la formación, registro, actuación y extinción de los mismos.

Con base en lo que establece nuestra Constitución Federal, consideraremos los diferentes elementos que se desprenden, mediante un análisis de los mismos a fin de ahondar en lo que son los partidos políticos con mayor precisión.

Como primer elemento notemos que son considerados *entidades*, cabe señalar que lo son, en el sentido de un *ente* imputable de derechos y obligaciones, sea este físico o moral, en consecuencia podemos afirmar que los partidos se constituyen como personas morales, sujetas de derechos y obligaciones.<sup>2</sup>Y para su constitución es indispensable su registro ante la autoridad competente, en este caso es el Instituto Federal Electoral, que en el momento del otorgamiento de su registro nace a la vida jurídica un partido político.

Ahora bien, qué debe entenderse por *interés público*, si lo abordamos desde el concepto que nos aporta el Diccionario Jurídico Mexicano “se entiende como un conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas

---

<sup>2</sup>Vid. HUBER OLEA, Jean Paul, y Contró, *Derecho Contencioso Electoral*, Editorial Porrúa, México, 2005, Pág. 62-63.

de los miembros de una comunidad y protegidas directa y permanentemente por el Estado”.<sup>3</sup>

De lo antes citado notamos que se habla de un interés colectivo que está protegido y en -sentido amplio- podemos destacar que es vigilado por el propio Estado, paralelamente se vinculan los fines para los cuales un partido político se constituye, pues obedece a la satisfacción de necesidades del Estado como Institución, contribuir a la representación nacional, un fin expresamente exigido por la Constitución que atiende al interés público.

Tal situación implica que la conformación de algunos órganos del Estado es precisamente a través de la intervención de los partidos políticos, en el cumplimiento de sus fines. En efecto podemos entender que los partidos políticos no sólo son entes jurídicos, sino que son además de interés público.

#### 1.1.2 Fines

En el artículo 41 Constitucional base I párrafo segundo, existe la disposición de que los partidos políticos deben cumplir con una serie de fines en el marco de su actuar cotidiano, mismos que se enlistan a continuación:

- a) Promover la participación del pueblo en la vida democrática.
- b) Contribuir a la representación nacional.
- c) El acceso de ciudadanos al poder político.

Los partidos políticos deben perseguir dichos fines de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Sobre lo anterior, Manuel González Oropeza y Carlos Báez Silva, manifiestan “que los partidos políticos mexicanos funcionan como si fueran

---

<sup>3</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo II I-O, Interés Público, 13ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999.

“puentes” que comunican dos elementos distantes: a los ciudadanos con el Estado y a éste con aquellos”<sup>4</sup>.

La consideración de la cita anterior se enfoca en el sentido de que los partidos políticos, si bien no son parte del Estado formalmente, tampoco son organizaciones privadas, como ya analizamos, son entidades de interés público, y sus actividades van encaminadas a satisfacer determinadas necesidades de una sociedad; esto es porque la representatividad la obtienen al arribar al poder público, en busca de un beneficio para la sociedad, es por esto que encontramos una utilidad pública, en la medida en que persigan y alcancen sus fines de mejoramiento y bienestar social, y no a la inversa.

En este sentido, existen doctrinarios que establecen los roles característicos de los partidos políticos, derivados de sus derechos y prerrogativas. Citamos a continuación la aportación al respecto de Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg: “los partidos políticos asumen en su actuar los siguientes roles:

1. Son agentes privilegiados del proceso electoral y del Congreso (nadie, salvo los partidos políticos registrados, tiene el derecho de competir por los puestos de representación).
2. Son maquinarias bien dotadas para realizar esta competencia (con el amplio financiamiento público que la ley les otorga, por los espacios que reciben en los medios masivos de comunicación, por las excepciones fiscales de que son sujetos, por la amplia batería de leyes e instituciones que protegen sus derechos, etcétera).
3. Son los actores de las propuestas o de las modificaciones legales de todo orden -incluyendo el constitucional-, de la activación y orientación del debate político en las cámaras.

---

<sup>4</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *et. al.*, *La intervención de los órganos electorales del Estado en la vida interna de los partidos políticos*, IIJ-UNAM, México, 2010, Págs. X-XI.

4. Son los protagonistas de la puesta en marcha de verdaderos equilibrios entre los poderes. Es decir, son los actores que operan la aspiración constitucional de control y equilibrio entre los poderes de la Unión.
5. El poder de los partidos se extiende asimismo desde el centro de gobierno hacia los municipios, los congresos locales y las gubernaturas. Se expande y arraiga en todo el universo institucional legislativo, tanto como en el ejecutivo.”<sup>5</sup>

De lo anterior, se aprecia que los partidos políticos han dejado de ser criaturas indefensas; que están dotados de poder tanto ideológico como económico; se encuentran disgregados desde lo minúsculo (como señalan los autores), de un poder central hacia los municipios, congresos locales y gubernaturas.

#### 1.1.3 Requisitos para su constitución

Los partidos políticos en México son el reflejo de las necesidades que a través del actuar democrático, y derivado de la existencia de una tendencia hacia un partido hegemónico, hoy se encuentra consolidado el sistema de partidos políticos, con altibajos ante la incorporación de una diversidad de opiniones, y en el camino por alcanzar la solidez, en aras del cumplimiento de los fines de un partido político ante la necesidad Institucional que el Estado busca para la colectividad.

Como ya se mencionó en el punto que antecede, los partidos políticos deben cumplir con una serie de requisitos a fin de obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral, el COFIPE advierte:

##### Artículo 24

1 Para que una organización de ciudadanos pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir los siguientes requisitos:

---

<sup>5</sup> BECERRA, Ricardo, *et al.*, La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas, Ed. Cal y Arena, 3ª Edición, México, 2005, Págs. 22-23.

- a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; y
- b) Contar con tres mil afiliados en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos afiliados, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

Este artículo exige contar con los documentos constitutivos que determinen los objetivos, ideologías, programas, los procesos internos de selección, etcétera, sin embargo, en la fracción b), se menciona el elemento cuantitativo, con el cual se determina el número mínimo de ciudadanos que cuentan con credencial de elector, y en el ejercicio de sus derechos políticos deliberen asociarse libremente a fin de consolidarse como un partido político nacional.

A lo anterior, cabe adicionar que con base en las disposiciones generales que se establecen para los partidos políticos el COFIPE prevé la prohibición de constituirse como partidos o agrupaciones políticas nacionales a las organizaciones gremiales (sindicatos, confederaciones y demás) con un objeto social diferente en la creación de partidos políticos. Esto a razón de que existieron movilizaciones gremiales con fines de obtener el registro como partidos políticos nacionales, no todos estos movimientos tuvieron éxito, ya que al actualizarse esta prohibición se exime la posibilidad de que un sindicato, pese a que reúna el elemento cuantitativo, está impedido para constituirse como un partido político.

La legislación vigente, otorga una diversidad de prerrogativas a los partidos políticos, que, en términos cuantitativos, podemos considerar estas son mayores que las propias obligaciones a las que se sujetan.

## 1.2 EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

### 1.2.1 Concepto

La evolución de los órganos electorales es resultado de experiencias que el país ha tenido y la creación del Instituto Federal Electoral, en nuestra Carta Magna, con una función estatal de organizar las elecciones federales, de suma importancia; significa un gran avance en el camino a la consolidación de la democracia.

La Constitución Política Federal en su artículo 41 fracción quinta dice “ 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...”

De esta definición constitucional se precisa que recae en el IFE la función estatal de organizar las elecciones federales; los mecanismos y procedimientos para su desarrollo se observan en el COFIPE.

Ahora bien, el COFIPE en el artículo 106 precisa que “el Instituto Federal Electoral es un organismo público, autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.”

Al respecto, el magistrado Flavio Galván Rivera menciona que “el Instituto es un organismo público independiente de los tres Poderes – Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía (arts. 41 y 49 de la Constitución) y que ha sido creado expresamente para cumplir

una función propia del Estado, por el interés público, con la finalidad específica de aplicar el Derecho en la organización, realización y calificación de las elecciones necesarias para la periódica renovación de los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, procurando siempre mantener la estabilidad social”.<sup>6</sup>

Este concepto destaca el elemento de *independencia* de los tres poderes, y su existencia, a razón de cumplir con funciones específicas del Estado, en busca de que prevalezca el equilibrio del interés público.

Por otra parte, Miguel Carbonell menciona que “el IFE es un órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de organizar las elecciones federales. En su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.”<sup>7</sup>

A diferencia de lo que menciona el maestro Flavio Galván, Miguel Carbonell considera que es un órgano autónomo, sin embargo, menciona la participación del Poder Legislativo en su integración, este elemento se deriva de lo que propiamente establece nuestra Constitución, sin embargo ello pudiera implicar la interrogante de en qué radica la autonomía de esta institución.

### 1.2.2 Principios Rectores

Los principios rectores del Instituto Federal Electoral se establecen en la Constitución en el numeral 41 base V párrafo primero, así como en el artículo 105 numeral 2 del COFIPE; estos son, la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad.

---

<sup>6</sup> GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, Ed. McGraw-Hill, México, 1997, Pág. 27.

<sup>7</sup> CARBONELL, Miguel, *Elementos de Derecho Constitucional*, Ed. Fontamara, México, 2004, Págs. 113-114.

Son de estricta observancia estos principios para el personal que se desempeña dentro del Instituto, y en el cumplimiento de estos, las tareas desarrolladas garantizaran su legitimidad.

#### 1.2.2.1 Certeza

“El significado de este principio radica en que la acción o acciones que se efectúen, serán del todo veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que el resultado de los procesos sean completamente verificables, fidedignos y confiables. De esta forma la democracia se convierte en supuesto obligado de la democracia.”<sup>8</sup>

Según este principio, la certeza alude a la necesidad de que todas las acciones que desempeñe el IFE estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos; involucra directamente a la totalidad de los actos que lleve a cabo el Instituto, en busca de que no medie duda en torno a la veracidad y confiabilidad de los mismos.

#### 1.2.2.2 Legalidad

“El principio de legalidad es plataforma fundamental en la consolidación de la estructura de los órganos electorales, para su eficaz funcionamiento, se exige su plena observancia en un Estado de Derecho, puesto que se constriñen tanto gobernados como gobernantes al ordenamiento jurídico vigente, y cabe entonces realizar una afirmación, el principio de legalidad es el principio de principios.”<sup>9</sup>

En el mismo sentido Flavio Galván menciona “...el principio constitucional de legalidad, es un principio rector en el ejercicio de la función estatal electoral, no es otra cosa sino el estricto cumplimiento de la

---

<sup>8</sup> GALVÁN RIVERA, Flavio, *Op. Cit.*, Pág. 71.

<sup>9</sup> *Vid.* “El principio de legalidad en materia electoral”, en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1993, Págs. 677-701.

normatividad jurídica vigente; la adecuación que dicta la ley en toda la actuación electoral de los ciudadanos, asociaciones, agrupaciones y partidos políticos, pero fundamentalmente de las autoridades electorales en todos sus órdenes jerárquicos y de competencia.”<sup>10</sup>

Otro concepto que el propio IFE nos aporta, “implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el IFE, se debe observar escrupulosamente el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan”.<sup>11</sup>

En ese orden de ideas entendemos que la *legalidad* es inherente a la existencia y funcionamiento de los órganos electorales, que, en el desempeño de funciones delegadas por el Estado, siempre deberán conducirse con forme a las leyes que regulan su actuación, y no se deja del lado la intervención de los ciudadanos, agrupaciones y partidos políticos; el interés que radica en el marco del Derecho electoral, es por tanto de estricto apego al ordenamiento jurídico.

### 1.2.2.3 Independencia

Atendiendo a lo que menciona el 41 Constitucional base V párrafo segundo, “el Instituto es independiente en sus decisiones y funcionamiento...”, este principio Constitucional de independencia fortalece la no subordinación del Instituto Federal Electoral, de forma inmediata o directa a ninguno de los tres poderes mediante los cuales se ejerce la soberanía nacional.

Al respecto Flavio Galván menciona que “la independencia no significa que los actos del Instituto no sean objeto de revisión y, en su caso, de modificación, confirmación, revocación o anulación, si se tiene presente que por disposición constitucional, existe un sistema de medios de impugnación y un

---

<sup>10</sup> GALVÁN RIVERA, Flavio, *Op. Cit.*, Pág. 72.

<sup>11</sup> INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Manual del Capacitador-Asistente Electoral (Información Básica)*, Tomo I, Proceso Electoral Federal 2011-2012, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, México, 2011, Pág. 43.

Tribunal Electoral al que corresponde la facultad de revisar dichos actos a petición de parte interesada, a fin de garantizar que estén adecuados siempre no sólo al principio de legalidad, sino también al de constitucionalidad (artículo 41 constitucional, base IV).”<sup>12</sup>

La consideración que vierte el autor nos parece acertada ya que, establece que la independencia que caracteriza al Instituto no debe confundirse con un actuar arbitrario, sino que va encaminado a fines específicos, y no dejará de apegarse a lo que la ley expresamente le permita, y al enfatizar la existencia del Tribunal Electoral, notamos que sus actos pueden impugnables.

#### 1.2.2.4 Imparcialidad

“Imparcialidad significa que en el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política.”<sup>13</sup>

En beneficio de la democracia del país el IFE debe ser imparcial, sus decisiones no deben atender a intereses particulares, sin embargo, se discute mucho lo que este principio Constitucional implica, ya que para su correcto cumplimiento deberá decidirse en el marco de un interés colectivo mayor, sin prejuzgar por convicciones o ideologías personales.

#### 1.2.2.5 Objetividad

Se entiende que, la objetividad “implica el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima

---

<sup>12</sup>GALVÁN RIVERA, Flavio, *Op. Cit.*, Pág. 73.

<sup>13</sup> INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, “*Principios Rectores*”, [En línea]

[http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acerca\\_del\\_IFE/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acerca_del_IFE/), consultado 23 de marzo de 2012, 9:09 AM.

de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si estas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional”.<sup>14</sup>

Por tanto, la objetividad es, constreñirse a la realidad, que se sustente en los hechos, y no se vea viciado por subjetividades u opiniones que impliquen parcialidad.

### 1.2.3 Fines

En el Instituto Federal Electoral, recae una función estatal que la Carta Magna expresamente le confiere, en este sentido, cuenta con fines, mismos que deben ser perseguidos y alcanzados ya que han sido fijados para dar razón al actuar cotidiano de éste Instituto, en busca de la consolidación democrática del país.

El COFIPE enlista los fines del Instituto en su artículo 105 que a continuación citamos:

Artículo 105:

1.- Son fines del Instituto:

- 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 político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;
- g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, y
- h) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos

---

<sup>14</sup>INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Manual del Capacitador-Asistente Electoral (Información Básica)*, Op. Cit., Pág. 30.

propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

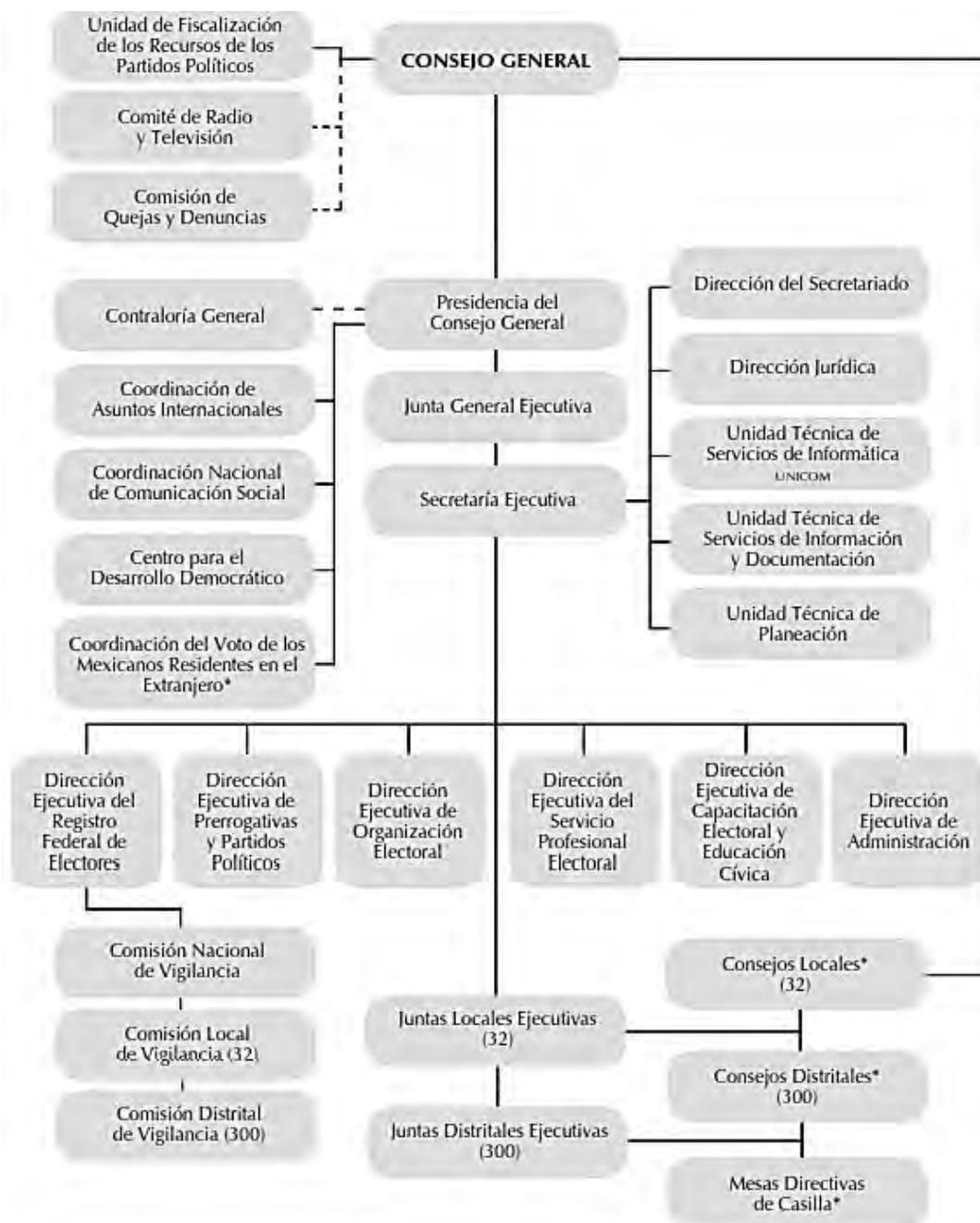
2.-...

Derivado del numeral antes transcrito, el IFE, además de ser una Institución depositaria de una tarea de Estado consistente en la organización, realización y calificación de las elecciones federales, tiene numerosas actividades que debe desempeñar y podríamos entender que en tiempos no electorales, este Instituto continúa su labor, ya que, como bien hemos analizado al ser un órgano de carácter permanente, las actividades que desempeña van encaminadas a un quehacer integral constante, en el marco de la consolidación de la cultura cívica y democrática de México.

#### 1.2.4 Estructura

El instituto, recientemente ha tenido modificaciones en su estructura, de manera que se derivan de las recientes reformas de 2007-2008, la integración de la Contraloría General y de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, la primera con el rango que tiene la presidencia del Consejo General, encargada de verificar lo concerniente a la administración de los recursos que se destinan al Instituto para la ejecución de sus tareas; y la segunda al nivel del propio Consejo General.

De tal forma que la estructura actual del IFE se muestra en el siguiente esquema:<sup>15</sup>



\* Órganos temporales (COFIPE, artículo 337, Acuerdo del Consejo General CG5/2011).

<sup>15</sup> INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Manual del Capacitador-Asistente Electoral (Información Básica)*, Op. Cit., Pág. 51.

### 1.2.5 Órganos Centrales

Resulta importante analizar los órganos centrales que integran al IFE, por la jerarquía son de inminente trascendencia y sus decisiones se ejecutan en los órganos desconcentrados, atendiendo a los principios y fines que antes hemos analizado.

El COFIPE establece los órganos denominados centrales; a continuación trasladamos el texto:<sup>16</sup>

Artículo 108:

1. Los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son:
  - a) El Consejo General;
  - b) La Presidencia del Consejo General;
  - c) La Junta General Ejecutiva;
  - d) La Secretaría ejecutiva; y
  - e) La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Atendiendo al principio de desconcentración en que se sustenta la integración y organización del Instituto, los órganos están representados a nivel central, estatal, distrital, y en casos particulares a nivel seccional; de esta forma se desglosan las actividades desde órganos centrales hasta los seccionales.

#### 1.2.5.1 Consejo General

Con base en la reforma de 1996 al artículo 41 fracción III Constitucional y a diversas disposiciones del COFIPE, el órgano superior de dirección del IFE es su Consejo General, el cual se integra por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales; al Consejo concurren, con voz pero sin voto, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo del IFE, que funge como Secretario del Consejo General.

---

<sup>16</sup>Derivado de las reformas electorales del 13 de noviembre de 2007 y al Código Federal de Instituciones y procedimientos Electorales en 2008, se incorporan dos nuevas figuras a la estructura del IFE: la Contraloría General del Instituto y la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

“El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales son elegidos, sucesivamente, por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos de la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. De la misma forma se deben nombrar, en orden de prelación, ocho consejeros electorales suplentes. Los consejeros duran en su encargo siete años, perciben la misma remuneración que los Ministros de la suprema Corte de Justicia de la Nación y no pueden tener ningún otro empleo, excepto cuando actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o beneficencia, no remunerados”.<sup>17</sup>

El Secretario Ejecutivo del IFE es nombrado por el voto de las dos terceras partes del Consejo General, a propuesta del consejero presidente, y dura en su encargo siete años.

El Consejo General podrá integrar comisiones temporales, las que sean necesarias para el desempeño de sus funciones, mismas que deberán ser presididas por un consejero electoral, de acuerdo con el artículo 116 del COFIPE.

Las Comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica; Organización Electoral; Prerrogativas y Partidos Políticos; Servicio Profesional Electoral; Registro Federal de Electores, y de Quejas y Denuncias, funcionarán permanentemente. Los representantes del Poder Legislativo y representantes de los partidos políticos podrán pertenecer a las comisiones con voz, pero sin voto, a excepción de la Comisión del Servicio Profesional Electoral.

---

<sup>17</sup>CARBONELL, Miguel, *Op. Cit.*, Pág. 116.

### 1.2.5.2 Atribuciones

En el artículo 118 de nuestro multicitado Código se establecen las atribuciones específicas del Consejo General, sin embargo resaltaremos las que nos resultan de mayor relevancia:<sup>18</sup>

- Vigilar que los órganos del IFE se integren de manera oportuna y se integren adecuadamente y conocer por medio del Consejero presidente y de sus comisiones las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime solicitarles.
- Determinar los lineamientos respectivos al Registro Federal de electores.
- Designar al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, con forme a la propuesta que presente su Consejero Presidente.
- Designar a los directores ejecutivos del Instituto y al Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, a propuesta que presente el Consejero Presidente.
- Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los consejos locales y distritales, y que en todo tiempo fungirán como vocales ejecutivos de las juntas correspondientes.
- Designar a los consejeros electorales de los consejos locales a propuesta del Consejero Presidente o de los consejeros electorales del propio Consejo General.

Como órgano superior de dirección en el Consejo General recae un alto cúmulo de actividades que son de trascendencia en las actividades del IFE, es por ello, que la pluralidad de opiniones es importante en su integración, para que impere el interés social.

---

<sup>18</sup> INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Manual del Capacitador-Asistente Electoral (Información Básica)*, Op. Cit., Págs. 52-53.

### 1.2.5.3 Junta General Ejecutiva

Es el órgano ejecutivo del Instituto Federal Electoral encargado de dar cumplimiento a las resoluciones y acuerdos aprobados por el consejo General y de instrumentar las políticas y programas generales del IFE.

La Junta General Ejecutiva debe reunirse por lo menos una vez al mes, para dar cuenta de las actividades programadas.

### 1.2.5.4 Atribuciones

Las actividades que expresamente se enlistan en el COFIPE en el numeral 122 como atribuciones de la Junta General Ejecutiva, son sin duda de importancia trascendental, sin embargo haremos mención solo de algunas de ellas:

- Proponer al Consejo General las políticas y programas generales del IFE.
- Supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de electores.
- Supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica.
- Resolver los medios de impugnación, que le competan en contra de los actos o resoluciones del secretario ejecutivo, y de las juntas locales del instituto, en términos de la ley de la materia.

## 1.3 CONCEPTO DE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS

### 1.3.1 Estricto sentido

Es el dinero recaudado por los partidos y los candidatos para sustentar los gastos en las campañas electorales, así como el dinero que utiliza en actividades permanentes de los partidos políticos.

### 1.3.2 Sentido amplio

Es todo el dinero que se utiliza en cuestiones relacionadas con la política democrática. Puede incluir el dinero que las organizaciones invierten en las actividades de inducción de la opinión política, mediante diversos medios de comunicación.

Es por consecuencia, el financiamiento de partidos políticos, los cúmulos de ingresos de cualquier calidad, de los cuales se allegan los partidos, para la persecución de sus fines.

### 1.4 CONCEPTO DE FISCALIZACIÓN

En opinión de Israel García Íñiguez “la fiscalización si bien, es un control del tipo administrativo, también representa una de las principales herramientas de la rendición de cuentas, por lo que su eficacia o ineficiencia repercute directamente en el sistema democrático.”<sup>19</sup>

En ese sentido Hernández Olmos menciona que, “la fiscalización de los partidos es una actividad ligada al financiamiento, prioritaria para transparentar los recursos obtenidos y los gastos realizados. Es el medio para resguardar la integridad de los recursos, vigilar la legalidad de su uso, empleo y eficacia.”<sup>20</sup>

De los conceptos citados destacamos que la fiscalización de partidos políticos, implica la rendición de cuentas basada en la transparencia, de esta forma se pretende resguardar la integridad de los recursos que son utilizados por los propios partidos políticos.

---

<sup>19</sup> GARCÍA IÑIGUEZ, Israel, Ensayo: *La fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, IJ-UNAM, Pág. 123, [En línea], <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/2/ens/ens13.pdf>, consultado: 23 de marzo de 2012, 10:28PM.

<sup>20</sup> HERNÁNDEZ OLMOS, Mariana, *La fiscalización de los partidos políticos en México y España*, UAM-Iztapalapa, México, 2006, Pág. 42.

## CAPÍTULO 2

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

#### 2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Fue con la reforma electoral de 1993 cuando se introdujeron los primeros instrumentos de control contable. “Ello sin duda fue uno de los temas de mayor relevancia y con mayores consecuencias de esta reforma ya que se incorporan a la ley que regulaban tanto el financiamiento privado, como los mecanismos de información, supervisión y sanción sobre los recursos partidistas, así como los límites que podían ser utilizados en las campañas electorales”<sup>21</sup>.

##### 2.1.1 Artículo 41

Enfatizando en lo que la Constitución establece respecto del financiamiento de partidos políticos, notamos en lo conducente en la base II del artículo en comento:

Artículo 41:

...

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

De esta fracción se advierte que existe financiamiento público y privado, debiendo siempre prevalecer el público, en el sentido de que los partidos no sean sujetos de intereses particulares debido al financiamiento para sus actividades. Al respecto, acertadamente Guerrero Gutiérrez menciona que “el

---

<sup>21</sup>(Cfr.) CORDOVA VIANELLO, Lorenzo, *Los desafíos de la fiscalización electoral de cara al 2006*, IJ-UNAM, México, 2005, Pág. 37.

financiamiento público a partidos políticos, es un instrumento clave para lograr una nivelación y dar lugar a una genuina competencia”<sup>22</sup>.

Más adelante ahondaremos en las modalidades que la ley contempla sobre el financiamiento al que tienen derecho los partidos políticos.

En el multicitado artículo, fracción V décimo párrafo, se especifica en lo conducente: “La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión...”

Del texto se desprende lo que conocemos como la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Cabe subrayar que está dotado de autonomía de gestión, ello derivado de una serie de antecedentes que ponían en juicio la imparcialidad del órgano fiscalizador del IFE, para emitir resoluciones.

## 2.2. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

El Código en comento en su artículo 48, establece dentro de las prerrogativas de los partidos políticos: “...participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades; gozar del régimen fiscal que la ley establece”. Al participar del financiamiento público, se establecen lineamientos en torno a la asignación del mismo, especificando las actividades para las cuales debe ser destinado.

---

<sup>22</sup>(Cfr.) GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, *Fiscalización y Transparencia a Partidos Políticos y Campañas Electorales: Dinero y Democracia*, Cuadernos de divulgación Cultura de la rendición de cuentas, Vol. 6, Auditoría Superior de la Federación, México, 2003, Pág. 29.

### 2.2.1 Modalidades del financiamiento de partidos políticos

El Código Electoral regula en el artículo 77 las modalidades del financiamiento de las que participan los partidos políticos, en su parte conducente:

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

Los partidos políticos necesitan fondos para sus actividades ordinarias y para la realización de las campañas políticas; anteriormente no existían actividades ordinarias y la erogación de los gastos generalmente eran del propio candidato y de simpatizantes allegados, pero en la actualidad los gastos son exuberantes, por ello la necesidad de participar del erario público, y otras fuentes.

### 2.2.2 Asignación y topes al financiamiento público

Como ya hemos mencionado, el financiamiento público se encuentra dividido en actividades específicas que deben llevar a cabo los partidos políticos, mismo que les será entregado en ministraciones con forme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente, así lo establece el Código en su artículo 78, de tal modo que se asignará de la siguiente forma:

- a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes. Este financiamiento se fijará anualmente, el Consejo General del IFE lo asignará con base en el resultado de multiplicar el total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en ese año por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente en el D.F. el 30% de esta cantidad se distribuirá equitativamente entre los partidos

políticos; el 70% restante se distribuirá de acuerdo con el porcentaje que hubieren obtenido en la elección inmediata anterior de diputados.

- b) Para las actividades tendientes a la obtención del voto. En el año en que se elijan al Presidente de la República, Senadores y Diputados federales, el financiamiento público equivaldrá al 50% del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando se elijan a diputados federales equivaldrá al 30% de dicho financiamiento para actividades ordinarias.
- c) Por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales. Este financiamiento equivaldrá al 3% del monto total que corresponda en ese año para actividades ordinarias. El 30% de la cantidad anterior se distribuirá igualmente entre los partidos políticos, el 70% restante en proporción al porcentaje de votos recibidos en la elección de diputados inmediata anterior.

Otra consideración que hace la el Código es respecto de la obligación de los partidos políticos de destinar anualmente el 2% del total del financiamiento público ordinario, para la capacitación, promoción y el liderazgo de la mujer.

En la opinión de Eduardo Guerrero: “los objetivos que se persiguen con el financiamiento público son, entre otros, que la competencia electoral se realice bajo condiciones mínimamente equitativas, que la falta de financiamiento *no* se convierta en un obstáculo para la participación de todos los partidos en las contiendas electorales...”<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> *Idem*, Pág. 22.

De acuerdo con lo anterior se establecen consideraciones en torno a regular el financiamiento, procurando propiciar la equidad en la percepción de recursos en la medida de su fuerza de representatividad.

Es importante mencionar que, por mandato legal, cada partido político debe destinar anualmente, por lo menos 2% del financiamiento público que reciba para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación. El Consejo General, podrá acordar apoyos de hasta un 75%, en la erogación que hayan realizado los partidos políticos en actividades de educación, capacitación política, investigación y tareas editoriales.

### 2.2.3 Modalidades y topes al financiamiento privado

El financiamiento privado, en palabras de Jaime Cárdenas Gracia, “deriva de los recursos de los particulares, militantes o simpatizantes y reviste varias formas: cuotas de los afiliados, donativos, préstamos y créditos, y administración de empresas propias, principalmente de carácter editorial”<sup>24</sup>.

Al respecto el COFIPE en el numeral 78 establece los topes a las aportaciones de los particulares:

- *Proveniente de la militancia*: cuotas obligatorias, ordinarias y extraordinarias de afiliados, aportaciones de organizaciones sociales y cuotas voluntarias y personales de candidatos para sus campañas. Y tendrán en todo caso el límite que fije el órgano partidista interno responsable del manejo de sus finanzas.
- *Financiamiento de simpatizantes*: aportaciones o donativos, hechas en dinero o en especie, a los partidos políticos, por personas física o moral, mexicana con residencia en el país, siempre que no se encuentren en las categorías prohibidas que expresamente menciona la ley. En este rubro, ningún partido podrá recibir anualmente aportaciones mayores al 10%

---

<sup>24</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Partidos Políticos y Democracia*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Instituto Federal Electoral, Tomo 8, México, Distrito Federal, 2006, Pág.30.

del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata. Es importante mencionar que las aportaciones de simpatizantes serán deducibles de ISR hasta en un 25%.

- *Autofinanciamiento*: constituido por ingresos que los partidos obtengan de actividades promocionales, como conferencias, espectáculos, rifas, sorteos, eventos culturales, ventas editoriales y otras similares que realicen para allegarse de fondos.
- *Por rendimientos financieros*: los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México, cuentas, fondos o fideicomisos. No estarán protegidos por el secreto bancario, de modo que la Unidad de Fiscalización del Instituto en todo momento podrá solicitar información a la institución bancaria. La obtención de recursos en cualquier modalidad no podrá exceder al 10% del monto establecido como tope de gastos de campaña presidencial inmediata.

En torno a este financiamiento, la ley considera restricciones, por lo que se ha procurado maximizar la transparencia en la forma en que los partidos se alleguen de recursos de particulares.

#### 2.2.4 Régimen fiscal de los partidos políticos

En el Capítulo Cuarto del COFIPE se establece el régimen fiscal, del que gozan los partidos políticos, considerando que no serán sujetos de impuestos y derechos: las rifas, sorteos, concursos y festivales que realicen con el fin de allegarse de recursos; sobre utilidades que derivan de la enajenación de inmuebles; las provenientes de donaciones en moneda o en especie; los relativos a la venta de sus impresos, programas, estatutos y en general su propaganda, así como equipos y materiales audiovisuales. Lo anterior siempre que sea para la prosecución de sus fines en el marco de las disposiciones legales.

Las restricciones a lo anterior, serán respecto de contribuciones que los estados y el Distrito Federal establezcan respecto de la propiedad inmobiliaria,

fraccionamiento, y mejoras, así como las que establezcan por prestación de servicios; deberán enterar y retener a las autoridades fiscales el impuesto sobre la renta que derive de sueldos, salarios y honorarios y cualquier otra retribución que les preste servicio.

#### 2.2.5 Informes que deben presentar los partidos políticos

El COFIPE establece en el numeral 83, los informes que deben presentar los partidos políticos, sobre el origen, monto y destino de los recursos que utilizados:

- *Informes trimestrales.* Son de carácter informativo, se presentarán dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del periodo, y contendrá el resultado de ingresos y gastos ordinarios del periodo que corresponda. Si se adviertes omisiones o errores, se solicitará al partido sean subsanados. En año de proceso electoral federal se suspende la presentación de estos informes.
- *Informes anuales.* Deben ser presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio reportado, contendrá ingresos totales y gastos ordinarios, junto a este se acompañará el estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten activos, pasivos y patrimonio, se acompañará además informe de los inmuebles propiedad del partido de que se trate.
- *Informes de precampaña.* Los partidos políticos presentarán informe, para cada uno de los precandidatos a cargos de elección popular registrados, en el que especificarán origen, monto y gastos erogados. Deberán presentarse a más tardar dentro de los treinta días posteriores a la conclusión de las precampañas.
- *Informes de campaña.* Contendrán el reporte del origen y monto de los recursos utilizados en el financiamiento, así como el destino de los mismos. Los presentarán los partidos políticos para cada una de las campañas de cada elección, y contendrán los gastos que realice el

partido y el candidato en el ámbito de su territorialidad. Presentaran también un informe preliminar con datos al 30 de mayo del año de la elección, a más tardar dentro de los primeros quince días del mes de junio del mismo año. Los informes finales serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes a la conclusión de la jornada electoral.

## 2.3. UNIDAD DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

### 2.3.1 Origen

“El 13 de noviembre de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma a los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116, 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo del artículo 97 de la Constitución Política, dicha reforma entre otras cosas, crea un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral dotado de autonomía de gestión, encargado de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales, denominado Unidad de Fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos”.<sup>25</sup>

Posteriormente, en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 18 de enero de 2008, se aprobó el acuerdo CG05/2008, mediante el cual se creó la unidad de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, a la que se le transfirieron los recursos humanos, financieros y materiales así como los documentos y expedientes que obren en poder de la Dirección de Análisis de informes anuales y de campaña y de la Dirección de Quejas y Procedimientos Oficiosos, adscritas a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

---

<sup>25</sup> GARCÍA ÍÑIGUEZ, Israel, *Op. Cit.*, Pág. 126.

### 2.3.2 Naturaleza Jurídica

Se desprende del artículo 41 Constitucional Base V, párrafo décimo, mismo que faculta para llevar la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos a un órgano técnico del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión; en consecuencia el artículo 79 del COFIPE establece a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, contara con autonomía de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y su nivel jerárquico será equivalente al de dirección ejecutiva del Instituto.

Con base en lo que la legislación dicta, entendemos que la Unidad de Fiscalización, goza de autonomía de gestión, para la toma de decisiones, sin embargo al ser solo un órgano técnico del Instituto carece de autonomía técnica, como pudiera ser la Auditoria Superior de la Federación.

### 2.3.3 Estructura

Dentro de sus facultades, la Unidad de Fiscalización cuenta con su Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, contenido en el acuerdo del Consejo General denominado CG03/2010, mismo que establece su estructura:

#### Artículo 4

1. La Unidad de Fiscalización ejercerá sus funciones a través de la siguiente manera:

- a) La Dirección General de la Unidad de Fiscalización;
- b) La Dirección de Auditoria de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y otras;
- c) La Dirección de Resoluciones y Normatividad.

La estructura de la Unidad se modificó recientemente con base en adiciones hechas al reglamento que emitió el Consejo General, “a fin de lograr

*optimizar* el aprovechamiento de los recursos financieros<sup>26</sup> en pro de la economía mexicana, por tanto ha quedado su estructura como ya lo citamos, y se allega de elementos materiales y humanos necesarios para la consecución de sus fines.

#### 2.3.4 Facultades

Las facultades de la Unidad de Fiscalización son de relevante importancia en el tema que nos ocupa, al respecto haremos una propuesta que desarrollaremos con mayor extensión en el capítulo tercero.

Haremos mención sólo de algunas facultades conferidas a la Unidad de Fiscalización, en el artículo 81 del COFIPE:

- Emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables;
- Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito, y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas;
- Recibir y revisar los informes que presenten los partidos;
- Ordenar práctica de auditorías o visitas de verificación;
- Presentar al Consejo General los informes y proyectos de resolución;

Las facultades de la Unidad son bastantes, por ello consideramos elemental su existencia, y observamos la necesidad de que se faculte ampliamente para ejecutar las investigaciones a que haya lugar en la vigilancia de los recursos de los partidos políticos.

#### 2.3.5 Procesos de fiscalización

A los procesos de fiscalización podemos considerarlos base medular, son en sí importantes, y más que se desarrollen en un marco no viciado, es decir, que se llegue al fin buscado, puesto que por el contrario, no habría ningún

---

<sup>26</sup> ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, Considerandos, CG03/2010.

sentido de su existencia aunque enfatizáramos que es un órgano fiscalizador dotado de autonomía de gestión y demás adjetivos.

En este sentido, el Reglamento de la Unidad, dispone en su artículo 10, numeral 4 “con la finalidad de dar seguimiento a los trabajos de la Unidad de Fiscalización en relación con la revisión de los informes anuales, de precampaña y de campaña, se conformarán grupos de trabajo integrados por Consejeros Electorales”; adicionalmente en el siguiente párrafo menciona “los grupos de trabajo funcionarán durante el periodo comprendido entre la presentación de los informes mencionados por los partidos políticos y la presentación del dictamen y proyecto de resolución correspondientes. En todo momento los grupos de trabajo respetarán la autonomía técnica y de gestión de la Unidad de Fiscalización.”

Atendiendo a lo anterior, notemos que es aquí precisamente, donde se encuentra el punto clave, ya que nos encontramos en la etapa de revisión y dictamen, etapa crucial, misma que debe ser completamente impermeable a cualquier circunstancia que ponga en juicio la objetividad e imparcialidad de tales actos.

A consideración de GarcíaÁñiguez, el proceso de fiscalización queda resumido de la siguiente manera<sup>27</sup>:

- a) Presentación del Informe por el partido político, agrupación u organización política
- b) Revisión del Informe y verificación documental
- c) Solicitud de aclaraciones y rectificaciones
- d) Reunión de confronta
- e) Dictamen Consolidado y Proyecto de Resolución
- f) En su caso, sanciones del Consejo General
- g) Impugnación ante el TRIFE

---

<sup>27</sup>GARCÍAÁÑIGUEZ, Israel, *Op. Cit.*, Pág. 126

En consecuencia, derivado de los procedimientos de fiscalización, existen dos documentos importantes que emite la Unidad de Fiscalización: “el Dictamen Consolidado, mismo que se traduce en la resolución emitida con base en los informes de auditoría que haya realizado respecto de la verificación del informe de cada partido político; y el Proyecto de Resolución, en este se proponen las sanciones que a su juicio procedan en contra del partido político que haya incurrido en irregularidades en el manejo de sus recursos o haya incumplido con su obligación de informar sobre el origen y la aplicación de los mismos. Este último será la base del Consejo General para la imposición de sanciones”.<sup>28</sup>

Enfatizando en los documentos que emite la Unidad, observamos que a fin de dar derecho de audiencia a los partidos, se analizan y escuchan las pruebas que aporten, y posteriormente se emite una determinación final.

#### 2.3.6 Infracciones previstas en materia de fiscalización

El COFIPE destaca en el Libro Séptimo los sujetos obligados, procedimientos, sanciones aplicables a quienes incurran en infracciones al mismo, por ende en el artículo 341, se enlista entre otros a los partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas, aspirantes, precandidatos y candidatos, ciudadanos o cualquier persona física o moral (atendiendo al objeto de nuestra investigación solo hemos citado a estos sujetos).

Siguiendo con nuestro análisis, el Código en comento en su artículo 342 menciona las infracciones respecto del manejo de sus recursos en las que pueden incurrir los partidos políticos, los siguientes incisos en lo conducente:

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente Código:

...

---

<sup>28</sup> *Idem*, Pág. 134.

c) El incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones y topes que en materia de financiamiento y fiscalización les impone el presente Código;

d) No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en los términos y plazos previstos en este Código y sus reglamentos;

...

f) Exceder los topes de gastos de campaña;

...

l) El incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos;

...

Atendiendo a las infracciones en las que pueden incurrir, respecto de las obligaciones que tienen los partidos políticos en materia de fiscalización, son cuatro los incisos que describen las conductas; invariablemente estas conductas son sancionadas por el Consejo General.

Además, el COFIPE en el artículo 344 menciona las infracciones en las que pueden incurrir los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular:

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular al presente Código:

(...)

b) En el caso de los aspirantes o precandidatos, solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas por este Código;

c) Omitir en los informes respectivos los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña;

d) No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en este Código;

- d) Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecido por el Consejo General; y

Si bien, los incisos del artículo citado son similares a los que anteceden, sin embargo se enfocan directamente en quienes se postulan a cargos de elección popular.

Otros personajes que son de nuestro interés, los ciudadanos, o cualquier persona física o moral, ello contenido en el artículo 345 que en lo conducente menciona:

1. Constituyen infracciones de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso de cualquier persona física o moral, al presente Código:

- a) La negativa a entregar la información requerida por el Instituto, entregarla en forma incompleta o con datos falsos, o fuera de los plazos que señale el requerimiento, respecto de las operaciones mercantiles, los contratos que celebren, los donativos o aportaciones que realicen, o cualquier otro acto que los vincule con los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular;

La infracción a los particulares referida, es en cuestión de la omisión, o negarse a informar al Instituto sobre información que les sea requerida, es decir, si en el ejercicio de sus facultades fiscalizadoras solicitan información, deberá ser entregada oportunamente.

### 2.3.7 Sanciones aplicables

El resarcimiento de los daños que el partido, la agrupación política u otro cause al erario, es decir, la recuperación de los recursos mal aplicados; la autoridad electoral en caso de imponer una sanción, otorga al infractor un término perentorio para la emisión del pago, en todo caso si no se cubre el pago, la cantidad se deduce de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda.

Nuestro Código Electoral en el artículo 354, establece las sanciones a que se hacen acreedores los actores que violenten los preceptos, entre otros existe la amonestación pública, la multa económica, a los partidos políticos la reducción hasta de un 50% en el financiamiento público, pérdida de registro, cancelación de registro como precandidato o candidato en su caso.

Al respecto, es importante mencionar que el criterio que se emplea para la determinación de las sanciones económicas por parte del Consejo General, está encaminado en el sentido de que no siempre el infractor se hace acreedor a la misma sanción, esta se impondrá en función de la gravedad, de las circunstancias de modo tiempo y lugar, condiciones que no pueden dejar de observarse.

Ciertamente, esta medida es infalible, sin embargo parece ser insuficiente, ya que no trasciende a los candidatos ni a los propios partidos políticos, ya que si bien, pudieran encontrarse ya ocupando un cargo de elección popular, de esta manera, la sanción se vislumbra menor al daño que se cause, y de ninguna manera debe ser legitimado un gobierno que se ostenta como producto de lesiones severas a la legislación mexicana, nos situamos de esta forma en un contradictorio y violentado Estado de Derecho, pues si bien existen las herramientas y mecanismos que regulan los procedimientos de contiendas electorales, las instituciones que fungen como órganos de vigilancia, y un órgano judicial que resuelve las sentencias recurridas, empero, el cometer violaciones a las disposiciones en materia de fiscalización, constituye una violación grave, que en nuestro particular punto de vista es un factor primordial del proceso electoral que otorga mismo que exige certeza y transparencia, y que no se cura o erradica con sanciones económicas, sanciones que se deducen de un patrimonio erogado por los ciudadanos, y no por el infractor, ¿por qué restar financiamiento público como sanción? si existen particulares que llevan a cabo la comisión de la infracción, de esta apreciación

consideramos poco viables las sanciones que contempla la ley, porque la traducción que resulta es que, quien termina pagando es el ofendido, el pueblo.

### 2.3.8 Impugnación ante Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Una vez que el Consejo General emite su resolución para imponer las sanciones correspondientes a los partidos que se derivan de la fiscalización previamente realizada, estos cuentan con la posibilidad de impugnarlas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Después de un detallado estudio y revisión de los informes que recibe la Unidad de Fiscalización, determina las sanciones en las que incurre un partido o agrupación política o un candidato en su caso, sin embargo con una impugnación se está combatiendo la resolución, y ciertamente la autoridad jurisdiccional será quien confirme, revoque o modifique mediante una sentencia definitiva e inatacable, puesto que el Tribunal emitirá la última palabra. Al respecto se advierte un deterioro en la ejecución de las resoluciones que emite el Instituto Federal Electoral, ya que en su generalidad son recurridas.

Particularmente esta etapa nos causa impresión, puesto que, si bien es cierto, el Tribunal está especializado en resolver conflictos en el ámbito electoral, y la impugnación que procede en contra de las resoluciones en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos son netamente de carácter administrativo, ya que el estudio se centra en la aplicación de los recursos obtenidos, por lo que nos parece pertinente que dentro de este órgano jurisdiccional existan magistrados especializados en materia administrativa para resolver estas impugnaciones.

## 2.4 EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL COMO AUTORIDAD HACENDARIA

La atribución que la Constitución le confiere al Instituto Federal Electoral, mediante la Unidad de Fiscalización, es propiamente de carácter hacendario, es por ello que en el ejercicio de su función fiscalizadora le es inoponible el secreto bancario, fiduciario y fiscal, a fin de lograr íntegramente la persecución de los fines de este órgano técnico.

Las tesis que emitió al respecto el Tribunal Electoral, sin duda son precedente de lo que se adicionó al texto Constitucional, pese a que en su momento, la Comisión Nacional Bancaria se negó a acatar la resolución de la Sala Superior del Tribunal, en consecuencia se emitió el Decreto del 30 de diciembre de 2005 en el Diario Oficial de la Federación, por el cual se reformó el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, a fin de prever que dichas instituciones están obligadas a proporcionar la información confidencial con que cuentan, cuando ésta les sea solicitada por el Instituto Federal Electoral, ello en consecuencia remedió el problema de la negativa de la Comisión Nacional Bancaria de Valores, a presentar información necesaria para el ejercicio de la función fiscalizadora<sup>29</sup>.

### 2.4.1 Tesis de Jurisprudencia Obligatoria

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido sentencias que son de observancia obligatoria, respecto de las facultades en materia de fiscalización, y consideramos importante mencionarlas en este capítulo y hacer su transcripción a continuación:

**SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.**

La interpretación gramatical, sistemática y funcional del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito hace patente que el Instituto Federal Electoral, en el ejercicio de las funciones de fiscalización de los recursos públicos que se otorgan a los partidos políticos para cumplir sus

---

<sup>29</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *et. al.*, *Op. Cit.*, Págs. 357-358.

finalidades, se encuentra incluido en los conceptos abiertos de *autoridades hacendarias federales y para fines fiscales*, y por tanto, en la salvedad que sobre el secreto bancario establece el precepto interpretado. Así, si se toma en cuenta que los conceptos citados no se limitan a autoridades que formalmente tengan el calificativo de hacendarias en su denominación, sino a todas aquellas que materialmente realicen funciones atinentes a la hacienda pública federal, que comprende la administración, distribución, control y vigilancia sobre el ejercicio de recursos públicos, la calidad de fiscales se entiende referida a todas las funciones relativas a la recaudación de contribuciones y su destino, a la vigilancia e investigación sobre su uso y comprobación de irregularidades, así como a la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan. Ahora bien, el artículo 41, fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 49, apartado 6; 49-A, 49-B, 72, 82, 269, 270, 271 y 272, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ponen de manifiesto que el Instituto Federal Electoral, al llevar a cabo el control o fiscalización de los recursos que reciben los partidos políticos, cumple con una finalidad eminentemente fiscal, al vigilar, comprobar e investigar todo lo relativo al manejo de esos recursos, así como al instaurar el procedimiento administrativo sancionador respectivo; razón por la que, cuando desempeña tales funciones, realiza actuaciones de una autoridad de carácter hacendario, en la consecución de fines fiscales, por lo cual se encuentra en el supuesto de excepción al secreto bancario, y consecuentemente tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información relativa a las operaciones bancarias que resulte razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere. Lo anterior se fortalece si se tiene en cuenta que la finalidad perseguida por la salvedad en comento consiste en allanar el camino para lograr el óptimo desempeño de las autoridades que desarrollan la función fiscalizadora, así como porque la interpretación adoptada es conforme con la evolución histórica del secreto bancario en la legislación, y con la forma en que invariablemente se ha interpretado la ley, tanto en la emisión de nuevas leyes, como en la llamada interpretación para efectos administrativos.

### **Tercera Época:**

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

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

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

### **Sala Superior, tesis S3ELJ 01/2003.**

Esta tesis, ha marcado un paso adelante, lo que ha permitido a la autoridad electoral, requerir información para dar seguimiento a las

investigaciones sobre los recursos que gastan los partidos políticos; a este respecto, observemos, como menciona Lorenzo Córdova, los precedentes de dos casos conocidos como “*Pemexgate*, y *Amigos de Fox*”<sup>30</sup>, mismos que actualizaron la necesidad de que las instituciones de crédito no antepusieran al IFE el secreto bancario.

Además, el secreto fiduciario es inoponible al IFE, en este sentido el Tribunal se pronunció al respecto:

**SECRETO FIDUCIARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.**

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

**Tercera Época:**

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

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

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

**Superior, tesis S3ELJ 02/2003.**

En el mismo sentido, es inoponible el secreto fiduciario a la autoridad electoral, en el ejercicio de sus facultades de fiscalización, a efecto de no entorpecer las investigaciones relacionadas con los recursos aplicados por los partidos políticos, si bien notamos que esta jurisprudencia se emite en 2003, el

---

<sup>30</sup> CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *Op. Cit.*, Págs. 42-47.

texto Constitucional se modifica años después, sin embargo la obligatoria observancia facilitó diversidad de investigaciones que hace la Unidad de Fiscalización. Y no hemos de olvidar que lo contenido en este apartado ratifica la función hacendaria del IFE, en el ejercicio de las facultades de fiscalización.

### CAPÍTULO 3

## ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO ANTE LA INEFICACIA DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

### 3.1 PROBLEMÁTICA

#### 3.1.1 Corrupción Política

Tal como lo advierte Malem Seña, “la corrupción tiene lugar cuando hay un intercambio de favores o beneficios, en el que están involucrados todos o algunos de los siguientes actores: donadores; candidatos o legisladores; dirigentes de partidos, organizaciones que actúan como intermediarios del partido, y, finalmente otros afectados cuando el intercambio tiene lugar”.<sup>31</sup>

De la afirmación anterior, notamos que en el marco de las contiendas electorales se involucran intereses de altos calibres, sin embargo, lo correcto es conducirse en el marco de lo que la ley propiamente establece, y no debe depender de terceros que violentando la ley inviertan elevadas cantidades de dinero, a fin de cobrarse con favores una vez logrado el triunfo del candidato, por esta razón consideramos que puede quebrantarse el ordenamiento legal, en el manejo de recursos no enterados a las autoridades.

Por otra parte, debemos enfatizar que en opinión de Fernando Agíss Bitar, “en el caso concreto de la fiscalización de los partidos políticos, en virtud del bien jurídico que se tutela, que es la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad en las contiendas, es poco probable que se escatimen recursos materiales y humanos para constatar el cumplimiento de la norma...”<sup>32</sup> de esta

---

<sup>31</sup> MALEM SEÑA, Jorge F., *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Barcelona Gedisa, 2002, Pág. 250.

<sup>32</sup> AGÍSS BITAR, Fernando, *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos: Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*, Temas selectos de Derecho Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, Pág. 25.

manera apreciamos la inminente importancia de la fiscalización, y en consecuencia de su importancia, ello amerita una inversión equivalente.

La cuestión de los recursos obtenidos por vías ilícitas es otro aspecto importante, pues nos encontramos con escasas posibilidades de vincular a terceros que se encuentren relacionados, o que hayan hecho aportaciones, mismas que no fueron entregadas al órgano fiscalizador, sin embargo el Instituto Federal Electoral (en el marco de las campañas electorales y hacemos énfasis en la de elección presidencial de 2012) ha suscrito acuerdos de colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la propia Unidad de Inteligencia Financiera.

La exigencia constante que la sociedad hace, precisamente radica en lo que concierne al dinero proveniente del erario, sin duda muchas veces las cantidades que se vierten para el financiamiento de partidos políticos son elevadas, no obstante, derivado de una costumbre de hacer política en México, resulta insuficiente el dinero público, y por esta razón tiene lugar el financiamiento privado, y , pese a que la autoridad fiscalizadora pretende no dejar fuera recurso alguno gastado por los partidos resulta aún probable que haya aportaciones que se disfrazan ante la autoridad, no son enteradas, y son utilizadas en las campañas políticas.

Ahora bien, Jaqueline Peschard señala que, “de lo que se trata es que la autoridad cuente con mayores elementos para hacer efectiva su facultad sobre los recursos de los partidos.<sup>33</sup>” Es en este sentido radica la razón de todo este aparato fiscalizador, que claro es perfectible, ya que serán las condiciones que se presenten las que marcarán la pauta para modificaciones en busca de abatir las prácticas de corrupción política.

---

<sup>33</sup> PESCHARD, Jaqueline, *Contribuciones al Derecho de los Partidos Políticos en materia de Prerrogativas y Fiscalización en Autoridades Electorales y el Derecho de los Partidos políticos en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005, Pág. 140.

Por otra parte, en el marco de una contienda de carácter presidencial se actualizan manifestaciones que realizan los candidatos respecto de los recursos que se aplican, generalmente, se centran en una crítica por la inexistencia de equidad; al respecto citamos una manifestación hecha por el candidato Andrés Manuel López Obrador “El órgano electoral no va a lo esencial (y) que debe cuidar: el control de dinero en campañas y la equidad en medios de comunicación”, manifestó el candidato presidencial de la coalición Movimiento Progresista.<sup>34</sup> La manifestación que hace el candidato, va en función de que, en su particular punto de vista no percibe equidad en la contienda. Por su parte el candidato Enrique Peña Nieto, se pronuncia como el más interesado en que se respeten los topes de campaña, y pide a los partidos que no se ven en un escenario del triunfo, dar cuenta de los recursos que se les destinaron del erario público, para gastos de campaña”.<sup>35</sup> Los recursos gastados, son en cada proceso electoral, un tema de discusión, que con una legislación actualizada a las necesidades modernas, podrá dar certeza a la ciudadanía, de que si existe transparencia en las contiendas.

Si tomamos en consideración la función principal que tiene la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos, comprendemos que, se trata de una efectiva rendición de cuentas, sin espacios oscuros, una búsqueda de transparencia.

Es evidente que la fiscalización en torno a los partidos políticos se encuentra limitada a los informes que éstos presenten, es decir, la información que el propio partido político manifiesta será el único objeto de revisión, de esta forma cabe preguntarnos ¿Qué hay de lo que no se manifiesta en los informes? de ahí que no se atiende a las omisiones que pudiera hacer el partido

---

<sup>34</sup> LA JORNADA, Elecciones 2012 “Rudeza”, multa del IFE en contra del Movimiento Progresista: AMLO, Alma Muñoz Publicado: 19/04/2012 12:09 [En línea] <http://elecciones.jornada.com.mx/2012crudeza2012d-multa-del-ife-en-contra-del-movimiento-progresista-amlo>, consultado: 20 abril 2012, 8:10 AM.

<sup>35</sup> COLOR ELECTORAL, “Enrique Peña Nieto exige aclarar destino de recursos”, [En línea] <http://colorelectoral.excelsior.com.mx/nota/q/826094>, consultado: 20 abril 2012, 9:10 AM.

en su caso, quedando *en el aire* gran parte de las erogaciones hechas por los partidos políticos. Cada proceso electoral lleva consigo nuevas prácticas que los actores electorales adecuan para violentar la legislación electoral sin incurrir en responsabilidad alguna, y por otro lado, la sanción que se impone es insignificante a lo que en su momento el candidato o partido político gana.

### 3.2 REFORMA AL ARTÍCULO 354FRACCIÓN II DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Observamos necesario adicionar el artículo 354del COFIPE para endurecer las sanciones aplicadas a quienes en su generalidad transgreden la norma legal en materia de fiscalización de los partidos políticos, pues no es ejemplar en nuestra percepción, y en consecuencia, no es eficaz ni funcional.

Hemos previamente advertido, las inconsistencias que la legislación electoral aún conserva, nos parece fundamental que se apliquen sanciones adecuadas, en el sentido de que no prevalezca en el poder el interés económico, sino la opinión pública, atendiendo a la naturaleza de una nación democrática.

A continuación transcribimos la fracción del texto legal, tal como se encuentra en la ley:

#### Artículo 354

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

a) Respecto de los partidos políticos:

...

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias

campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

La problemática observada va en función de la insignificancia que observamos al sancionar las infracciones en que incurren los partidos políticos, y los propios candidatos, que en conocimiento de que la sanción no trasciende, estos actúan y pagan la multa sin ningún problema. El texto legal menciona, respecto del incumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización, como ya advertimos en apartados que anteceden, no existe una sanción ejemplar, y ante tal circunstancia es necesario que no solo se sancione con multa económica, de tal forma que resulta sencillo infringir la disposición legal, y pagar.

Si bien, hemos mostrado la irrelevancia con la que se sanciona, lo que nos parece considerablemente arbitrario; si trasladamos la exigencia pública, es decir, la decisión de la colectividad, notamos que, no puede legitimarse un triunfo que se ostenta en procedimientos con poca o nula transparencia, que se advierte lleno de irregularidades, e inequitativas contiendas, en este sentido se está violentando lo dicho en la legislación, porque existe una violación circunstancial a los principios constitucionales que han de regir los procesos electorales, y si no se atiende el resultado de abusos y excesos, lo que obtenemos es un triunfo y legitimación de la corrupción, de la violación de un *estado de derecho*.

Por nuestra parte, hemos de anticipar que, pretendemos erradicar que se excedan los gastos que la autoridad ha fijado, y proponemos que el texto legal diga:

Artículo 354

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

a) Respecto de los partidos políticos:

**II. En los casos de infracción a lo establecido en materia de topes de gastos de campaña, o a los límites en materia de financiamiento privado, sea por parte del partido político o de algún candidato, el infractor se hará acreedor al pago de la multa igual al doble del monto de lo excedido, además de la nulidad de la elección en la que resultare electo.**

Notamos en tanto, necesario que no se le otorgue constancia de validez a ningún candidato que se encuentre en los supuestos que son considerados infracciones en materia de financiamiento y fiscalización, de ello estimamos que anulando la elección, si en su caso, es el infractor quien resulte vencedor, tendrá una respuesta tajante y permitirá que las contiendas se vuelvan limpias y transparentes, por así requerirlo las condiciones actuales. En este orden de ideas, con la implementación del texto que proponemos se erradicará tener gobernantes y legisladores producto de una guerra sucia.

Con la propuesta que hemos manifestado, si retomamos algunas situaciones que forman parte de la historia de nuestro país, notaremos que se han legitimado a actores políticos producto de la violación a nuestras leyes, que han advertido la insignificante consecuencia de abusar en los gastos, y que finalmente aquellos infractores han ostentado el poder sin problema alguno, y ello debido a la frágil sanción a la que son sujetos los actores políticos.

El hecho seguir manipulando los procesos electorales por aquellos que gozan de poder económico, mismo que emplean para lograr triunfos en contiendas políticas, que encaminan su gobierno a intereses de una minoría, que legitiman sus gabinetes y se vanaglorian, cuando lo único que representan es, la corrupción en su mas clara expresión.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- En una sociedad democrática, es imprescindible que los ciudadanos conozcan del manejo de los recursos públicos destinados a las actividades políticas

SEGUNDA.- La fiscalización de partidos políticos, es de suma importancia ante la búsqueda de transparentar los procedimientos electorales en una democracia, máxime por encontrarnos en un sistema de partidos políticos.

TERCERA.- Actualmente la fiscalización a los partidos políticos en México, se encuentra a cargo de la autoridad electoral a través de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

CUARTA.- Los informes presentados por los partidos políticos a la Unidad de Fiscalización, se fundan en manifestar el origen y erogación de los recursos aplicados en sus actividades.

QUINTA.- Con las reformas electorales de 2007-2008 nuestra la legislación electoral, logró dar un gran paso adelante en materia de fiscalización de partidos políticos.

SEXTA.- Calificamos completamente acertada la inclusión en la Constitución Federal de la exención de los secretos fiscal, fiduciario y bancario, a la autoridad electoral, en el ejercicio de las facultades fiscalizadoras.

SÉPTIMA.- Las sanciones previstas en la ley electoral, resultan insuficientes, y sin viabilidad ante la inminente y necesaria transparencia del procedimiento electoral.

OCTAVA.- Implementar la nulidad de la elección como sanción a los actores políticos que infrinjan la ley en materia de fiscalización, -ante la

conurrencia en su comisión- resulta necesario, y ciertamente dará certeza al legitimar a los contendientes que resulten vencedores en el proceso electoral.

OCTAVA.- Existe una amplia brecha que debe ser atendida para lograr perfeccionar los procedimientos y las vías mediante las cuales la autoridad fiscalizadora evite la comisión de infracciones por parte de los sujetos obligados, que deben sujetarse invariablemente a la transparencia y la rendición de cuentas.

## FUENTES CONSULTADAS

### DOCTRINA

- AGÍSS BITAR, Fernando, Fiscalización de los recursos de los partidos políticos: Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización, Temas selectos de Derecho Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008.
- BECERRA, Ricardo, *et al.*, La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas, Ed. Cal y Arena, 3ª Edición, México, 2005.
- CARBONELL, Miguel, Elementos de Derecho Constitucional, Ed. Fontamara, México, 2004.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Partidos Políticos y Democracia, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Instituto Federal Electoral, Tomo 8, México, Distrito Federal, 2006.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, Los desafíos de la fiscalización electoral de cara al 2006, IIJ-UNAM, México, 2005.
- GALVÁN RIVERA Flavio, Derecho Procesal Electoral Mexicano, Ed. McGraw-Hill, México, 1997.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *et. al.*, La intervención de los órganos electorales del Estado en la vida interna de los partidos políticos, IIJ-UNAM, México, 2010.
- GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, Fiscalización y Transparencia a Partidos Políticos y Campañas Electorales: Dinero y Democracia, Cuadernos de divulgación Cultura de la rendición de cuentas, Vol. 6, Auditoría Superior de la Federación, México, 2003.
- HERNÁNDEZ OLMOS, Mariana, La fiscalización de los partidos políticos en México y España, UAM-Iztapalapa, México, 2006.
- HUBER OLEA, Jean Paul, y Contró, Derecho Contencioso Electoral, Editorial Porrúa, México, 2005.

- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, Manual del Capacitador-Asistente Electoral (Información Básica), Tomo I, Proceso Electoral Federal 2011-2012, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, México, 2011.
- MALEM SEÑA, Jorge F., La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos, Barcelona Gedisa, 2002.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, et. al., La intervención de los órganos electorales del Estado en la vida interna de los partidos políticos, IJ-UNAM, México, 2010.
- PESCHARD, Jaqueline, Contribuciones al Derecho de los Partidos Políticos en materia de Prerrogativas y Fiscalización en Autoridades Electorales y el Derecho de los Partidos políticos en México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

## LEGISLATIVAS

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- CÓDIGO ELECTORAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES
- LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO
- ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS - CG03/2010

## ECONOGRÁFICAS

- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II I-O, Interés Público, 13ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999.

## ELECTRÓNICAS

- COLOR ELECTORAL, *Enrique Peña Nieto exige aclarar destino de recursos*,  
<http://colorelectoral.excelsior.com.mx/nota/q/826094>
- GARCÍA IÑIGUEZ Israel, Ensayo: *La fiscalización de los recursos de los partidos políticos*, IIJ-UNAM, 2003,  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/2/ens/ens13.pdf>
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Principios Rectores*,  
[http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acerca\\_del\\_IFE/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acerca_del_IFE/)
- LA JORNADA  
*Elecciones 2012 “Rudeza”, multa del IFE en contra del Movimiento Progresista: AMLO*, Alma Muñoz Publicado, 2012,  
<http://elecciones.jornada.com.mx/201crudeza201d-multa-del-ife-en-contra-del-movimiento-progresista-amlo>
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *et. al.*, *Regulación Jurídica de los partidos políticos en México*, <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Mexico/Leyes/regulacionjuridica.pdf>

## OTRAS FUENTES

- *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1993.