

CAPÍTULO III

Contribuciones al derecho de los partidos políticos en materia de prerrogativas y fiscalización

Contribuciones al derecho de los partidos políticos en materia de prerrogativas y fiscalización

Jacqueline PESCHARD

SUMARIO: I. Introducción; II. La evolución de la normatividad sobre prerrogativas de los partidos: 1. Los primeros diez años: de la exención de impuestos al acceso a radio y televisión; 2. Del financiamiento público indicativo a su reglamentación concreta; 3. La precisión sobre el financiamiento y la reglamentación del control; III. Acciones de inconstitucionalidad: 1. Los alcances del legislador para definir los montos y formas de distribución del financiamiento; 2. El principio de equidad; 3. Las condiciones para el acceso de los partidos a las prerrogativas; IV. Acuerdos y resoluciones: 1. Los alcances de las facultades de la autoridad administrativa; 2. El derecho de los partidos a las prerrogativas; 3. Procedimientos de fiscalización; 4. La imposición de sanciones; V. A manera de reflexiones finales; VI. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Durante la época contemporánea, la evolución de la legislación electoral en México se caracterizó por la gradualidad. Desde la promulgación de la primera ley electoral federal en 1946, prácticamente en cada sexenio se aprobó alguna reforma electoral de mayor o menor alcance. Esta dinámica se aceleró durante los años

JACQUELINE PESCHARD

noventa cuando en seis años se realizaron cuatro reformas electorales. Como sucede siempre con las reformas que, por su propia naturaleza, son mecanismos para impulsar ajustes o modificaciones a la dinámica política, cuando son liberalizadoras y abren espacios de participación y de competencia, generan a su vez nuevas demandas de reformas.

El predominio del partido del gobierno sobre la escena política explica por qué la reglamentación sobre los derechos de los partidos no fue una preocupación del legislador sino hasta bien entrados los años setenta en que la hegemonía y legitimidad del régimen priísta empezó a ser cuestionada y las elecciones se convirtieron en terrenos de expresión del conflicto. En ese contexto, los partidos de oposición fueron cobrando relevancia y aumentó su capacidad de presión para impulsar una mejor cobertura legal para el desarrollo de sus funciones, es decir, para avanzar en la reglamentación de los derechos de los partidos.

La fórmula de sucesivas modificaciones a la legislación dio forma y perfil a la normatividad legal de los partidos políticos; sin embargo, una vez que la Constitución otorgó a la Suprema Corte de Justicia el control sobre la constitucionalidad de las leyes electorales, que surgió un órgano jurisdiccional especializado para dirimir todas las controversias en materia electoral y que la autoridad electoral fue dotada de plena autonomía en sus decisiones, que el derecho de los partidos políticos encontraría una nueva fuente de desarrollo.

Las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales y los reglamentos y acuerdos adoptados por el Instituto Federal Electoral desde 1996 a la fecha han ido contribuyendo tanto a integrar norma, como a dotar de precisión y certeza a las disposiciones legales que regulan las funciones y obligaciones de los partidos políticos en el campo de las prerrogativas.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

II. LA EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVIDAD SOBRE PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS

1. Los primeros diez años: de la exención de impuestos al acceso a radio y televisión

Desde la primera legislación electoral de la época posrevolucionaria (Ley para la elección de los Poderes Federales, 2 de julio de 1918) la reglamentación sobre los partidos políticos contemplaba los requisitos básicos que debían satisfacer los dichos institutos políticos para participar en las elecciones. Durante todo el período de construcción y asentamiento del Estado mexicano posrevolucionario, aunque las elecciones se sucedieron regularmente y los partidos políticos participaban en ellas, la reglamentación sobre los recursos que éstos debían allegarse no ocupó la atención de los legisladores. De hecho, no fue sino hasta 45 años después que la norma legal incorporó por primera vez el tema de las prerrogativas a que tenían derecho los partidos para desempeñar las funciones que la ley les encomendaba.

En efecto, la Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal de 1963 —que derivó de la enmienda constitucional que por primera vez incorporó, aunque de manera indirecta, a los partidos políticos al texto constitucional gracias a la figura de los “diputados de partido”—¹ estableció que los partidos políticos legalmente registrados gozarían de la exención de ciertos impuestos (sobre la renta, del timbre, los relativos a rifas, sorteos o festivales y los derivados de la venta de impresos), a fin de que pudieran difundir sus princi-

¹ Al introducir los “diputados de partido”, los partidos quedaron incorporados al texto constitucional a través de su derecho a adquirir cierta representación, es decir, por la vía indirecta del reconocimiento de los grupos parlamentarios. David Pantoja, “La constitución de los partidos políticos. Un marco teórico para su discusión y explicación, con algunas referencias al derecho positivo”, en Ignacio Burgoa y otros, *El régimen constitucional de los partidos políticos*, México, UNAM, 1975, p. 76.

JACQUELINE PESCHARD

pios y programas para atraerse el respaldo de los ciudadanos.² El presupuesto era que los partidos se hacían de recursos privados —que por cierto carecían de reglamentación alguna— y que el Estado debía colaborar con una forma de financiamiento indirecto mínimo.

Es difícil saber si aquella reforma tuvo algún efecto sobre las finanzas de los partidos porque no hay registro oficial de sus ingresos y gastos, en la medida en que no estaban obligados a rendir informe alguno al respecto; sin embargo, como bien señala Alonso Lujambio, la intención de la reforma fue “reducir sus obligaciones fiscales y con ello fortalecer su capacidad económica”, particularmente porque la fórmula de representación proporcional introducida por los “diputados de partido” posibilitaba que los distintos partidos obtuvieran asientos en la Cámara de Diputados.³

Diez años más tarde, la Ley Electoral Federal de 1973 adicionó dos nuevas prerrogativas cuyo objetivo era facilitar la comunicación de los partidos políticos con la sociedad:

- 1) Franquicias postales y telegráficas (artículo 39, II), y
- 2) Acceso a radio y televisión durante los períodos de campaña electoral para la difusión de sus tesis (artículo 39, III).⁴

Como consecuencia de estas prerrogativas, la ley facultaba a la Secretaría de Gobernación para que suspendiera el registro de aquellos partidos que destinaran sus franquicias o utilizaran los espacios en

² Artículo 44 bis, incisos a), b), c) y d), Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal, 28 de diciembre de 1963, en Antonio García Orozco, *Legislación Electoral Mexicana, 1812-1977*, México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, 438-439.

³ Alonso Lujambio, “México”, en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.), *Dinero y contienda político-electoral*, México, FCE, IFE, 2003, p. 370.

⁴ Mientras la ley hablaba de las franquicias postales y telegráficas que fueran necesarias y facultaba a la autoridad electoral para reglamentar su otorgamiento, el acceso a medios electrónicos de comunicación preveía una asignación de los tiempos del Estado de 10 minutos quincenales en radio y televisión con cobertura nacional. El costo de la producción de dichos programas corría a cargo de la Comisión Federal Electoral. Ley Federal Electoral, 5 de enero de 1973, en Antonio García Orozco, *Legislación...*, pp. 458 y 459.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

radio y televisión para fines ajenos a los señalados por la ley (artículo 201). Por su parte, la Comisión Federal Electoral estaba facultada para suspender el acceso de los partidos a los medios electrónicos en caso de violaciones a la ley electoral o a las disposiciones que regulaban las transmisiones en radio y televisión (artículo 204). Se trataba de un ordenamiento genérico que no preveía procedimiento específico alguno para hacerlo operativo y que respondía sobre todo a la necesidad del gobierno de reservarse un margen de control sobre la propaganda de los partidos de oposición.

La importancia de esta ley de 1973, radica en que significó el primer gesto del sistema de partido hegemónico para permitir que los otros partidos políticos, que contaban con muy escasos recursos financieros y organizativos, pudieran entrar en contacto masivo con la población a través de los medios electrónicos, al menos durante las campañas políticas. Esta devino una de las prerrogativas de mayor significación durante los años de la transición política debido a que la cobertura y penetración que la radio y la televisión fueron adquiriendo los erigió en el terreno de disputa electoral fundamental. Resultaba inimaginable la victoria de un partido diferente al PRI sin una presencia importante de los candidatos de las diferentes fuerzas políticas, particularmente en la televisión.

2. Del financiamiento público indicativo a su reglamentación concreta

La aparición de la guerrilla al inicio de los años setenta y la respuesta del Estado por la vía de la guerra sucia que evidenciaron el desgaste del monopolio de un solo partido, derivaron en la reforma electoral de 1977, que Rafael Segovia calificó como "reforma política con mayúscula" porque después de veinticinco años de cerrazón, liberalizó al sistema de partidos, al abrirlo a nuevas organizaciones políticas por la vía del registro condicionado y su acceso a la Cámara de Diputados a través de la fórmula de representación proporcional.⁵

⁵ Rafael Segovia, "Los partidos inexistentes", en *Lapidaria política*, México, FCE, 1996, pp.140-144.

JACQUELINE PESCHARD

Como bien señala Luis Medina, las reformas constitucionales y legales de diciembre de 1977 cambiaron “estructuralmente al sistema electoral mexicano” al constitucionalizar a los partidos políticos y sus funciones políticas, caracterizándolos como “entidades de interés público” y al identificar como su principal actividad la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática.⁶

Esta reforma inauguró formalmente el financiamiento público al amparo del principio de la equidad, sin embargo, lo hizo de manera genérica, dejando en consecuencia márgenes importantes de discrecionalidad para la autoridad electoral. El artículo 41 constitucional señaló:

“En los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.”

La ley secundaria simplemente reprodujo el texto constitucional, sin especificar ni el monto, ni la forma de distribución del mismo, y menos aún la manera de fiscalizar la utilización de dichos recursos. En realidad se fijó básicamente un financiamiento en especie, ya que la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) estableció que los partidos recibirían materiales y recursos para la producción y distribución de sus publicaciones, así como carteles y folletos para difundir sus propuestas, además de que contarían con un local para realizar reuniones públicas en las cabeceras de los distritos electorales (artículo 49, secciones B y C).

La novedad más importante introducida por la LOPPE en materia de prerrogativas de los partidos fue que el acceso a radio y televisión fuera permanente, manteniendo las disposiciones sobre la distribución equitativa de los tiempos y su incremento en períodos electorales, al igual que sobre la preferencia que dichos espacios de cobertura nacional tendrían en la programación del tiempo

⁶ Luis Medina, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, p. 45.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

estatal (artículo 49, sección A).⁷ No obstante, se ampliaron los márgenes de discrecionalidad de la autoridad y se estrecharon los de certeza, en la medida que, a diferencia de lo señalado por la legislación previa, la LOPPE no especificó los tiempos en medios con que contarían los partidos ni durante el período electoral, ni durante el restante.

Otros diez años más fueron necesarios para que la ley pasara del concepto de financiamiento genérico y esencialmente en especie al de financiamiento público directo. En el marco de los años ochenta, caracterizados por el llamado reclamo democrático que estuvo acompañado de manifestaciones de resistencia pacífica del PAN por el fraude, el Código Federal Electoral de 1987 se destacó por ampliar de 100 a 200 el número de escaños de representación proporcional, y por el establecimiento de la llamada "cláusula de gobernabilidad" que preveía que el partido con mayor número de votos accediera al 50 más uno de la representación en la Cámara de Diputados.

En materia de prerrogativas, este Código vino a reglamentar lo que una década antes había sido meramente declarativo, al establecer la fórmula para calcular el monto de financiamiento público directo, el mecanismo para su distribución entre los partidos políticos y el calendario de ministraciones. La Comisión Federal Electoral debía calcular el costo mínimo de una campaña para diputado y multiplicar dicha cifra por el número de candidatos a diputados de mayoría registrados. El monto de financiamiento se dividiría en dos mitades: una primera se repartiría entre los partidos según los votos válidos de cada uno de ellos y una segunda, de acuerdo con el número de

⁷ La decisión del tiempo de los partidos quedó en manos de la Comisión Federal Electoral, sin embargo, la ley estableció que cada partido político determinaría libremente el contenido de sus programas, es decir, ya no estarían obligados exclusivamente a difundir sus tesis. Artículo 49, sección A, incisos a) e i), Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, en Antonio García Orozco, *Legislación...*, pp. 516-518.

diputados ganados “por cualesquiera de los dos sistemas” (artículo 61, I), es decir, el criterio de distribución era proporcional en ambos rubros.

No obstante, como bien dice Alonso Lujambio, distribuir la segunda mitad del financiamiento a partir de “cualquiera de los dos sistemas de representación” dejaba un espacio de discrecionalidad enorme para la autoridad electoral, que podía optar por repartirla con base en las diputaciones de mayoría y favorecer así al PRI, o con base en las de representación proporcional que era un universo plural.⁸ Sin embargo, el párrafo III del artículo 61 parecía inclinarse por la segunda interpretación al sostener:

“La cantidad que se distribuya según las curules, se dividirá entre el número de miembros de la Cámara de Diputados para determinar el importe unitario por cada curul. A cada partido se le asignará esa cantidad tantas veces como curules haya tenido.”

El monto de financiamiento cubría tres anualidades —una primera que comprendía el 20%, una segunda el 30% y una tercera el 50%. Esta mayor precisión en la definición del financiamiento público se correspondió con una disposición apenas indicativa de la obligación de los partidos para rendir cuentas ante la autoridad electoral, ya que la ley solamente preveía: “los partidos políticos justificarán anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público” (artículo 61, VIII), sin determinar los procedimientos para la presentación del informe, o la forma en que la autoridad lo evaluaría y eventualmente sancionaría a quienes incumplieran con tal mandato legal.

Habría que esperar hasta después de la tan controvertida elección presidencial de 1988 para que surgieran mecanismos puntuales y verificables para dar transparencia y equidad a los recursos de los partidos y más tarde a las obligaciones de rendición de cuentas de los mismos.

⁸ Alonso Lujambio, “México”, p. 375.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En cuanto al acceso a radio y televisión, a la disposición existente previamente que otorgaba tiempos permanentes, el Código Federal Electoral de 1987 introdujo mayor precisión al establecer que los partidos gozarían de 15 minutos mensuales en espacios preferenciales de los tiempos del Estado, los cuales podrían dividirse en 2 programas semanales de cobertura nacional, con la posibilidad de que los partidos solicitaran transmisiones de cobertura regional. Adicionalmente, tendrían derecho a un programa especial de debate en el que participarían los partidos conjuntamente, dos veces al mes, pero ya no de manera voluntaria como se estipulaba en la ley de 1973 que permitía que algún partido vetara la transmisión de dicho programa de debate (artículo 52).⁹

La disposición sobre el régimen fiscal de los partidos se mantuvo, pero estableciendo los límites a la exención de impuestos en caso de contribuciones sobre propiedad inmobiliaria y los relativos a los servicios públicos municipales. También se especificaron los procedimientos a seguir para el disfrute de las franquicias postales y telegráficas, pero manteniendo la idea de que se otorgarían aquellas que fueran “necesarias para el cumplimiento del programa de acción de cada partido”, es decir, sin prever tope alguno (artículos 62 a 65).

Los severos cuestionamientos a la elección de 1988 derivaron en el compromiso del gobierno con una nueva reforma electoral, la de 1989-1990. Empero, en ese momento, el centro de atención estaba ubicado en la necesidad de una organización electoral transparente y estrictamente vigilada por los partidos de oposición. De tal suerte, la nueva ley electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) introdujo novedades importantes en materia de composición de la autoridad electoral y de levantamiento del padrón electoral, mientras que dejó prácticamente

⁹ El artículo 52 del Código Federal Electoral, del 29 de diciembre de 1986, conservó la disposición de que las transmisiones en radio y televisión se incrementarían durante los procesos electorales y que la Comisión de Radiodifusión contara con los elementos humanos y técnicos para producir los programas de los partidos políticos.

intocado el capítulo sobre prerrogativas de los partidos. Las modificaciones básicas en este rubro fueron: la introducción de una nueva forma de reparto del financiamiento público que reflejaba una idea todavía incipiente de equidad, al establecer que el financiamiento por actividad electoral se repartiría de manera proporcional entre los partidos que hubiesen alcanzado al menos el 1.5% de la votación y un 10% del monto anterior se otorgaría para actividades generales como entidades de interés público, el cual se distribuiría por partes iguales.¹⁰ (artículo 49, b, I). Adicionalmente, se incorporaron nuevas figuras de financiamiento:

- 1) Uno por subrogación del Estado que abarcaba un 50% del ingreso anual de los diputados y senadores de cada partido por concepto de dietas, es decir, un premio a la fuerza representativa, y
- 2) Un 50% por concepto de actividades específicas, es decir, aquéllas orientadas a promover la estructura de los partidos (tareas de capacitación y educación política, de investigación y editoriales), que se otorgaba a manera de reembolso (artículo 49, c y d).

La necesidad de fortalecer el sistema de partidos aparecía ya detrás de este último rubro de financiamiento.

Aunque como complemento del financiamiento público, la ley estableció la obligación de que los partidos políticos informaran anualmente al IFE sobre el empleo del financiamiento público (artículo 49 d, III, 5), de nueva cuenta se trataba de una norma sin procedimientos para su aplicación o para imponer sanciones en caso de incumplimiento de parte de los partidos. Parecía más una invocación de principio, que una fórmula efectiva para impulsar la rendición de cuentas de las "entidades de interés público".

No obstante, una novedad importante fue la definición de reglas para la contratación de tiempos en radio y televisión a partir de la fecha de registro de candidatos, a través de la fijación de tarifas que no podían ser superiores a la publicidad comercial (artículo 48).

¹⁰ Vale la pena señalar que el cálculo del monto de financiamiento siguió el mismo procedimiento anterior, aunque ya no sólo se consideró el costo mínimo de campaña de un diputado, sino la de un senador (artículo 49, a, I), Cofipe, 1990.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Esta disposición implicó un cambio en la concepción de los partidos políticos, ya que en 1973 se les había identificado como entidades concebidas a partir de sus funciones políticas y, por ello, con derecho a participar de los tiempos del Estado, ahora la visión se liberalizaba para contemplarlos también como sujetos privados con posibilidades de establecer relaciones de mercado con los concesionarios de radio y televisión.

La reforma constitucional y legal de 1989-1990 que fue aprobada por una alianza entre el PRI y el PAN abrió la puerta para la creación de una autoridad electoral, el IFE, que en muy poco tiempo avanzaría hacia su plena autonomía respecto del gobierno. Este nuevo órgano electoral logró un avance importante en la primera elección que tuvo a su cargo, en la medida que el levantamiento de un nuevo censo electoral, generó mejores niveles de aceptación en la organización de las elecciones que se tradujo en un incremento significativo en la participación electoral.¹¹

Durante el mismo período de gobierno de Carlos Salinas de Gortari y de cara a la siguiente elección presidencial, se promulgó una nueva reforma electoral que introdujo disposiciones importantes en el rubro del financiamiento y la fiscalización de los partidos.

3. La precisión sobre el financiamiento y la reglamentación del control

Una vez incorporado al artículo 41 constitucional que la ley establecería las reglas a las que se sujetaría el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, lo más relevante de la reforma de 1993 fue que se dispusieron límites a las aportaciones privadas y al financiamiento público, así como una primera forma puntual de rendición de cuentas.

¹¹ Mientras que en 1988 apenas había participado un 50% de la población empadronada, en 1991, la asistencia electoral se incrementó al 65%. *Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991*, T. IV, Vol. 4, México, IFE, 1993.

JACQUELINE PESCHARD

Entre los grandes reclamos de los partidos de oposición estaba que los gobiernos transferían recursos a las campañas de su partido, por lo que era necesario prohibir dichos flujos que, además, nunca se habían reconocido abiertamente, lo cual impedía que se supiera a cuánto ascendían tales montos de dinero. La ley dispuso que quedaban prohibidas donaciones en dinero o en especie de los tres poderes, así como de las dependencias de la administración pública en los planos federal, estatal y municipal, al igual que de empresas mercantiles y de personas físicas o morales del extranjero. Los partidos políticos tampoco podían recibir dinero de ministros del culto o de personas que vivieran o trabajaran en el extranjero, ni solicitar créditos de la banca de desarrollo (artículo 49.2 y 3).¹² Detrás de este conjunto de limitaciones que se asentaron como garantías de la competencia político-electoral en México, estaba una concepción específica de los partidos políticos.

A fin de acotar los montos de los ingresos privados, la ley estableció que el tope máximo que podrían otorgar simpatizantes físicos sería del 1% del financiamiento público y en el caso de personas morales, el 5% y solamente un 10% podría recabarse de manera anónima. A fin de abonar al principio de la equidad en los recursos, la ley fijó topes de gastos de campaña y para transparentarlos, obligó a los partidos a rendir un informe anual de ingresos y gastos, así como uno de campaña, los cuales serían revisados y dictaminados por una Comisión de Consejeros que se crearía anualmente y que estaría también facultada para atender las quejas de partidos en contra de quienes contravinieran los ordenamientos legales (artículo 49-C.2).

Si bien, la idea de reportar a la autoridad una relación de los recursos que los partidos habían obtenido y gastado estaba concebida desde el Código Federal Electoral de 1987, con la reforma de

¹² La reforma de septiembre y diciembre de 1993 mantuvo la fórmula anterior de distribución del financiamiento público (proporcional más 10% igualitario). Artículo 49, 7, VIII, Cofipe, México.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1993 ésta cobró precisión al dejar claro que una comisión especial del Consejo General haría la revisión de dichos informes y dictaminaría al respecto para que, en caso de que se detectaran irregularidades, el Tribunal Federal Electoral impusiera la sanción correspondiente.

La posibilidad de que los propios partidos plantearan quejas ante el IFE por posibles violaciones en materia del origen o destino de los recursos de los partidos políticos probó con el tiempo ser una herramienta muy eficaz para que la autoridad conociera de posibles infracciones y a partir de ahí, desplegara sus facultades de fiscalización. La llamada "autofiscalización" es un mecanismo eficaz para ejercer el control sobre las finanzas de los partidos en la medida que los más interesados en que se sancione a alguno por irregularidades cometidas es justamente su adversario.¹³

En cuanto a la reglamentación sobre el acceso de los partidos a los medios de comunicación que, desde 1973 se había enfocado a la utilización de espacios dentro de los tiempos del Estado, la reforma de 1993 introdujo una novedad importante al establecer que era derecho exclusivo de los partidos contratar tiempos en radio y televisión durante las campañas electorales (artículo 48.1). Esta norma que pretendía emparejar el terreno de la competencia al evitar que terceros compraran promocionales en medios electrónicos a favor de algún candidato o partido, buscaba también que a ningún partido se le negara acceso a las distintas estaciones de radio y canales de televisión, lo cual había sido una queja constante de los partidos de oposición. Sin embargo, la libertad de contratación de los partidos abrió las puertas para que éstos establecieran relaciones comerciales con los concesionarios a partir de su capacidad de compra, con la única salvedad

¹³ Esta facultad de los partidos para interponer una queja específica, en materia de financiamiento, vino a complementar la disposición genérica del artículo 40 del Cofipe que desde 1990 señalaba que un partido político podía solicitar al Consejo General que investigara a otro partido por incumplimiento de sus obligaciones de manera grave o sistemática, siempre que aportara elementos de prueba.

de que lo erogado en ese terreno no rebasara los topes generales de gastos de campaña.

El derecho de los partidos para contratar bilateralmente espacios en medios ha dejado un importante margen de maniobra que milita en contra la equidad. Si bien es cierto que la compra de tiempos en radio y televisión debe sujetarse al techo de los precios de la publicidad comercial,¹⁴ la ausencia, en la práctica, de tarifas mínimas actualizadas, permite que los partidos con mayores recursos financieros y políticos cuenten con mejores condiciones de compra.¹⁵ A pesar de que la norma dispuso un procedimiento para que los partidos informaran al IFE en qué plazas y en qué horarios desean adquirir tiempos de transmisión (artículo 48.4), con objeto de evitar pugnas por un mismo espacio, esta información no necesariamente se traduce en contrataciones efectivas, ya que la libertad para realizarlas queda en manos de los partidos y el diseño de sus estrategias de campaña.

La elección presidencial de 1994 se desarrolló en un contexto político¹⁶ particularmente complicado por el levantamiento armado en Chiapas y el asesinato del candidato presidencial del PRI y ello mismo motivó al gobierno a volver los ojos una vez más sobre la normatividad electoral para inyectar estabilidad en

¹⁴ La reforma de 1993, estableció la obligación de los concesionarios para entregar los catálogos de sus tiempos y las tarifas de publicidad comercial, (artículo 48.4).

¹⁵ La Ley Federal de Radio y Televisión establece que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes está facultada para fijar las tarifas mínimas que pueden cobrar los concesionarios; sin embargo, dichas tarifas no han sido actualizadas desde 1970, por lo que a precios actuales resultan insignificantes e irrelevantes para efectivamente establecer un mínimo. La consecuencia de esto es que el margen de movimiento de los concesionarios al ofrecer sus servicios dentro de las propias tarifas comerciales es amplísimo.

¹⁶ La reforma de 1993 introdujo la figura de los observadores nacionales y la de 1994 la de los visitantes extranjeros para ofrecer transparencia a propios y extraños.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

el terreno político tan convulsionado. La reforma electoral de 1994 tuvo como propósito dar garantías de imparcialidad a los partidos de oposición, modificando la composición del Consejo General del IFE e impulsando la revisión de sus delegados en todas las entidades del país para generar confianza en los operadores de la elección.¹⁷

La contienda presidencial fue estrechamente vigilada por nacionales y extranjeros y logró sus propósitos tranquilizadores, en la medida en que la participación de los electores fue la más alta de la historia contemporánea (78% de la lista nominal), poniendo en evidencia la confianza que se había generado en la organización de los comicios. El dictamen sobre los gastos de campaña elaborado por la comisión especial de consejeros electorales del IFE demostró las bondades de la norma que exigía a los partidos reportar sus ingresos y erogaciones, pero dejó al descubierto la gran desigualdad de recursos con la que contaban los partidos políticos y ese fue el tema central de la siguiente reforma electoral que quiso ser “definitiva”.¹⁸

La legitimidad democrática con la que el presidente Zedillo arribó a la Presidencia le proporcionó al gobierno un buen espacio de maniobra política para coordinar el proceso de reforma electoral al que se convocó, en el contexto del reclamo opositor interno y de la

¹⁷ El nombramiento del Dr. Jorge Carpizo, exrector de la UNAM y expresidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como Secretario de Gobernación y, consecuentemente, como presidente del Consejo General del IFE, fue una de las decisiones que buscaron dotar de credibilidad a la organización de las elecciones de 1994. Para una relación de los acuerdos que adoptó el Consejo General para generar confianza entre los partidos, véase Becerra, Ricardo. Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000, pp. 332-333.

¹⁸ De acuerdo con el dictamen de la comisión de consejeros del IFE sobre los gastos de campaña de 1994, el PRI dispuso de prácticamente el 79% de todos los ingresos reportados por los partidos políticos. *Dictamen de la Comisión de Consejeros del Consejo General del IFE sobre los Informes de Gasto de Campaña de los Partidos Políticos*, 7 de abril de 1995.

presión internacional a favor de la adopción de normas electorales democráticas.¹⁹

La reforma constitucional y legal de 1996 abordó temas centrales de la agenda electoral en México, tales como la autonomía de la autoridad electoral, las condiciones equitativas de la competencia y la justicia electoral y en ese sentido, representó el “cierre de un largo ciclo de reformas electorales” (Becerra, Salazar, Woldenberg, 2000, 427). El tema del financiamiento, el acceso de los partidos a los medios de comunicación y la fiscalización de los recursos fue, sin duda, una de las partes medulares de dicha reforma en la medida que no solamente vino a responder a demandas específicas de los partidos de oposición y de organizaciones civiles, sino porque logró incorporar una visión de futuro. En efecto, las nuevas disposiciones, particularmente las relativas a la rendición de cuentas de los partidos, colocaron a la legislación electoral mexicana al nivel de los estándares internacionales en la materia.²⁰ Además, en muy poco tiempo, el tema de las finanzas de los partidos devino un asunto central de las contiendas políticas.²¹

Dado que el gran principio al que se aspiraba era la equidad, que fue incorporado al texto constitucional (artículo 41, II), se estableció que el financiamiento público predominaría sobre el pri-

¹⁹ La firma del TLC en enero de 1994 y la ayuda económica externa que el país recibió para sortear la crisis de diciembre de 1994 fueron factores que incidieron en el nuevo impulso a la democratización electoral que derivó en la reforma de 1996. Todd Eisenstadt, “Catching the State off Guard”, en *Party Politics*, Vol. 10, No. 6, 2004, p. 729.

²⁰ Una perspectiva comparada al respecto que da cuenta de lo avanzado de la legislación electoral se encuentra en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.), *Dinero y contienda político electoral*, México, FCE, IFE, TEPJF, PNUD, IDEA, IFES, Elections Canada y Ministerio del Interior de España, 2003.

²¹ En efecto, el tema de las finanzas partidistas devendría por un buen tiempo un renglón clave de la contienda política. Giménez-Cacho, Luis Emilio, “La hora de las cuentas. Para saber cómo gastan los partidos”, en *Configuraciones*, No. 12-13, abril-septiembre. 2003, p. 58.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

vado, lo cual permitiría transparentar el origen de la mayor parte de los ingresos de los partidos, a la vez que asegurar una distribución equitativa de los recursos. La importancia del tema explica que la propia fórmula para el cálculo del financiamiento público y para su distribución entre los partidos quedara dentro del mismo texto constitucional. La ley secundaria establecería los criterios para delimitar los límites a las erogaciones de los partidos, los montos máximos de las aportaciones de sus simpatizantes, los procedimientos para el control del origen y uso de los recursos, así como las sanciones que se impondrían por el incumplimiento de dichas disposiciones.

La reforma de 1996 incrementó sensiblemente los montos del financiamiento público en la medida que la unidad básica tradicional—el costo mínimo de campaña— se replicaría para el caso de los diputados, senadores y Presidente, además de que en cada caso se agregaría al multiplicador del número de legisladores a elegir, el número de partidos con representación en las Cámaras del Congreso federal.²²

Vale la pena señalar que dado que la ley electoral ha mantenido abierto cada tres años el ingreso de nuevos partidos políticos que reúnan los requisitos legales, el multiplicador del número de partidos con representación en el Congreso estaba potencialmente sujeto a incrementarse y, eventualmente a disparar la cifra del financiamiento público después de una elección, tal como sucedió entre 2000 y 2001.²³

²² Para el caso de la elección presidencial, el multiplicador sería el de número de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, artículo 49, 7, a), IV *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, IFE, septiembre de 1999.

²³ Así sucedió después del 2000 cuando tres de los seis partidos de registro reciente lograron obtener el 2% de los votos y representación en el Congreso, gracias a que participaron en una coalición total encabezada por el PRD. El multiplicador de 5 partidos que había sido considerado en 1997 y 2000, se elevó a 8, con lo que el monto de financiamiento ordinario creció en un 50% entre el 2000 y el 2001.

JACQUELINE PESCHARD

Por otra parte, si anteriormente la ley disponía que durante las campañas electorales el financiamiento se incrementaría, la reforma de 1996 estableció puntualmente que en año electoral los partidos políticos recibirían para gastos de campaña el doble de su financiamiento ordinario permanente, sin hacer distinción alguna entre un año de elección general y uno de elección intermedia en el que únicamente se renueva la Cámara de Diputados y, por tanto, los gastos de campaña son lógicamente menores.²⁴

En cuanto al otorgamiento del financiamiento, la ley de 1996 estableció que el cálculo fuera anual y no trianual como había sido determinado desde 1987, lo que fue otro factor que incidió en la elevación de los fondos públicos para los partidos. Empero, al fijarse una auténtica fórmula de equidad para su distribución —70% proporcional a los votos obtenidos y 30% igualitario— se introdujo un esquema para compensar la fuerza electoral diferenciada que existía.

El tema del elevado monto de financiamiento fue uno de los dos asuntos (financiamiento y coaliciones electorales) que impidieron que el consenso inédito logrado alrededor de la reforma constitucional de 1996 se mantuviera al momento de la aprobación de la reforma a la ley electoral, obligando al PRI a votarla por sí solo.

En congruencia con el incremento en el financiamiento público, la ley de 1996 redujo el techo para el financiamiento privado al 0.05% para personas físicas y morales y, en aras de una mayor transparencia, eliminó las aportaciones anónimas, además de que conservó el listado de entidades y personas físicas y morales impedidas desde la norma anterior para hacer donaciones a los partidos.

La importancia que cobró el financiamiento público en la reforma electoral de 1996 estuvo acompañada de una profundización importante en el rubro del control sobre los recursos de los parti-

²⁴ La reforma de 1996 mantuvo el financiamiento por actividades específicas que había sido introducido en la reforma de 1993, pero elevó el tope posible de reembolso de 50% a 75% artículo 49, 7, c), Cofipe, 1996.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

dos políticos. En primer lugar, la comisión especial de consejeros electorales se convirtió en una Comisión de Fiscalización de carácter permanente, con amplias facultades para auditar a los partidos en cualquier momento que fuera necesario y para elaborar reglamentos,²⁵ ya no sólo para orientar a los partidos en la presentación de sus informes anuales y de campaña, sino para determinar los procedimientos de fiscalización con relación a los informes, así como al desahogo de las quejas relativas a financiamiento (artículo 49-B). Además, el Consejo General del IFE fue facultado para aprobar el dictamen de fiscalización y la resolución respectiva, lo que implicaba determinar la sanción a imponerse sobre el partido infractor, lo cual había sido anteriormente una atribución del Tribunal Federal Electoral.²⁶ Con esto, la autoridad administrativa se hizo cargo de todo el procedimiento de control sobre faltas administrativas de los partidos políticos; sin embargo, esta facultad devendría un punto prácticamente obligado de fricción entre los consejeros electorales y los partidos políticos en el seno del Consejo Electoral en el que conviven quienes votan las sanciones con los afectados por las mismas.

El conjunto de reglas sobre vigilancia y control de los ingresos y gastos de los partidos políticos probaron ser instrumentos eficaces para cumplir con su propósito de introducir a los partidos políticos en tanto entidades de interés público al principio democrático de la rendición de cuentas. La Comisión de Fiscalización estaba bien dotada para identificar con claridad los flujos del dinero público de los partidos políticos, pero no así para detectar con claridad el de los recursos privados cuando no se registran en la contabilidad de los partidos.

²⁵ La facultad de elaborar reglamentos, es decir, de emitir una “colección ordenada de reglas o preceptos” tiene por objeto ampliar o desarrollar en detalle el contenido de una ley, artículo 82, 1, a) Cofipe.

²⁶ La ley de 1993 estableció que fuera el Tribunal Federal Electoral el que analizara el dictamen y determinara la sanción a imponerse. Su resolución sería definitiva e inatacable, artículo 343, Cofipe, IFE, 1993.

JACQUELINE PESCHARD

Muy rápidamente, en el marco de la creciente competencia política, y de la aplicación de la norma al trabajo de fiscalización, se hizo patente la falta de atribuciones del Consejo General del IFE para obligar a particulares a informar sobre aportaciones o servicios ofrecidos a los partidos políticos porque no están dentro de su ámbito de competencia y porque están amparados por el secreto bancario, fiscal y fiduciario.

La otra cara del principio de la equidad está en el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, que en el marco del avance tanto de las innovaciones tecnológicas, como de la implantación de los partidos de oposición en el tejido social cobró mayor relevancia. La reforma de 1996, además de reglamentar puntualmente la utilización de los tiempos oficiales durante las campañas (200 horas en televisión y 250 en radio, distribuidas de acuerdo con la fórmula de equidad), adicionó a las normas existentes una prerrogativa más durante las campañas electorales: la asignación de hasta 10,000 promocionales de 20 segundos, en radio y 400 en televisión que el IFE adquiriría y distribuiría mensualmente bajo la fórmula de equidad y cuyo costo total no excedería el 20% del financiamiento público para campañas en una elección presidencial y el 12% en una intermedia (artículo 47, 1, c).

Para vigilar que la cobertura de las campañas políticas por parte de los noticieros fuera equitativa, en 1994 el Consejo General del IFE ordenó un monitoreo de los espacios noticiosos, el cual se convirtió en norma legal con la reforma de 1996 (artículo 48, 12). No obstante, la eficacia de este ejercicio se reduce a la publicitación de los resultados de tal mecanismo de verificación.²⁷

²⁷ A pesar de que el IFE es la autoridad responsable de vigilar que se aperturen los espacios para la transmisión de los programas de los partidos políticos dentro de los tiempos del Estado, es la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Radio y Televisión, la que está facultada para regular el funcionamiento de los medios electrónicos y eventualmente sancionarlos por incumplimiento de las disposiciones legales de acuerdo con la Ley General de Radio y Televisión.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

No obstante, la difusión de los resultados del monitoreo a lo largo de las campañas políticas probó tener un impacto importante en el comportamiento de los noticieros, particularmente en los de cobertura nacional que, por ello mismo, y para proteger sus audiencias, fueron adoptando el valor de la apertura de sus espacios a los distintos partidos políticos dentro de patrones de equidad.²⁸

La fuerte competencia electoral que se desplegó en la elección del 2000 y las quejas que sobre financiamiento ilícito surgieron durante los meses posteriores mostraron las insuficiencias del marco normativo vigente, particularmente en lo relativo al control sobre el financiamiento privado. Sin embargo, las facultades que la Constitución confirió al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la creación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que completó y sistematizó las disposiciones anteriores sobre nulidades y medios de impugnación y agregó el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el juicio de revisión constitucional,²⁹ hicieron posible que el IFE desarrollara a cabalidad sus facultades de investigación para identificar las infracciones cometidas e imponer las sanciones respectivas.

²⁸ Raúl Trejo Delarbre ha documentado el avance notable en la cobertura noticiosa de las campañas de los partidos políticos entre la campaña de 1988 en que el PRI absorbió el 90% y las campañas posteriores que fueron incorporando la pluralidad política. "Medios y elecciones en 1994: el sufragio privilegiado", en *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, Pérez Fernández del Castillo, Germán, Arturo Alvarado y Arturo Sánchez (coords.), México, Flacso, Porrúa, 1995.

²⁹ Si bien desde el Código Federal de 1987, en su libro séptimo, se contemplaban los recursos que podían interponerse, así como los procedimientos y las eventuales sanciones, no fue sino con la creación del TEPJF que la ley incorporó un cuerpo normativo particular sobre medios de impugnación para regular los diferentes recursos que el Tribunal está facultado para resolver. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, México, IFE, 1996, pp. 315-391.

JACQUELINE PESCHARD

En efecto, una de las grandes innovaciones de la reforma de 1996 fue incorporar al Poder Judicial de la Federación al ámbito electoral. Por una parte, las modificaciones al artículo 105 constitucional relativas a las acciones de inconstitucionalidad abarcaron la materia electoral en su inciso f) para garantizar la conformidad de las leyes electorales a la Constitución. Por otra, la creación del Tribunal Electoral como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, facultada para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones tanto en las elecciones federales como en las locales, así como sobre las impugnaciones en contra de actos y resoluciones de las autoridades electorales (artículo 99 constitucional), introdujeron un factor indiscutible de certeza jurídica sobre la resolución de las controversias electorales.

El ejercicio de las atribuciones reglamentarias del Consejo General del IFE y de las jurisdiccionales del TEPJF, así como la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a través de las acciones de inconstitucionalidad desde 1996 a la fecha han ido precisando y detallando los contenidos de la normatividad electoral, dotando al derecho electoral de consistencia y sistematicidad.

A fin de ilustrar la contribución que a través de su actuación han hecho estas entidades al derecho de los partidos, específicamente en lo relativo a las prerrogativas de que gozan dichos institutos políticos, me propongo pasar revista a las sentencias, resoluciones y acuerdos que se han aprobado a lo largo de los ocho años de vigencia de las disposiciones constitucionales y legales mencionadas.

III. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Entre 1996 y 2004, la Suprema Corte de Justicia ha desahogado 54 acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, de las cuales 14 han versado sobre el tema de las prerrogativas de los partidos políticos. Al declarar válidos o inválidos algunos apartados de las leyes electorales, tanto federales como estatales, la Corte ha definido principios rectores que pueden agruparse en tres grandes rubros:

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- 1) Los alcances del legislador para definir los montos y las formas de distribución del financiamiento;
- 2) El significado del principio constitucional de "equidad", y
- 3) Las condiciones para el acceso de los partidos a las prerrogativas.

1. Los alcances del legislador para definir los montos y formas de distribución del financiamiento

Como ya señalamos más arriba, la reforma al Cofipe de 1996 agregó el costo mínimo de campaña para una elección presidencial como base para el cálculo del financiamiento público, además, para el primer año de aplicación de las nuevas normas, el Consejo General tomaría el costo mínimo fijado previamente. La SCJN resolvió que tales disposiciones no podían reputarse como inconstitucionales en la medida que los estudios del Consejero Presidente, previstos en el artículo 49, párrafo 7 a) 1 sólo tienen el valor de una investigación preparatoria y por lo tanto no son vinculantes, además de que el Consejo General cuenta con factores diversos para modificar la unidad básica de dichos costos mínimos.³⁰

Con el objeto de dotar de cierta homogeneidad a la legislación electoral, la reforma al artículo 116, párrafo IV constitucional de 1996 estableció ciertos principios que las constituciones y leyes electorales de los estados deberían garantizar y que se engloban en los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.³¹ Sin embargo, las sentencias de la Suprema Corte han ratificado que los estados, "a través de su constitución estatal

³⁰ Acción de Inconstitucionalidad 9/96 Federal.

³¹ El artículo 116, párrafo IV señala los contenidos básicos que deben tener las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral: autonomía de las autoridades, sistema de medios de impugnación y plazos para el desahogo de las impugnaciones, financiamiento público equitativo, acceso equitativo a medios de comunicación y criterios para fijar límites a las erogaciones de los partidos, al financiamiento privado y sanciones por el incumplimiento de las disposiciones normativas. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, IFE, septiembre 1996, p. 105.

y sus respectivas leyes deben garantizar esos principios rectores, sin que se imponga una reglamentación específica al respecto, de tal manera que deja a discreción de las entidades la determinación de las formas y mecanismos legales correspondientes...³²

En los casos en que una reforma legal implique la reducción del financiamiento público de los partidos, la SCJN ha señalado que no pueden considerarse normas retroactivas, ya que no rigen para el pasado, sino para el futuro, a partir de su entrada en vigor.³³

El establecimiento de un cierto tope de autofinanciamiento y de rendimientos financieros (40% del financiamiento público en la legislación de Sinaloa) puede ser fijado por el legislador si tiene como referencia el financiamiento público, en la medida que la Constitución no establece criterios para establecerlos. Si la ley no fijara criterios para la fijación de los topes, entonces sí sería contraria a la disposición constitucional, pero no la determinación de uno u otro criterio.³⁴ Dado que "la norma fundamental no establece tope alguno de autofinanciamiento, las cantidades que un partido obtenga por ese concepto no derivan de la norma, sino de su capacidad de gestión y número de militantes que será acorde con su representatividad".³⁵

En el mismo sentido, en el caso del Código Electoral del Distrito Federal que prohíbe que las personas jurídicas realicen aportaciones a las asociaciones políticas reguladas por dicho código, la SCJN ha señalado que "La Asamblea Legislativa tiene libertad para expedir las disposiciones en materia electoral que estime pertinentes con relación al financiamiento privado de los partidos, pero siempre deberá establecer un monto máximo".³⁶

Por otra parte, el Código Electoral del DF estableció como causa de nulidad de una elección que un partido político con mayoría de

³² Acción de Inconstitucionalidad 12/98 Coahuila, Acción de Inconstitucionalidad 14/2000 y acumuladas, Morelos.

³³ Acción de Inconstitucionalidad 8/2000 Aguascalientes.

³⁴ Acciones de Inconstitucionalidad 5/98 Sinaloa, 34/2000 Aguascalientes.

³⁵ Acción de Inconstitucionalidad 34/2000 Aguascalientes.

³⁶ Acción de Inconstitucionalidad 55/99 Distrito Federal.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

votos sobrepasara el tope de gastos de campaña. La SCJN consideró que tal disposición no violentaba el artículo 116 constitucional, fracción IV, inciso h) porque la Constitución faculta a la Asamblea Legislativa para legislar en ese ámbito, sin imponer restricciones en cuanto al tipo de sanciones.³⁷

En cambio, la SCJN determinó que el artículo 51 del código electoral de Aguascalientes sí transgredía el 116 constitucional al establecer que sería la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso la que elaboraría el dictamen de fiscalización de los recursos de los partidos, debido a que el Instituto Estatal Electoral es la única autoridad facultada para llevar el control de ingresos y gastos de los partidos.³⁸

2. El principio de equidad

La fórmula de la equidad establecida en la norma federal (70% proporcional y 30% igualitario) es solamente un modelo, no una obligación para que las legislaciones electorales locales la adopten textualmente. De tal suerte, no se considera violatorio de la Constitución un esquema de distribución del financiamiento público de 80% proporcional y 20% equitativo como el establecido en la legislación de Sinaloa. Se considera respetado el principio de equidad porque cada uno de los partidos recibirá los elementos y financiamiento respectivos.³⁹

Para la SCJN, debe distinguirse entre el derecho de los partidos y el resultado material, es decir, la ley garantiza que cada partido esté en condiciones de recibir los recursos que le correspondan, pero el cálculo cuantitativo deberá corresponder a la situación real de cada partido

³⁷ Acción de Inconstitucionalidad 55/99, Distrito Federal.

³⁸ Acción de Inconstitucionalidad, 34/2000 y acumuladas, Aguascalientes.

³⁹ Un caso similar está en la ley de Morelos que en su artículo 69 establece que 10% del financiamiento se repartirá igualitariamente entre todos los partidos; 40% también igualitario entre aquellos que hayan obtenido el 3% de la votación y el 50% restante de manera proporcional, entre los partidos con más del 3% de los votos.

político y no necesariamente coincidir con lo que materialmente reciben unos y otros.⁴⁰ Dicho de otra manera, todos deben contar con prerrogativas, pero los montos que se asignen individualmente dependerán de las circunstancias particulares en las que se encuentren (nivel de representatividad, participación en elecciones anteriores).

Los partidos que participen en contiendas electorales por primera vez se diferencian de aquéllos que conservaron su registro, aunque sin alcanzar el porcentaje de votos necesarios para ocupar cargos de representación (distinción que se presenta en algunas legislaciones locales). Así, la SCJN ha establecido que "la equidad estriba en el derecho igualitario para que todos alcancen esos beneficios, atendiendo a las circunstancias de cada partido, de manera que cada uno perciba lo que proporcionalmente le corresponda de acuerdo a su grado de representatividad".

La regla es, entonces, que se debe dar un trato equitativo a los partidos que se encuentren en igualdad de circunstancias y distinto a los que se ubican en una situación diferente.⁴¹ Esto explica por qué la SCJN declaró inválido el artículo 220 de la ley de Colima que establecía que los partidos políticos sólo podrán erogar para gastos de propaganda en prensa, radio y televisión, hasta el 35% de su financiamiento público en un año de elección. Se trata de una disposición que propicia la falta de equidad, porque los partidos políticos tienen grandes diferencias de financiamiento, lo cual deja en desventaja a los que tienen pocos recursos.⁴²

3. Las condiciones para el acceso de los partidos a las prerrogativas

De acuerdo con el artículo 41 constitucional, párrafo I, los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones esta-

⁴⁰ Acciones de Inconstitucionalidad 5/98 Sinaloa, 14/2000 y acumuladas Morelos.

⁴¹ Acciones de Inconstitucionalidad 11/98 Coahuila; 8/2000 Aguascalientes; 32/2002 Campeche, 30 de septiembre de 2002, 24/2001 Hidalgo.

⁴² Acción de Inconstitucionalidad 20/2002 Colima.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

tales y municipales, de lo que se deriva que podrán recibir prerrogativas en el ámbito local; sin embargo, la SCJN ha señalado que independientemente de que un partido político sea nacional o estatal, al participar en elecciones estatales debe estarse a las disposiciones estatales de financiamiento público como norma específica: "Los partidos se regirán por la disposición correspondiente según la naturaleza del proceso electoral de que se trate (federal o estatal)".⁴³

De tal suerte, mientras que las legislaciones de los estados contemplen el otorgamiento de financiamiento público para gastos ordinarios y para la obtención del sufragio, no se contraviene lo que señala el artículo 116, fracción IV, inciso f).⁴⁴ Dicho de otra manera, el legislador local puede establecer diferencias en el otorgamiento del financiamiento de acuerdo con las votaciones que los diferentes partidos políticos hayan obtenido en elecciones estatales previas, independientemente del carácter nacional o estatal de dichos institutos. Para ilustrar lo anterior, el artículo 30 del Código Electoral del DF estableció que sólo los partidos que hayan obtenido el 2% de la votación para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa por representación proporcional en la elección anterior tendrán derecho al financiamiento público y ello incluye a los partidos nacionales que cuenten con dicha experiencia previa. La Corte resolvió que no era un ordenamiento violatorio de la Constitución por tratarse de una disposición general, dirigida a todos los partidos en una misma circunstancia. El argumento era que además de tratarse de recursos locales y no federales, "sería inequitativo que a los partidos, por el solo hecho de contar con registro nacional se les otorgara financiamiento público... ya que se les colocaría en igualdad de cir-

⁴³ Acción de Inconstitucionalidad 34/2000 y acumuladas, Aguascalientes.

⁴⁴ El artículo 38 h) del Código Electoral de Hidalgo de mayo de 2001 disponía que los partidos que no tuvieran antecedente electoral en la elección de diputados anterior, no tendrían derecho a financiamiento por actividades generales, sino solamente un monto para actividades electorales. La SCJN dispuso que dicho rubro contravenía el artículo 116, IV, f) de la Constitución, por lo que debía declararse su invalidez. Acción de Inconstitucionalidad 22, 23, 24/2001 Hidalgo.

cunstances con aquellos partidos nacionales que sí lograron el porcentaje requerido”.⁴⁵

En el mismo sentido, no puede sostenerse que los partidos políticos que participaron en procesos electorales anteriores tengan derechos adquiridos respecto de los cuales las disposiciones no puedan modificar su situación,⁴⁶ lo que implica que si una reforma cambia disposiciones sobre financiamiento no se está contraviniendo un derecho de los partidos porque las ministraciones se otorgan conforme a lo que disponga la ley para cada año. “...el derecho de los partidos políticos para acceder al financiamiento público estatal se da periódicamente en forma anual y no de manera permanente.”⁴⁷

El derecho de los partidos al financiamiento público se otorga para asegurar que dichas entidades de interés público puedan desarrollar las funciones que la Constitución y las leyes les encomiendan; sin embargo, una ley secundaria no puede obligar a los partidos a destinar el financiamiento a rubros específicos y en ciertos porcentajes como lo hizo el código electoral de Morelos en 2000 que estableció que el 25% se dedicaría a actividades de capacitación y desarrollo democrático, otro 25% a actividades de información y difusión y el 50% restante para el fortalecimiento de su organización política y que, de no hacerlo, el partido sería multado, descontándole un porcentaje de sus prerrogativas. La SCJN resolvió que, si bien dentro de las actividades ordinarias permanentes están las referidas, “también lo es que esos rubros no son los torales para el sostenimiento de los mismos, ni tampoco para la obtención del sufragio...” por lo que el artículo 69, párrafo último, contraviene el artículo 116, fracción IV, inciso f), constitucional y se declara su invalidez.⁴⁸

Si la intervención de la SCJN ha permitido garantizar la constitucionalidad de las leyes electorales, las diferentes resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han servido

⁴⁵ Acción de Inconstitucionalidad 5/2004 y 7/2004 Distrito Federal.

⁴⁶ Acción de Inconstitucionalidad 32/2002 Campeche.

⁴⁷ Acción de Inconstitucionalidad 8/2000 Aguascalientes.

⁴⁸ Acción de Inconstitucionalidad 14/2000 y acumuladas, Morelos.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

para precisar el alcance de los contenidos de los distintos ordenamientos normativos en la materia, es decir, no solamente de las leyes, sino de los reglamentos, dictámenes y resoluciones que han aprobado las distintas autoridades electorales.

En la medida en que el TEPJF ha ejercido el control sobre las acciones y resoluciones de la autoridad administrativa, ha inyectado mayor certidumbre jurídica en el escenario político.

En el tema que nos ocupa —el derecho de los partidos a las prerrogativas y sus obligaciones de rendir cuentas sobre los recursos que poseen—, los acuerdos y resoluciones del Consejo General del IFE y las tesis relevantes y de jurisprudencia que ha dictado el TEPJF de 1996 a 2004 pueden agruparse en cuatro grandes apartados:

- 1) El alcance de las facultades de la autoridad administrativa;
- 2) Los derechos de los partidos políticos;
- 3) Los procedimientos de fiscalización, y
- 4) La imposición de sanciones en materia de financiamiento.

IV. ACUERDOS Y RESOLUCIONES

1. Los alcances de las facultades de la autoridad administrativa

Si bien es cierto que la propia Constitución establece los pasos que debe seguir el Consejo General del IFE para calcular el monto de financiamiento anual para los partidos políticos, así como para distribuirlo entre los partidos que cuenten con representación en el Congreso (artículo 41, II, a)), la unidad que sirve de punto de partida, es decir, los costos mínimos de campaña, permite la intervención de la autoridad electoral, que a su vez está regulada por el artículo 49, 7, a, 1, del Cofipe. A partir de estudios que presente el Consejero Presidente, se calcularán los costos mínimos, tomando como base los aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México, así como los demás factores que el Consejo determine.

JACQUELINE PESCHARD

En este sentido, el único margen de maniobra con el que cuenta el órgano superior del IFE está en la posibilidad de considerar algunos factores que pueden derivar en incrementar o disminuir los costos mínimos de campaña. Durante los años en que este procedimiento ha estado en vigor, el Consejo General resolvió no tomar en cuenta dichos factores, empero, cuando la Cámara de Diputados aprobó el Decreto de Presupuesto para 2003, resolvió recortar el presupuesto solicitado por el IFE para ese año de elección. El Consejo General acordó repartir el recorte entre el presupuesto de operación del IFE y la bolsa de financiamiento de los partidos políticos en la misma proporción en que los dos rubros conformaban el presupuesto del Instituto. Para ello, se introdujo un factor al cálculo de los costos mínimos de campaña que implicó una reducción en el monto de financiamiento para ese año. Dicho acuerdo fue recurrido por el Partido Liberal Mexicano y la resolución del TEPJF determinó que el significado de "actualizar" no implica necesariamente incrementar (SUP/RAP 009/2003).

A pesar de que la Comisión de Fiscalización del Consejo General del IFE tiene facultades legales amplias para revisar los informes de ingresos y gastos de los partidos políticos (artículo 49-B, 2, e), en lo que se refiere a la revisión de los gastos por actividades específicas, la ley no establece cuál es la comisión encargada de realizarla. Sin embargo, puesto que el objeto de tal revisión es la fijación de uno de los rubros de financiamiento, es la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión la que se ha encargado de llevarla a cabo. El TEPJF ha ratificado que dicha comisión es la autoridad facultada para hacer la comprobación de dichos gastos (SUP/RAP 042/99).

Es cierto que el Cofipe (artículo 49-B) señala cuáles son las facultades de la Comisión de Fiscalización para vigilar adecuadamente la legalidad de los recursos de partidos políticos nacionales que no solamente participan en las elecciones federales, sino en las estatales. De ahí que requiere de la información sobre los ingresos y egresos tanto de la directiva nacional de los partidos, como de sus delegaciones estatales. Sin embargo, el TEPJF ha señalado que dicha comisión tiene facultades para fiscalizar únicamente lo otorgado por el Instituto en apego a las leyes federales

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

(SUP/RAP 007/98), es decir, no tiene atribuciones para revisar los ingresos y egresos totales.

La alternativa que adoptó la Comisión de Fiscalización ante esta limitante fue proponerle a los distintos institutos electorales de los estados la firma de convenios de colaboración en esa materia; sin embargo, no todas las autoridades locales han respondido favorablemente a esta solicitud, ignorando las ventajas que este intercambio tiene para la comprobación de ingresos y gastos en las propias entidades federativas.⁴⁹

Para cumplir con las funciones que la ley le confiere a la mencionada Comisión de Fiscalización, el TEPJF ha determinado que para conocer de irregularidades en materia de financiamiento, ésta puede oficiosamente iniciar y sustanciar procedimientos, es decir, no es necesario que exista la presentación de una queja de parte de un partido político, como dice el artículo 40, 1 del Cofipe. De tal suerte, cuando la mencionada Comisión lo estime conveniente porque presume que existe alguna violación, fundando y motivando su acuerdo, puede iniciar una investigación (SUP/RAP 020/98; 09/99;034/2003). Esta resolución amplió significativamente los alcances de la facultad investigadora del IFE, en la medida en que las irregularidades en la utilización de los recursos de los partidos no siempre son detectables a través de una auditoría, ni por la interposición de una queja de un adversario partidario, justamente porque el partido infractor busca mantenerlas en secreto, a través de cuentas paralelas, o de procedimientos que no dejan huella visible. Por ello, con frecuencia, la única manera de identificar dichos ilícitos surge de denuncias anónimas de los propios miembros de un partido que la Comisión de Fiscalización explora para eventualmente resolver si existen ciertos indicios de que se cometió la falta, capaces de requerir iniciar un procedimiento formal de fiscalización.⁵⁰

⁴⁹ Desde que en 1999, la Comisión de Fiscalización adoptó el acuerdo para firmar convenios de fiscalización con los Institutos Estatales Electorales, se han establecido 21 Convenios de Colaboración.

⁵⁰ La aceptación de denuncias anónimas como punto de partida para desatar un procedimiento fiscalizador permitió identificar la utilización ilícita de recursos de parte del Partido Sociedad Nacionalista en 2003.

JACQUELINE PESCHARD

Por otra parte, el TEPJF ha señalado que, al tramitar una queja, la facultad investigadora de la mencionada Comisión no se constriñe a valorar las pruebas exhibidas por el denunciante, sino que puede instruir a los órganos ejecutivos del IFE para que lleven a cabo investigaciones y recaben las pruebas necesarias, capaces de permitir que la autoridad arribe a la convicción plena de que sí se cometió un ilícito o no (SUP/RAP 012/99). La autoridad debe seguir con su propio impulso el procedimiento por las etapas correspondientes, con la única salvedad, que no se afecten los derechos fundamentales de los individuos que los artículos 14 y 16 constitucionales garantizan (SUP/RAP 050/2001; 054/2001; 011/2002).

La definición del tipo de procedimiento que debe seguir la autoridad administrativa para la atención de quejas sobre origen y aplicación del financiamiento de los partidos ha fortalecido la acción fiscalizadora, en tanto que el procedimiento es esencialmente inquisitivo, es decir, implica agotar todas las pesquisas para esclarecer los hechos (SUP/RAP 050/2001; 054/2001; 011/2002). Además, al derecho administrativo sancionador electoral le son aplicables los principios del *ius puniendi* del derecho penal cuya finalidad es castigar al infractor para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura.⁵¹

La Comisión de Fiscalización cuenta con facultades para establecer normas generales en materia de recursos de los partidos y las agrupaciones políticas, es decir, tiene atribuciones para elaborar lineamientos para el registro de los ingresos y egresos, y de la documentación comprobatoria correspondiente. "Sólo mediante la elaboración de dichos lineamientos puede definir cierta disposición reglamentaria que obligue a los partidos en la presentación de sus informes anuales y de campaña" (SUP/RAP 013/98). No obstante, al asesorar a los partidos para el cumplimiento de sus obligaciones,

⁵¹ El derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal, de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, por lo que es obligada referencia para la primera. (SUP/RAP022/2001), 25 de octubre de 2001.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

“no es válido establecer nuevas obligaciones a las expresas en la ley y los lineamientos” (SUP/RAP 013/98). El principio de certeza está vinculado a la existencia de una reglamentación con anterioridad al inicio del ejercicio de fiscalización.

No cabe duda que la transparencia es un principio democrático en la medida que reduce los márgenes de discrecionalidad de una autoridad. En el caso de los informes de los partidos, la ley solamente señala que una vez que concluye el proceso de revisión, el dictamen se presentará al Consejo General y de acuerdo al artículo 49-A, párrafo 2, inciso d), dicho dictamen debe contener: el resultado y las conclusiones de la revisión; la mención de los errores encontrados y el señalamiento de las aclaraciones ofrecidas por los partidos. Sin embargo, para inyectar transparencia al ejercicio de revisión de los informes de los partidos, el Consejo General acordó difundir la lista de las aportaciones de simpatizantes, en virtud de que los recibos de los partidos deben contar con “los datos de identificación del aportante” (artículo 49, b, 11, III). Es cierto que el hecho de que no existan aportaciones anónimas de simpatizantes no se deriva automáticamente que éstas deban de publicitarse; sin embargo, en la medida que la ley no protege la identidad de los donantes, es posible dar a conocer quiénes aportan recursos a los partidos y por qué cantidades y así lo ratificó el Tribunal Electoral en su resolución del 20 de junio de 2002.

Otro acuerdo importante del Consejo General, orientado a fortalecer la capacidad de control sobre los recursos de los partidos políticos, es el relativo al monitoreo muestral de los promocionales adquiridos por los partidos políticos durante las campañas electorales. El propósito era contar con una base de datos que permitiera hacer una compulsas con el reporte de gastos en medios entregado por los partidos dentro de sus informes de campaña, en la medida que es en ese rubro donde se invierte más del 50% de los recursos.⁵²

⁵² Acuerdo del Consejo General del IFE, 14 de octubre de 1999.

JACQUELINE PESCHARD

A diferencia del monitoreo establecido en el artículo 48, 12, del Cofipe, cuyo objetivo es dar seguimiento paso a paso a la cobertura de campaña que van ofreciendo los noticieros de radio y televisión, a fin de contribuir a que sea más equitativa, el monitoreo de fiscalización busca que la autoridad cuente con mayores elementos de convicción en la revisión de los informes de campaña de los partidos políticos. Al mismo tiempo genera un mayor nivel de exigencia sobre los partidos políticos en el despliegue de sus campañas políticas.

Una de las resoluciones del TEPJF de mayor relevancia en lo que se refiere a los alcances de las facultades de la autoridad administrativa fue la dictada en ocasión de la queja interpuesta por el PRI en contra de la Coalición Alianza por México del 2000 por recursos de campaña ilícitos. La queja popularmente denominada "Amigos de Fox" no pudo ser desahogada por el Consejo General del IFE en virtud de que la mayoría de los indicios presentados por el recurrente implicaban la revisión de transferencias y cuentas bancarias de particulares. Como resultado de la apelación a dicho cierre de instrucción, el TEPJF resolvió que el IFE es una "autoridad hacendaria" en materia de fiscalización, de suerte que puede requerir información confidencial cuando la investigación se relacione con recursos privados de los partidos políticos. El argumento central es que "la fiscalización de los recursos públicos no se puede llevar a cabo de manera veraz, objetiva y con eficacia, sino con la información de todos los recursos financieros". Por ello, el secreto bancario, el secreto fiscal y el secreto fiduciario no son oponibles al IFE en ejercicio de sus facultades de fiscalización (SUP/RAP 050/2001; 054/2001 y 046/2002).

A pesar de que estas sentencias han cobrado la forma de Tesis de Jurisprudencia, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial, solamente obligan a las autoridades electorales tanto administrativas como jurisdiccionales. De manera que, para actualizar esta facultad, en cada caso semejante a que se enfrente el IFE, se requerirá una resolución particular del TEPJF, es decir, una sentencia judicial, capaz de obligar a las autoridades bancarias y fiscales a proporcionar la información. Esta circunstancia es una muestra fehaciente de la necesidad de que dicha facultad del IFE quede incor-

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

porada en las leyes respectivas (Código Fiscal y Ley de Instituciones de Crédito).

El mismo razonamiento ha llevado a establecer que tampoco es oponible al IFE el secreto ministerial genérico (Ley Orgánica de la PGR y Código Federal de Procedimientos Penales), ni tampoco el específico (Ley Federal contra la Delincuencia Organizada). Al realizar la investigación sobre la queja comúnmente denominada "Pemexgate", por financiamiento ilícito del PRI en la campaña del 2000, el IFE utilizó los datos de la averiguación previa realizada por la PGR para determinar si en dicha transferencia de recursos existía un delito penal, gracias al Convenio de Colaboración firmado por ambas entidades federales. De acuerdo con la sentencia del TEPJF, el IFE se encuentra en un caso de excepción del denominado secreto ministerial que prohíbe revelar información de una averiguación previa:

"Hay casos de excepción previstos en la ley y uno de esos es el auxilio que deben prestarse entre sí las autoridades para el adecuado cumplimiento de las atribuciones que desempeñan...siempre y cuando la solicitud de información se relacione con la actividad fiscalizadora y que en cada caso funde y motive su determinación" (SUP/RAP 018/2003).

El desahogo de estos dos casos de financiamiento ilegal hicieron patentes las insuficiencias de la ley en este campo de las contiendas electorales. La falta de reglamentación sobre las precampañas permitió que los recursos erogados durante las mismas no fueran reportados por los partidos y, más grave aún, que se introdujera un elemento de inequidad en la competencia. Esto llevó al Consejo General a aprobar una reforma a los lineamientos de fiscalización para obligar a los partidos a reportar los movimientos de sus recursos durante la fase de precampaña que se ubica claramente dentro de la esfera de responsabilidad de los partidos, es decir, a partir de la emisión de la convocatoria al proceso de selección interna de los candidatos y hasta la conclusión del mismo en que ya existe un candidato del partido.⁵³

⁵³ Acuerdo del Consejo General, 18 de diciembre de 2002.

JACQUELINE PESCHARD

2. El derecho de los partidos a las prerrogativas

El financiamiento público ha sido la prerrogativa que más han defendido los partidos políticos como derecho en la medida que, a partir de 1996, los recursos asignados a dicho propósito han contribuido a incrementar significativamente la competencia política. En este sentido, las resoluciones del TEPJF sobre este derecho de los partidos han servido para precisar con nitidez sus alcances.

El financiamiento previsto en el artículo 41,II, a), constitucional se otorga exclusivamente a aquellos partidos que hayan contendido en los últimos comicios y obtuvieron por lo menos el 2% en alguna de las elecciones federales. Esto es así porque si bien una parte del financiamiento (30%) se distribuye de manera igualitaria, es decir, sin considerar la fuerza electoral de cada partido, también lo es que para acceder al esquema de financiamiento fijado constitucionalmente, se requiere haber participado en una elección anterior y haber conservado el registro como partido político nacional (SUP/RAP 029/2000).

Esta forma de otorgar el financiamiento, diferenciando a los partidos que participaron en una elección anterior y que demostraron tener cierta fuerza electoral, respecto de los de reciente registro, asegura tratar a los partidos en igualdad de circunstancias de una misma manera y a los que se encuentran en otra situación, de manera diferenciada (SUP/JRC 015/2000). Con esta definición se contribuye a dar consistencia al concepto de "equidad" que es el eje rector de una elección democrática.

Las resoluciones del TEPJF también han detallado los procedimientos que deben seguir los partidos políticos para acceder al financiamiento por actividades específicas que funciona a manera de reembolso por hasta 75% de los gastos efectuados por actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales. El Tribunal ha especificado que se requiere probar:

- 1) Que se realizó la actividad;
- 2) Que se trata de una de las previstas por la ley y no se confundió con otras actividades que desarrollan los partidos, y
- 3) Que generó una erogación (SUP/RAP 042/99).

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Además, cuando las tareas editoriales son de carácter teórico, deben satisfacer ciertas características: tener sustento en una investigación con rigor científico y estar apoyada en conceptos doctrinarios, tal como lo ha dispuesto el Reglamento para el Financiamiento de Actividades Específicas, aprobado por el Consejo General del IFE (SUP/RAP 024/2000). Por último, para acreditar la realización de tareas editoriales es necesario que los partidos prueben documentalmente no sólo que dichas actividades se realizaron, sino que salieron del partido para ser distribuidas (SUP/RAP 016/2002).

Otro criterio básico ratificado por el Tribunal es el que se refiere a la definición de qué actividades deben ser parte de los gastos de campaña y cuáles se consideran de tipo editorial (actividades específicas). Por ejemplo, los desplegados de proselitismo político, en la medida que son propaganda electoral deben ser incorporados al conjunto de gastos de campaña, siempre que sea posible identificar al responsable de la publicación (SUP/RAP 017/2001; 018/2001). En el mismo sentido, cuando folletos editados por los partidos tengan como finalidad obtener el sufragio electoral, en atención al momento en que se distribuyen y a las referencias expresas que contienen, tales gastos deberán estar incluidos en los informes de gastos de campaña (SUP/RAP002/98). De igual manera, el mencionado Reglamento para Actividades Específicas establece que las encuestas que tengan reactivos sobre preferencias electorales deben considerarse parte de los gastos de campaña porque sirven para la definición de las estrategias electorales y, por lo tanto no pueden considerarse dentro de las tareas de investigación.

Dado que el derecho a recibir financiamiento está asociado a la existencia de la figura jurídica de partido político nacional, tal derecho concluye con la pérdida del registro como partido político. Aun cuando el cálculo de los montos de financiamiento se establece anualmente, ya que la declaración de pérdida de registro por no haber alcanzado el 2% de la votación la hace la Junta General Ejecutiva del IFE (artículo 67 del Cofipe), una vez concluido un proceso elec-

JACQUELINE PESCHARD

toral (finales de agosto), a partir de ese momento queda cancelado el acceso a prerrogativa alguna (SUP/RAP 023/97).⁵⁴

No obstante, la pérdida del registro no implica que desaparezcan las obligaciones adquiridas durante el período en que estuvo vigente, de tal suerte, los informes tanto de gastos de campaña, como anual, por los meses en que se mantuvo el registro, deben ser presentados por los expartidos. Empero, no existen posibilidades para que en caso de incumplimiento o de irregularidades en los informes, pueda sancionarse al infractor porque ya no existe la figura jurídica objeto de la fiscalización (SUP/JDC 021/99; SUP/RAP 040/2000; SUP/JDC 137/2000).

Este es otro de los rubros que requiere de una modificación en la ley, pues el principio que tutela el financiamiento público es que los partidos estén en posibilidades de desarrollar las funciones de contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, y como contrapartida, están obligados a rendir cuentas sobre el manejo de dichos recursos. Al perder el registro y consecuentemente los derechos como entidad de interés público, debe asegurarse que los recursos se utilizaron para los fines legales y, en caso contrario, que las violaciones queden cabalmente sancionadas y para que esto sea posible es necesario que esté previsto en la norma positiva.⁵⁵

Uno de los temas que surgió en ocasión del caso "Pemexgate" fue el relativo a qué tanto los actos ilícitos cometidos por algún militante o cuadro directivo del PRI eran imputables al partido como tal que es el sujeto regulado por el Cofipe. En tanto personas jurídicas, a los partidos les son imputables las infracciones a disposiciones

⁵⁴ La regla es que prerrogativas están asociadas al estatuto jurídico de partido político. De ahí que si un partido se excede en sus gastos por encima de las aportaciones recibidas y pierde su registro antes de poder cubrir dichos gastos, éstos corren por su propia cuenta y riesgo (SUP/RAP 040/2000).

⁵⁵ En atención a esta limitante, el Consejo General del IFE adoptó un acuerdo para que los partidos políticos que pierden su registro, informen al Instituto sobre el procedimiento de liquidación correspondiente. Todo esto en apego a los propios estatutos de los partidos. Acuerdo del Consejo General, 22 de agosto de 2003.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

legales, cometidas por sus dirigentes, militantes o simpatizantes (artículo 38, 1, a). Dicho de otra manera, los partidos cobran objetividad a través de la acción de sus miembros, por ello son responsables de sus conductas y tienen la obligación de velar por que éstas “se ajusten a los principios del estado democrático, entre los cuales destaca el respeto absoluto a la legalidad”. El TEPJF señaló que es deber de la persona jurídica —en este caso el partido político— la vigilancia sobre las personas que actúan en su ámbito, es la llamada “culpa in vigilando” (SUP/RAP 018/2003).

Derivado de lo anterior, dado que las acciones de los partidos políticos no se ejecutan de manera directa, sino a través de las personas físicas que los conforman, los actos que les sean imputables deben evidenciarse por medios de prueba indirectos. En la resolución sobre el escándalo del “Pemexgate”, el TEPJF planteó que cuando se trata de actos ilícitos, no puede esperarse que la participación de la persona jurídica o ente colectivo quede nítidamente expresada a través de actos realizados por las personas físicas porque “se busca disfrazar, seccionar y diseminar los actos para dificultar la relación entre el acto y la persona”. En este sentido, las “pruebas indirectas” son idóneas para acreditar actividades ilícitas realizadas por los partidos, en la medida que se encuentran establecidas en el derecho administrativo sancionador electoral y pueden conformar “una prueba plena al obtenerse a través de inferencias o deducciones de los hechos secundarios, en donde el nexo causal (en el caso de indicios), o el nexo de efecto (en el caso de presunciones) entre el hecho conocido y el desconocido deriva de las circunstancias en que se produzca el primero y sirvan para inferir o deducir el segundo (SUP/RAP 018/2003).

El hecho de que las agrupaciones políticas nacionales estén reguladas por el Cofipe y que algunas de las disposiciones de los partidos políticos les sean también aplicables (artículos 38, 49-A, 49-B y 49,2 y 3), ello no implica que se les puedan hacer extensivas ciertas prerrogativas que no están específicamente señaladas. El TEPJF ha señalado que las agrupaciones políticas nacionales carecen de las prerrogativas de franquicias postales y telegráficas, en la medida que la ley omite

concederlas de manera expresa y, por ello mismo, la autoridad electoral carece de facultades para otorgárselas (SUP/RAP 006/99).

De otra parte, aunque las agrupaciones políticas nacionales pueden participar en elecciones por la vía de un acuerdo de participación con un partido político (artículo 34,1), es decir, pueden lograr que alguno de sus miembros sea postulado como candidato por el partido con quien firmen el acuerdo, el TEPJF ha establecido que los partidos no pueden aportarles recursos para campaña aunque tal prohibición no esté en la ley, porque las agrupaciones políticas nacionales no pueden realizar actos de campaña en forma directa. (SUP/RAP 037/99)

3. Procedimientos de fiscalización

La Comisión de Fiscalización está facultada para elaborar lineamientos técnicos, capaces de orientar a los partidos en el desarrollo de sus obligaciones de rendición de cuentas y en tal virtud, el Consejo General del IFE ha aprobado dos:

- 1) Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes, para delinear específicamente los procedimientos que se siguen en la presentación y revisión de los informes, y
- 2) Reglamento que establece los Lineamientos Aplicables para la Atención de las Quejas sobre el Origen y la Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas, para fijar puntualmente los pasos a seguir en el desahogo de quejas por posibles irregularidades en el origen o uso del financiamiento.

El TEPJF ha señalado que dado que dichos lineamientos provienen del órgano facultado para expedirlos, resultan vinculantes para los partidos políticos. (SUP/RAP 015/2001)

Tanto la aprobación de dichos lineamientos técnicos de fiscalización, como la aplicación de los mismos en ejercicios concretos de

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

control sobre la legalidad de tales recursos, han sido impugnadas por los partidos políticos cuando consideran que la autoridad ha ido más allá de sus atribuciones legales expresas. Como resultado de lo anterior, los partidos han ganado en certeza sobre los métodos para cumplir con sus obligaciones y para defenderse de posibles actos arbitrarios de la autoridad administrativa.

Una de las obligaciones señaladas por los lineamientos es que las aportaciones de militantes cuyo tope máximo es determinado por los propios partidos (artículo 49, 11, a, II), deben ser reportadas en las fechas señaladas por la autoridad y cumpliendo con los requisitos de los formatos previstos en los lineamientos⁵⁶ (SUP/RAP 059/2001). De la misma manera, las cuotas voluntarias que los candidatos aportan a una campaña tienen el límite que fije el órgano interno responsable del financiamiento de un partido y una vez fijados dichos techos, no pueden alterarse.⁵⁷

Así como el TEPJF ha señalado que la Comisión de Fiscalización tiene facultades para iniciar de oficio una investigación y que ésta tendrá carácter inquisitivo, también ha apuntado que quienes interponen una queja sobre financiamiento deben reunir ciertos requisitos para que su denuncia sea aceptada:

- 1) Que los hechos afirmados en la denuncia configuren un ilícito sancionable;
- 2) Que contenga las circunstancias de modo, tiempo y lugar, y
- 3) Que se aporten elementos de prueba suficientes para desprender indicios.

Estos señalamientos tienen por objeto garantizar la seriedad de los motivos de la queja, y evitar que la investigación resulte en una

⁵⁶ La reforma a los lineamientos de fiscalización de diciembre de 1998 estableció que los partidos deben informar al IFE cuáles son los montos máximos que pueden recibir de sus simpatizantes. *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1998.

⁵⁷ El Reglamento de fiscalización establece que dentro de los diez días previos al inicio de las campañas, el partido informará sobre los límites de dichas cuotas y no pueden modificarse, a fin de dar certeza. (SUP/RAP 017/2001)

pesquisa general injustificada, prohibida por la Constitución (SUP/RAP 050/2001; 054/2001; 011/2002). No obstante, debe quedar claro que al presentar la queja, el denunciante no está obligado a demostrar la irregularidad fehacientemente. "Para que se dé trámite a la queja, se exige que se presenten elementos aunque sea de modo indiciario" (SUP/RAP 012/99).

Un criterio fundamental en el proceso de fiscalización es el referido al tipo de pruebas que pueden considerarse y el valor probatorio que puede asignárseles. El TEPJF ha determinado que la prueba testimonial en materia electoral solamente puede aportar indicios porque la ley no la reconoce como medio de convicción (artículo 14,2, Ley General de Sistema de Medios de Impugnación). Sin embargo, dado que la información que se desprende de esa prueba puede contribuir a esclarecer los hechos controvertidos, "deben hacerse constar en acta levantada por fedatario público y aportarse como prueba" (SUP/JRC 412/2000; 330/2001; 405/2001).

En el mismo sentido, una averiguación previa es admisible en el procedimiento administrativo sancionador y puede ser recibida al menos con valor probatorio de un indicio. Su valor indiciario dependerá de su grado y vinculación con otras pruebas (SUP/RAP 018/2003).

Si de lo que se trata es que la autoridad cuente con los mayores elementos para hacer efectiva su facultad de ejercer el control sobre los recursos de los partidos, es necesario contrastar las operaciones reportadas por los partidos políticos, solicitando a terceros que ratifiquen o confirmen dichas acciones. Se trata de una práctica establecida en los lineamientos de fiscalización y que ha sido ratificada como válida por el TEPJF (SUP/RAP 029/2000). No obstante, la falta de medidas de apremio en manos del IFE para obligar a terceros hace que con frecuencia se trate de una atribución imperfecta.

La otra cara de la moneda es garantizar que la autoridad va a actuar dentro de los márgenes estrictos de la legalidad, de tal suerte que en el proceso de revisión de los informes de los partidos debe garantizarse el derecho de audiencia para éstos, y en los trabajos de auditoría se cumplan todas las formalidades esenciales (levantar actas de inicio y de conclusión, por ejemplo). En caso de incumplimiento

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

de estos requisitos, el Tribunal ha declarado que ha lugar a ordenar la reposición del procedimiento de revisión (SUP/RAP 027/2002).

4. La imposición de sanciones

Si bien es cierto que el dictamen que elabora la Comisión de Fiscalización sobre irregularidades cometidas por los partidos contiene el recuento de la investigación realizada, el análisis de las pruebas conseguidas y la valoración general de la falta, es la resolución que aprueba el Consejo General la que determina la sanción a un partido cuando la falta se ha acreditado. Por ello, no procede que un partido político apele algún acuerdo tomado por la Comisión de Fiscalización dentro del procedimiento de investigación sobre un posible ilícito en materia de financiamiento (SUP/RAP 012/99), pues todavía no le causa perjuicio alguno.

Un criterio fundamental en este procedimiento es que las faltas cometidas por partidos coaligados deben sancionarse individualmente, es decir, si bien una coalición integra a dos o más partidos alrededor de una o varias candidaturas y una plataforma política, también lo es que el sujeto de la responsabilidad por la violación a la ley es el partido político, por ello la responsabilidad compartida frente a una infracción debe traducirse en sanciones individualizadas que den cuenta de la responsabilidad específica de cada uno de los partidos involucrados. Esta fue la resolución del Consejo General del IFE en ocasión del caso "Amigos de Fox" en que aprobó que la sanción se repartiera entre los dos partidos coaligados en la Alianza por el Cambio, atendiendo a la proporción de recursos que cada uno había aportado a la campaña. El TEPJF sancionó tal resolución al ratificar como lo había hecho anteriormente que "...las coaliciones de partidos no constituyen personas jurídicas distintas a sus integrantes, pues se trata de uniones temporales de partidos...". Por ello, las infracciones cometidas por una coalición deben ser sancionadas de manera individual "atendiendo al grado de responsabilidad de cada uno de dichos entes políticos y a sus respectivas circunstancias y condiciones" (SUP/RAP 019/2001; 012/2001; 022/2001).

JACQUELINE PESCHARD

Si convenimos que la imposición de una sanción tiene el propósito de inhibir futuras conductas ilegales, ésta debe ser producto de un procedimiento rigurosamente apegado a la norma, de ahí que si la autoridad no cubre cada una de las fases del procedimiento, como requerir al partido denunciado, es ilegal que se pretenda sancionar (SUP/RAP 055/2001).

Además, cuando procede, la imposición de la sanción debe ser la mínima que corresponda de acuerdo con la lista prevista en la ley (artículo 269) y puede ser incrementada según las circunstancias agravantes existentes. El TEPJF ha establecido que “no existe fundamento o razón para saltar de inmediato y sin más al punto medio entre la sanción mínima y máxima” (SUP/RAP 043/2002), sino sólo como producto de situaciones agravantes.

Si durante la revisión de un informe anual o de campaña se encuentra que a un partido ingresaron recursos en efectivo más allá de lo permitido por los lineamientos de fiscalización, el TEPJF ha determinado que ello es un agravante de la infracción porque, “al no contar con la documentación comprobatoria, se obstaculiza ostensiblemente la función de la autoridad fiscalizadora” (SUP/RAP 018/2003). Un criterio semejante es el avalado por el Tribunal en cuanto a que la póliza de un cheque no es suficiente para comprobar un gasto, pues no se acredita la erogación en sí misma. Los egresos deben estar soportados con documentación a nombre de la organización, es decir, por la factura y el registro en la cuenta bancaria. (SUP/RAP 035/2002).

El Cofipe contempla dos diferentes procedimientos sancionatorios: el genérico para investigar posibles infracciones tanto de los partidos políticos, como de los propios funcionarios del IFE y que está establecido en el artículo 270 de la ley y el procedimiento específico de fiscalización, reglamentado por el artículo 49-A. El TEPJF ha establecido que para imponer sanciones por infracciones a las reglas de financiamiento, la autoridad fiscalizadora no está obligada a seguir el procedimiento genérico, ya que “en la técnica de la aplicación de la ley impera el principio general de derecho de que la norma específica priva sobre la general” (SUP/RAP 017/98).

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como puede apreciarse, a lo largo de los ocho años que han estado en vigor las normas de 1996, se han acumulado una serie de acuerdos y resoluciones que han fortalecido y desarrollado el derecho de los partidos políticos a las prerrogativas, así como la contraparte sobre rendición de cuentas.

V. A MANERA DE REFLEXIONES FINALES

El derecho de los partidos a las prerrogativas fue un tema que no preocupó al legislador sino hasta muy recientemente. Durante la larga época de la hegemonía de un solo partido, las elecciones no fueron un espacio para que las diferentes fuerzas políticas midieran su capacidad para acercarse al electorado y atraerse su respaldo. La falta de competencia política hizo que las demandas de reformas electorales se concentraran primero en la construcción de espacios de participación y representación, después en la edificación de una autoridad electoral confiable, capaz de organizar elecciones limpias.

Cuando la arena electoral devino campo para la expresión del conflicto político y los partidos de oposición cobraron fuerza para cuestionar la organización de los comicios y para efectivamente convocar a los electores, la exigencia de prerrogativas empezó a ocupar un lugar importante en la agenda de las reformas electorales.

Fue después de las elecciones de 1994 que se desarrollaron en un contexto de fuerte tensión política que finalmente la legislación electoral incorporó capítulos significativos en materia de financiamiento, acceso a medios de comunicación y fiscalización de los recursos de los partidos políticos. En efecto, la reforma de 1996 fue clave en este aspecto.

Las facultades reglamentarias del Consejo General del IFE y las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para ejercer el control de la legalidad electoral han probado ser un instrumento valioso para darle consistencia y amplitud al derecho de los partidos políticos en el campo de sus prerrogativas, pero también para empujarlos para erigirse en auténticos responsables en el ejercicio de la rendición de cuentas.

JACQUELINE PESCHARD

En este sentido, resulta preocupante que existan tentaciones de parte de los partidos por legislar para limitar las atribuciones de las autoridades electorales en lo que respecta al control sobre su vida interna. Los partidos son organizaciones de ciudadanos, pero las funciones que la Constitución y la ley les confieren son fundamentales para la vida política democrática y reclaman de fuerzas políticas plenamente responsables frente a la sociedad.

CONTRIBUCIONES AL DERECHO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

VI. BIBLIOGRAFÍA

Libros y artículos

- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000.
- Eisenstadt, Todd, "Catching the State Off Guard", en *Party Politics*, Vol. 10, núm. 6, 2004.
- García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana, 1812/1977*, México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978.
- Giménez Cacho, Luis Emilio, "La hora de las cuentas. Para saber cómo gastan los partidos políticos", en *Configuraciones*, núm. 12-13, abril-septiembre 2003.
- Lujambio, Alonso, "México", en Carrillo, Manuel, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (eds.), *Dinero y contienda político-electoral*, México, FCE/IFE, 2003.
- Medina, Luis, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978.
- Pantoja, David, "La constitucionalización de los partidos políticos. Un marco teórico para su discusión y explicación, con algunas referencias al derecho positivo", en Ignacio Burgoa y otros, *El régimen constitucional de los partidos políticos*, México, UNAM, 1975.
- Segovia, Rafael, "Los partidos inexistentes", en *Lapidaria Política*, México, FCE, 1996.
- Trejo Delarbre, Raúl, "Medios y elecciones en 1994", en Pérez Fernández del Castillo, Germán, Arturo Alvarado y Arturo Sánchez (eds.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Flacso/ Porrúa, 1995.

Documentos

- Código Federal Electoral, México, Comisión Federal Electoral, 1986.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, IFE, 1990, 1993, 1996.

JACQUELINE PESCHARD

Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991, T. IV, Vol. 4, México, IFE, 1993.

Dictamen de la Comisión de Consejeros del Consejo General del IFE sobre los Informes de gastos de campaña de los partidos políticos, IFE, 7 de abril de 1995.

Acciones de Inconstitucionalidad, Suprema Corte de Justicia de la Nación, núms: 9/1996; 5/1998;11/1998;12/1998; 55/1999; 8/2000;14/2000; 34/2000; 22/2001;23/2001;24/2001; 32/2002; 5/2004; 7/2004.

Resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

SUP/RAP 023/97; 002/98; 007/98; 017/98; 020/98; 09/99; 012/99; 037/99; 042/99; 015/2000; 024/2000; 029/2000; 040/2000; 012/2001; 015/2001; 017/2001; 018/2001; 019/2001; 022/2001; 050/2001; 054/2001; 055/2001; 059/2001; 011/2002; 016/2002; 035/2002; 043/2002; 009/2003; 018/2003; 034/2003

SUP/JDC 021/99; 137/2000

SUP/JRC 412/2000; 330/2001; 405/2001

Acuerdos del Consejo General del IFE

14 de octubre de 1999

18 de diciembre de 2002

22 de agosto de 2003