Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

ALGUNAS PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN AL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

*Carlos Vargas Baca**

Sumario: 1. Principales aspectos de la regulación jurídica de los partidos políticos en México; 2. Límites y prohibiciones relacionados con los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales; 3. Fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales; 4. Reformas al financiamiento y fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales.

1. Principales aspectos de la regulación jurídica de los partidos políticos en México

1.1. Naturaleza jurídica de los partidos políticos

Con la llamada constitucionalización de los partidos políticos[1] en 1977, en el texto constitucional federal se reconoció la existencia e importancia de estas instituciones. Desde entonces, en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se les reconoce una naturaleza específica como entidades de interés público, y se dispone su intervención primordial en los procesos

* Asesor de Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

[1] *Cfr.* De Andrea, Francisco José. "Los partidos políticos y el Poder Ejecutivo en México", en *El sistema presidencial mexicano (Algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, pp. 347 a 375, así como Carpizo, Jorge. "La reforma política mexicana de 1977", en *Estudios Constitucionales*, 4ª ed., México, Porrúa-UNAM, 1994, pp. 361 a 368.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

electorales federales, estatales y municipales, a la vez que se precisan sus principales fines.

Esto quiere decir que en México los partidos no son asociaciones privadas, ni órganos del Estado, esto es, no tienen el carácter de personas morales de derecho público, como los organismos descentralizados, pero tampoco su régimen jurídico es de derecho privado.[2] Esto encuentra su explicación en los fines que desempeñan en las sociedades contemporáneas y en su papel fundamental como intermediarios entre la sociedad y el Estado.[3]

Aunque persiste el debate respecto de la crisis de los partidos políticos,[4] considerándolos, incluso, entidades en vías de desaparición, lo cierto es que, a pesar de que en muchos casos presentan múltiples problemas en virtud de su débil organización y estructura democrática, y de su escasa sensibilidad para reconocer muchos de los intereses sociales, no podemos dejar de reconocer su importancia "para la vida y la reproducción del Estado democrático".[5]

En efecto, son ellos los que dan la nota de competencia política, de presentación de propuestas diversas a la sociedad, son espacios para la expresión y representación de los distintos intereses de los integrantes de la sociedad, conforman y protegen los derechos de las minorías, establecen la posibilidad de alternancia en el poder e integran o ayudan a integrar a los principales órganos del Estado.

---

[2] Al respecto, cabe destacar las tesis relevantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los números S3EL 032/2001 y S3EL 107/2002 cuyos rubros, respectivamente, son PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SE RIGEN PREPONDERANTEMENTE POR LA CONSTITUCIÓN Y LEYES FEDERALES, y PARTIDOS POLÍTICOS. EL PRINCIPIO DE QUE PUEDEN HACER TODO LO QUE NO ESTÉ PROHIBIDO POR LA LEY NO ES APLICABLE PARA TODOS SUS ACTOS, de cuyo contenido puede advertirse que, en consideración del referido órgano jurisdiccional electoral federal, la naturaleza jurídica de los partidos políticos los ubica en una posición particular.

[3] Cárdenas Gracia, Jaime. "Comentario al artículo 41", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 16ª ed., Tomo II, México, Porrúa, IIJ-UNAM, 2002, p. 113.

[4] Por ejemplo, *cfr.* González Graf, Jaime. "La crisis de los partidos", en *Análisis XXI*, Año 2, número 10, marzo de 1999, pp. 4 y 5.

[5] Woldenberg, José. *La construcción de la democracia*, México, Plaza Janés, 2002, p. 57.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Aquí cabe recordar lo sostenido por el doctor Diego Valadés en el sentido de que "*la organización de un partido sólo puede tener como propósito constituir una organización que luche contra otras análogas, y nada menos que por la conquista del poder. Esencialmente, los partidos son instrumentos sociales para institucionalizar la lucha política. A través de los partidos se regula jurídica y políticamente el proceso de acceso al poder; se racionaliza el combate*".[6]

1.2. Derechos y obligaciones de los partidos políticos

En el artículo 41 constitucional se establecen las bases del sistema de partidos políticos en México, en tanto que en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establecen las obligaciones y se detallan los derechos de los partidos políticos nacionales, de los cuales, para efectos del presente estudio, cabe destacar el relativo a disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público, así como el ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines.

En cuanto a sus obligaciones, es necesario resaltar que los partidos políticos deben publicar y difundir, en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate; permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, así como entregar la documentación que la propia comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos; así como utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y para sufragar los gastos de campaña. El incumplimiento de estas obligaciones se sanciona en términos de lo dispuesto en el Título Quinto del Libro Quinto del propio código electoral federal.

---

[6] Valadés, Diego. *El control del poder*, México, UNAM, 1998, p. 63.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

1.2.1. Prerrogativas

Las prerrogativas de los partidos políticos nacionales son: a) Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión; b) Gozar del régimen fiscal que se establece en el propio código y en las leyes de la materia; c) Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones, y d) Participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades.

Los tres primeros casos se refieren a las prerrogativas, que propiamente constituyen formas de financiamiento público indirecto,[7] mismo que consiste en los diversos apoyos que pueden recibir los partidos políticos por parte de las instituciones y organismos estatales, para realizar actividades u obtener servicios por los cuales deberían, en principio, cubrir su costo, pero que en virtud de esta ayuda no tienen que erogar el monto de los mismos. Por lo general se otorgan tanto en etapas electorales como en períodos no electorales, lo cual hace variar el grado de colaboración otorgado.

1.2.2. Acceso a medios de comunicación

Uno de los aspectos que encuentra una detallada regulación, en la normativa electoral federal, es el que se refiere al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, lo cual tiene una particular relevancia, toda vez que no cabe duda que actualmente el uso de los medios de comunicación ha cambiado la forma de hacer política, e incluso de realizar los procesos electorales.[8]

Por lo que se refiere a la prerrogativa de acceso permanente y gratuito a la radio y la televisión, de que gozan todos los partidos políticos nacionales, cabe destacar que la misma tiene como pro-

---

[7] *Cfr.* Del Castillo Vera, Pilar. *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales.* Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI de España, 1985, pp. 228 y ss.

[8] Al respecto puede consultarse la obra de Sartori, Giovanni. *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 1998, pp. 105 y ss.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

pósito fundamental, que todas las fuerzas políticas tengan la oportunidad de difundir masivamente sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales.

Esta prerrogativa comprende un tiempo regular mensual, así como transmisiones adicionales durante los períodos de campaña electoral.

Tiempo regular mensual. Del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político tiene derecho a disfrutar de 15 minutos mensuales de transmisiones en cada uno de esos medios. Los partidos políticos deben hacer uso de su tiempo mensual en dos programas semanales,[9] que deben ser transmitidos en cobertura nacional y en los horarios de mayor audiencia. Además, los partidos políticos pueden solicitar la transmisión de programas en cobertura regional, siempre y cuando no excedan la mitad del tiempo asignado para sus programas de cobertura nacional. Adicionalmente, los partidos políticos tienen derecho a participar conjuntamente en un programa especial que se debe transmitir por radio y televisión dos veces al mes.

Transmisiones adicionales durante las campañas electorales. La reforma electoral de 1996 introdujo nuevas disposiciones para regular el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión en períodos electorales, atendiendo a un criterio igualitario y a una distribución en forma proporcional a su fuerza electoral. En efecto, independientemente de su tiempo regular mensual, durante los períodos de campañas electorales y con el propósito de difundir sus candidaturas, los partidos políticos tienen derecho a transmisiones adicionales que comprenden tanto programas como promocionales en radio y televisión.

En el código electoral federal se dispone que, en el proceso electoral federal en que se elija Presidente de la República, los partidos políticos tendrán a su disposición un tiempo total adicional de 250 horas de transmisiones en radio y de 200 en televisión. Tratándose de los procesos electorales federales en que sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión, el tiempo total adicional de transmisión será de 125 horas en radio y 100 en televisión, es decir, la mitad de

[9] El orden de presentación se determina mediante sorteos semestrales.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

los disponibles en el primer supuesto. Con el tiempo adicional que le corresponda por este concepto, cada partido puede transmitir programas con una duración de 5, 7.5, 10 o 15 minutos, conforme a las posibilidades técnicas y horarios disponibles.

Por otra parte, durante el período de las campañas electorales también se adquieren hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión con una duración de 20 segundos cada uno, para ponerlos a disposición y distribuirlos mensualmente entre los partidos políticos. En el propio código electoral se establece que, en ningún caso, el costo total de los promocionales debe exceder del 20% del financiamiento público que corresponda a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial o el 12% cuando sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión. Una vez determinado el número de promocionales que le corresponde a cada partido, la asignación de tiempos, estaciones, canales y horarios se realiza mediante sorteo y con base en los catálogos que proporcionen los concesionarios o permisionarios de radio y televisión.

El tiempo adicional para la transmisión de programas, así como los promocionales, se distribuyen entre los partidos políticos conforme a los siguientes criterios: A cada partido político sin representación en el Congreso se le asignará el 4% del total de los tiempos de transmisión y promocionales. En tanto que el resto de los tiempos se distribuirá entre los partidos políticos con representación en el Congreso, en una relación de 30% de forma igualitaria y de 70% en forma proporcional a su fuerza electoral.

En relación al tema, cabe destacar que en el código de la materia también se dispone que es derecho exclusivo de los partidos políticos la contratación de tiempos en radio y televisión, que tengan como propósito difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales. En este caso, también se establece que los candidatos sólo pueden hacer uso de los tiempos que les asigne el partido político o la coalición a la que pertenezcan, pero no les está permitido hacer contrataciones directas. Para ello, se dispone una serie de reglas a seguir por parte de los partidos políticos y la propia autoridad electoral, que escapan al propósito de este trabajo.

Asimismo, debe resaltarse que en ningún caso se puede contratar propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros. Quedan fuera

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

de este supuesto los programas de reportajes y mesas redondas, siempre que sean imparciales y objetivos, así como los programas que se limitan al análisis y manifestación de posiciones en torno a los diferentes problemas nacionales.[10]

1.2.3. Financiamiento

Cabe señalar que fue en 1986 cuando se consagró por vez primera en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho de los partidos políticos, que contaran con reconocimiento legal, a recibir financiamiento público para desarrollar las actividades tendentes a la obtención del sufragio popular.

Posteriormente, las sucesivas reformas electorales fueron delineando con mayor claridad las reglas relativas al financiamiento de los partidos políticos. Con la más reciente reforma constitucional y legal en la materia en 1996, se introducen nuevos cambios que definen algunas de las principales características y atributos del régimen que actualmente regula el financiamiento de los partidos políticos, de las que se pueden señalar los siguientes:[11]

a) La prevalencia, conforme a lo dispuesto en la Constitución federal, del financiamiento público sobre los otros tipos de financiamiento permitidos y regulados por la ley.
b) El establecimiento de nuevas modalidades de financiamiento público, lo cual buscó procurar una mayor equidad en su asignación, entre los distintos partidos políticos nacionales.
c) La prohibición de aportaciones de personas no identificadas.
d) La determinación de nuevos límites al financiamiento de simpatizantes.
e) Una mejor fiscalización del origen, manejo y destino de los recursos de los partidos (y las agrupaciones) políticos, a través de la creación de una nueva instancia especializada dentro del organis-

[10] Al respecto vale la pena consultar el artículo de Barquín Álvarez, Manuel. "Una propuesta razonada e imparcial en torno al financiamiento a los partidos políticos en México", en *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 131 a 160.

[11] Woldenberg, José *et al*. "El modelo de financiación de los partidos políticos en México", en *La financiación de la política en Iberoamérica*, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1998, pp. 321-360.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

mo depositario de la autoridad electoral (Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral) y la asignación de importantes atribuciones en la materia.

1.2.3.1. Financiamiento público

Actualmente son tres los conceptos diferenciados para el otorgamiento del financiamiento público, cuyo monto se calcula y ministra bajo los siguientes términos y modalidades:

En primer término, el financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes. El monto total del financiamiento público otorgado por este concepto se distribuye de la siguiente manera: El 30% se asigna en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en las dos Cámaras del Congreso de la Unión (diputados y senadores), en tanto que el 70% restante se distribuye de acuerdo con el porcentaje de la votación nacional emitida obtenido por cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.[12]

La determinación del monto total que anualmente debe distribuirse por este concepto se realiza a través del siguiente procedimiento: El Consejo General del Instituto Federal Electoral debe determinar anualmente los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México, así como los demás factores que el propio Consejo determine.

El costo mínimo de una campaña para diputado debe ser multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos

[12] Una referencia de cómo ha ido progresando el financiamiento público la encontramos en Molinar Horcasitas, Juan. "Las elecciones federales de 1997 en México: Evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera", en *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Tomo II, México, TEPJF, UNAM, IFE, UQ, PNUD, 1999, pp. 607-641.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión. En tanto que, el costo mínimo de una campaña para senador debe ser multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión. Por su parte, el costo mínimo de gastos de campaña para Presidente se debe calcular multiplicando el costo mínimo de gastos de campaña para diputado por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa; cifra que a su vez se divide entre los días que dura la campaña para diputado por este principio y finalmente se multiplica por los días que dura la campaña para Presidente.

La suma de todas estas operaciones constituye el financiamiento público anual por concepto de actividades ordinarias permanentes, el cual se entrega a cada partido político en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

Es importante mencionar que, por mandato legal, cada partido político debe destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

El financiamiento público para gastos de campaña constituye una réplica del que se otorga para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes en el año de la elección, es decir, cada partido recibe para gastos de campaña un monto equivalente al que le corresponde por concepto de actividades ordinarias permanentes. En efecto, en la ley se dispone que, en el año de la elección, a cada partido político se le otorgue, para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.

En este aspecto, cabe hacer la crítica de que el legislador no tomó en consideración los topes de gastos de campaña que en la propia normativa electoral se establecen, de tal manera que se puede dar el supuesto, y así ha ocurrido, de que un partido reciba más dinero, por concepto de financiamiento para gastos de campaña, del que legalmente puede erogar en tales actividades, como ocurre en el caso de los procesos electorales federales en que sólo se elige a los integrantes de la Cámara de Diputados, de tal forma que sería conveniente que se estableciera expresamente que este financiamiento tendrá como límite, la suma de los topes de gastos de campaña de todas las elecciones en que pudiera llegar a participar un partido político o inclu-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

so una coalición, con el fin de evitar que, al destinarse dicho excedente para las actividades ordinarias, se estuviera propiciando una iniquidad en este último concepto de financiamiento, al tener un partido político más dinero del que conforme a las disposiciones constitucionales y legales se le otorgó originalmente.

El financiamiento público otorgado por actividades específicas como entidades de interés público, guarda relación con los gastos comprobados que anualmente realicen los partidos políticos en actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales. Con objeto de apoyar esas actividades en específico, la ley faculta al Consejo General para acordar apoyos hasta por un 75% de los gastos comprobados que hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior. Las cantidades que se determinen para cada partido político son entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.[13]

Cabe señalar que los partidos políticos que obtengan su registro con fecha posterior a la última elección, tienen derecho a que se les asigne financiamiento público conforme a las siguientes bases: Se les otorga el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes; asimismo, se les entrega una cantidad idéntica adicional para gastos de campaña en el año de la elección, y, finalmente, también tienen acceso al financiamiento público que les corresponda por sus actividades específicas como entidades de interés público.

1.2.3.2. Financiamiento privado

Además del financiamiento público, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se precisa y reglamenta, desde 1993, cuatro fuentes privadas diferenciadas de financiamiento a los partidos políticos.

---

[13] Peschard, Jacqueline. "El financiamiento por actividades específicas en México, significado y perspectivas", en *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral,* Tomo II, México, TEPJF, UNAM, IFE, UQ, PNUD, 1999, pp. 643-655.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

La primera de ella es por militancia. El financiamiento de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de su militancia comprende, en primer término, las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y las aportaciones de sus organizaciones sociales, cuyos montos y periodicidad son determinados libremente por cada partido político.

Asimismo, comprende las cuotas voluntarias y personales que los candidatos de cada partido a puestos de elección popular aporten exclusivamente para sus campañas, las que en todo caso tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido.

En todos los casos, el órgano interno responsable de las finanzas partidistas debe expedir el recibo de las cuotas o aportaciones obtenidas, y conservar una copia para acreditar el monto ingresado ante la instancia fiscalizadora competente.

En segundo lugar, tenemos el financiamiento de simpatizantes. Este incluye todas las aportaciones o donativos, en dinero o especie, efectuadas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, siempre y cuando no estén comprendidas dentro de las categorías expresamente prohibidas en el código electoral.

Otro rubro de financiamiento privado es el llamado autofinanciamiento. Se refiere a todos los ingresos captados por concepto de actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como de cualquier otra similar que realicen con el propósito de allegarse fondos, todas las cuales estarán sujetas a las leyes en la materia.

Para todos los efectos legales, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político debe reportar los ingresos obtenidos por este concepto en los informes correspondientes.

Finalmente, el último concepto dentro del financiamiento privado es rendimientos financieros. Comprende el financiamiento por rendimientos financieros generado a través de los fondos o fideicomisos que pueden crear los partidos políticos con su propio patrimonio o con aportaciones que reciban por cualquier fuente o modalidad permitida por la ley.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

2. Límites y prohibiciones relacionados con los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales

2.1. Prohibiciones a las contribuciones a los partidos políticos

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establecen diversos tipos de prohibiciones, en relación a quienes pueden aportar financiamiento a los partidos políticos, ya sea personas físicas o morales, que tiende a buscar una competencia más equilibrada en los procesos electorales. De tal forma, no pueden realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración publica federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero, y
g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Asimismo, es importante destacar que los partidos políticos no pueden recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

Respecto de las aportaciones susceptibles de ser realizadas bajo la modalidad de rendimientos financieros, el código de la materia refiere la aplicación de las disposiciones que señalan expresamente a las personas físicas y morales impedidas de otorgar cualquier tipo de financiamiento, así como el impedimento a los partidos políticos de solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo y de personas no identificadas.

Por último, se prescribe que, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles, todos los fondos y fideicomisos que se constituyan para este efecto serán manejados a través de las operaciones banca-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

rias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político estime conveniente, sujetándose en todo caso a las leyes aplicables y destinando los rendimientos financieros generados por estas vías al cumplimiento de los objetivos del partido político.

2.2. Limitaciones a las contribuciones a los partidos políticos

Ningún partido político puede recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos.

De igual forma, las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tiene un límite anual equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda. Estas aportaciones pueden realizarse en parcialidades y en cualquier momento, siempre y cuando no rebasen los límites establecidos.

En todo caso, para las aportaciones recibidas en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que consten los datos de identificación del aportante, salvo que sean obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales (autofinanciamiento).

Las aportaciones en especie (bienes muebles e inmuebles) se deben hacer constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables y destinarse únicamente al cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

Es importante hacer notar que en la ley se dispone que las aportaciones en dinero que se realicen a los partidos políticos bajo la modalidad de simpatizantes, son deducibles del Impuesto sobre la Renta (ISR), hasta en un monto del 25%.

2.3. Topes a los gastos de campaña

Una de las principales innovaciones que se incorpora a la legislación electoral, como resultado de la reforma aprobada en sep-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

tiembre de 1993, fue el establecimiento de una serie de disposiciones que facultaban al Instituto Federal Electoral, para fijar límites a los gastos que los partidos políticos, coaliciones y candidatos pueden erogar durante las campañas para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados.

El propósito fundamental fue el de asegurar condiciones de equidad en la contienda electoral, de forma tal que una eventual disparidad en la disponibilidad de recursos económicos entre las distintas fuerzas políticas no se constituyera en un factor determinante en la búsqueda y captación del voto ciudadano.

En noviembre de 1996 se introducen importantes cambios y ajustes en esta materia. En primer lugar, se transfiere al Consejo General, en su calidad de máximo órgano de decisión del Instituto Federal Electoral, la atribución de acordar y aprobar los límites de gastos de campaña que deben aplicarse a todas las elecciones federales. Anteriormente, si bien el Consejo General disponía de diversas atribuciones en esta materia, sólo le correspondía aprobar lo conducente en relación con la elección presidencial, en tanto que era atribución de los órganos de dirección desconcentrados aprobar los límites para la elección de Senadores (Consejos Locales) y Diputados (Consejos Distritales).

En segundo término, se modifica el procedimiento para determinar los límites de gastos de campaña en las elecciones de Presidente, senadores y diputados estableciendo nuevos criterios y reglas.

En este sentido, es pertinente mencionar en especial que las nuevas reglas para fijar los topes de gastos de campaña en las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa incorporan un criterio paritario aplicable a los 300 distritos electorales uninominales, es decir, el tope será idéntico en todos y cada uno de los distritos electorales. Las reglas precedentes consideraban un conjunto de variables por cada distrito electoral (densidad poblacional y condiciones geográficas, entre otras) que al ser aplicadas en las correspondientes operaciones, propiciaban marcadas disparidades entre los distritos electorales federales.

Asimismo, es importante señalar que se introducen reglas propias y específicas respecto a la fijación de topes para la elección de senadores por el principio de mayoría relativa. Anteriormente el tope máximo de gastos de campaña para cada fórmula de senado-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

res por entidad federativa era equivalente a la cantidad que resultaba de sumar los topes que se hubieran fijado en cada uno de sus distritos uninominales para efectos de la elección de diputados de mayoría relativa.

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se dispone, en el artículo 182-A, que los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General.

En contrapartida, el código de la materia precisa que no se consideran dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

Reglas para fijar el tope de gastos en la elección presidencial. En este caso, el tope máximo de gastos de campaña debe ser fijado a más tardar el último día de noviembre del año anterior al de la elección y debe ser igual a la cantidad que resulte de la realización de las siguientes operaciones:

- En primer término, se debe multiplicar por el factor 2.5 el costo mínimo para la campaña de diputado que el propio Consejo General haya fijado para efectos de financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior;
- El resultado anterior se multiplica por 300, equivalente al número de distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales;
- La cantidad que resulta de la operación anterior se divide entre el número de días que dura la campaña para diputado;
- Finalmente, la cantidad resultante se multiplica por el número de días que dura la campaña para Presidente.

Reglas para fijar el tope de gastos en la elección de diputados. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de cada uno de los 300 diputados de mayoría relativa se debe fijar a más tardar el día último de enero del año de la elección. Dicho límite será equivalente a la cantidad que resulte de la siguiente operación: Se multiplica por el factor 2.5 el costo mínimo para la campaña de diputado que el propio Consejo General haya fijado para efectos de financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Reglas para fijar el tope de gastos en la elección de senadores. El tope de gastos también debe ser fijado a más tardar el último día de enero del año de la elección y para cada fórmula de senadores a elegir por el principio de mayoría relativa, el límite será equivalente a la cantidad que resulte de las siguientes operaciones:

- Se debe multiplicar por 2.5 el costo mínimo de la campaña para senadores que el Consejo General haya fijado para efectos de financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior.
- El resultado de la operación anterior se debe multiplicar por el número de distritos uninominales que comprenda la entidad federativa de que se trate, sin que en ningún caso el número de distritos que se considere sea mayor de 20.

3. Fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales

Al mismo tiempo que se ha ampliado y fortalecido el régimen financiero de los partidos políticos, se han ido desarrollando los criterios, procedimientos y mecanismos para hacer más transparente y fidedigna la rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos financieros recabados y manejados por los partidos políticos.

3.1. Antecedentes

En primer término, es pertinente señalar que a partir de la reforma electoral de 1993, los partidos políticos deben contar con un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de informes anuales y de campaña sobre el origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento.

3.2. Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas

La revisión de los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como la vigilan-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

cia del manejo de sus recursos, es atribución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Esta Comisión tiene carácter permanente y se integra exclusivamente por Consejeros Electorales del Consejo General, y cuenta entre sus atribuciones con las siguientes:

- Elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de los informes de origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban los partidos y las agrupaciones políticas por cualquier modalidad de financiamiento.
- Vigilar que los recursos que ejerzan los partidos y las agrupaciones políticas sobre el financiamiento, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley.
- Revisar los informes que los partidos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino y sus recursos anuales y de campaña, según corresponda.
- Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas.
- Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.
- Presentar al Consejo General los exámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones practicadas.
- Informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos y agrupaciones políticas, derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan.

3.3. Informes sobre el origen y monto de los ingresos que reciban los partidos políticos por cualquier modalidad de Financiamiento, así como de su empleo y aplicación

Presentación de informes anuales. Los partidos políticos, así como las agrupaciones políticas, están obligados a presentar un informe anual, a más tardar dentro de los 60 días siguientes al

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, en el que se rinda informe detallado de los ingresos totales y gastos ordinarios que hayan realizado durante el ejercicio correspondiente.

Presentación de informes de campaña. Los partidos políticos deben presentar, por cada una de las campañas que hayan realizado con motivo de las elecciones, un informe de campaña especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente.

Estos informes deben ser presentados a más tardar dentro de los 60 días siguientes contados a partir de aquel en que concluyan las campañas electorales, y en cada uno de ellos debe ser reportado el origen de los recursos que hayan utilizado para financiar los gastos a los que les resulta aplicable el tope acordado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral para cada elección, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

La Comisión cuenta con un plazo de 60 días para revisar los informes anuales y con uno de 120 para revisar los informes de campaña, disponiendo en todo momento de la facultad de solicitar a los órganos responsables de cada partido o agrupación política, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado.

Adicionalmente, dispone de un plazo de 120 días para elaborar un dictamen consolidado que debe presentar ante el Consejo General, quien está facultado para imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

Tanto los partidos como las agrupaciones políticas pueden impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el dictamen y resolución que en su caso emita el Consejo General, en la forma y términos previstos por la ley en la materia.

3.4. Acuerdos del Instituto Federal Electoral relativos a los informes sobre el origen y monto de los ingresos que reciban los partidos políticos por cualquier modalidad de financiamiento, así como de su empleo y aplicación

El primer acuerdo que estableció lineamientos para que los partidos políticos presentaran sus informes anuales y de campaña so-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

bre el origen y monto de los ingresos que recibieran, así como de su empleo y aplicación, data del 6 de enero de 1994, fecha en que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Actualmente se encuentra en vigor el *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*, que apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1998, y cuya última reforma, hasta este momento, se publicó el 7 de enero de 2000.

Si bien este último reglamento significa un notable avance, en relación con los acuerdos que lo precedieron, aún existen algunos aspectos que requieren de ser regulados, a efecto de que exista una adecuada fiscalización tanto de los ingresos, como de los gastos de los partidos políticos.

Uno de esos aspectos se refiere a la plena realización de las facultades que posee la Comisión, y que ya han quedado precisadas, en relación a la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, se puede dar a través de la realización de auditorías, pero para ello, desde mi perspectiva y como se prevé en la propia normativa electoral, se requiere de los acuerdos que establezcan claramente los procedimientos, reglas a seguir, así como los derechos de los propios partidos políticos, ante dicha actuación de la autoridad electoral federal, que indudablemente se traduce en actos de molestia para los mismos.

Asimismo, es necesario apuntar que una atribución que no tiene conferida la autoridad electoral, ni a través de la Comisión de referencia, ni a través del órgano superior de dirección, que es el Consejo General del Instituto Federal Electoral, es realizar un cruce de información con las entidades económicas con las que tienen relación los partidos políticos, lo cual se traduce en la posibilidad de que puedan darse gastos que no queden adecuadamente registrados en la contabilidad correspondiente, y que por consiguiente también puedan existir recursos que no sean reportados.

Es cierto que ello implica una organización por parte de la propia autoridad electoral, e incluso por parte de los partidos

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

políticos,[14] pero no por ello se debe reducir la importancia que realmente tiene el realizar estas actividades de control, que finalmente se traducen en la confianza de contar con un sistema electoral equitativo y de verdadera competencia.

3.5. Dictámenes y resoluciones del Instituto Federal Electoral sobre los informes que los partidos políticos nacionales han presentado

Hasta ahora, los dictámenes de la autoridad electoral federal han sido en el sentido de confirmar, en la mayor parte de los casos, los informes presentados, y en otros de imponer sanciones de carácter económico, a los partidos políticos, por problemas en la presentación de sus informes.

En efecto, una revisión de los dictámenes emitidos, por la autoridad electoral federal, hasta el momento en que se desarrolla este Congreso, permite advertir que las sanciones siempre han sido por problemas relacionados con la presentación de los informes, omisiones en la comprobación de gastos, comprobantes que no cumplen con todos los requisitos, actividades mal registradas, entre otras causas, pero no se ha dado el caso de que a partir de los informes y los correspondientes dictámenes y resoluciones se haya logrado determinar irregularidades en el manejo de los recursos o situaciones anormales respecto de los ingresos que reciben.

Finalmente, otro aspecto que requiere mención, es el hecho de que tampoco se han dado reglas claras, y sobre todo un verdadero control, sobre todos los gastos que se realizan a través de las llamadas precampañas, y que indudablemente se traducen en una pro-

[14] Sobre el particular, Andrade Sánchez, Eduardo. "Algunos problemas que presenta el financiamiento público de los partidos políticos en un régimen federal", en *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Tomo II, México, TEPJF, UNAM, IFE, UQ, PNUD, 1999, pp. 405-417, realiza una crítica a la burocratización dentro de la organización de los partidos políticos, implica el tener grandes áreas ocupadas en acreditar y manejar todos sus ingresos y egresos, a efecto de acreditar correctamente el cumplimiento de todas las reglas que sobre el particular existen.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

moción de los partidos políticos, y por ello mismo resulta necesaria su adecuada supervisión.

3.6. Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relacionadas con los dictámenes y resoluciones del Instituto Federal Electoral, respecto de los informes que los partidos políticos nacionales han presentado

Las resoluciones que dicta el Consejo General del Instituto Federal Electoral son susceptibles de ser impugnadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la interposición del llamado recurso de apelación.[15]

Particularmente, se han impugnado aquellas resoluciones de la autoridad electoral administrativa, que han impuesto sanciones a los partidos políticos. Como ya se mencionaba, de los dictámenes y resoluciones de la autoridad electoral, que han sido objeto de impugnación y resolución ante el referido órgano jurisdiccional electoral, no se ha desprendido, hasta ahora, alguna situación que implique una irregularidad en el manejo de las finanzas de los partidos políticos.

En efecto, las irregularidades que se han advertido hasta el momento, han derivado básicamente de problemas en el control de sus ingresos y gastos, al faltar algunos documentos que cumplan todos los requisitos legalmente previstos, es decir, deficiencias de carácter administrativo o contable, pero ninguna que haga siquiera suponer un indebido manejo de sus recursos. Esto con independencia de las denuncias que actualmente se encuentran pendientes de resolver en cuanto al financiamiento de las campañas presidenciales de los candidatos del Partido Acción Nacional y del Partido Verde Ecologista de México, así como del Partido Revolucionario Institucional.

---

[15] El recurso de apelación tiene su fundamento en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 40 a 43, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

4. Reformas al financiamiento y fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales

Es cierto que hablar del financiamiento de los partidos políticos, lejos de ser un tema de actualidad, es un aspecto que prácticamente ha estado presente a la par de la historia de los partidos políticos como tales; sin embargo, es necesario continuar buscando alternativas de solución a una problemática tan compleja y difícil, pues como lo señala el doctor Diego Valadés, la patología de los partidos políticos afecta el funcionamiento de los órganos del poder, y con ello a todo el sistema democrático que poco a poco se ha ido construyendo en nuestro país.

El doctor Valadés,[16] al tratar las distorsiones que se presentan dentro de los partidos políticos, cita al economista Max Weber, quien llegó a sostener que las finanzas de los partidos políticos constituyen el capítulo menos claro de su historia y, sin embargo, uno de los más importantes, además de que el financiamiento de su actividad es una cuestión central para determinar la dirección material de la conducta del partido y cómo se reparte su influencia.

De igual forma el doctor Valadés señala que las legislaciones modernas abordan abundantemente el tema del financiamiento de los partidos políticos; sin embargo, nos advierte que a pesar de existir instituciones análogas, éstas ofrecen resultados dispares en los diferentes sistemas electorales, "por lo que es de presumir que el éxito de las disposiciones normativas está directamente asociado a los niveles generales de compromiso ético de los partidos con la ciudadanía y a su vinculación con instituciones que, a su vez, se conduzcan de acuerdo con elevados principios de responsabilidad moral".[17]

De tal forma, en el presente ensayo se plantean algunas alternativas a la problemática que se ha advertido en el financiamiento de los partidos políticos en México.

---

[16] *Cfr.* Valadés, Diego, *op. cit.*, pp. 65-70.
[17] *Ibídem.*

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

4.1. Creación de un registro de proveedores de bienes y servicios para los partidos políticos nacionales

La información con la que hasta ahora se cuenta, nos permite advertir que en ciertas ocasiones algunos partidos políticos han incurrido en abusos al manejar los recursos públicos que reciben por concepto de financiamiento público directo. Entre estas irregularidades se encuentran la de no presentar documentación respecto de determinados gastos que han realizado, facturas falsas, comprobantes que no reúnen todos los requisitos fiscales, adquisiciones de determinados servicios o bienes a precios muy elevados, inclusive el que determinadas empresas con las que se llegó a contratar son propiedad, así sea en parte, de los propios dirigentes del partido político, e incluso la utilización de los recursos públicos en actividades que no podrían considerarse estrictamente electorales.

Una posible solución a esta problemática sería la de crear la figura de proveedores autorizados de bienes y servicios para las agrupaciones y partidos políticos nacionales, los cuales pudieran ser registrados por el Instituto Federal Electoral, no sólo por tratarse de la autoridad en la materia, sino también aprovechando la estructura nacional de este órgano, a efecto de que toda adquisición que en un futuro se realizara, tanto de insumos para sus actividades cotidianas, como de aquellos elementos que se requieren para sus actividades estrictamente electorales, fuera con personas físicas o morales que previamente se hubiesen registrado ante la autoridad electoral, para lo cual se requeriría que tales personas cubrieran un mínimo de requisitos que permitieran, a los referidos institutos políticos, contratar o comprar en las mejores condiciones, tanto de precio como de calidad.

Obviamente habría que hacer algunas exclusiones, como es el caso de los servicios profesionales o la contratación de personal, por citar algunos ejemplos, lo cual estimo que sí debe quedar a la libre decisión de cada instituto político. Sin embargo, la compra de equipos de oficina, la contratación de impresores que publiquen o editen los materiales hemerográficos, bibliográficos o de propaganda electoral; las actividades de serigrafía, renta de equipos para realizar reuniones proselitistas, etc., podría ser a través de proveedores previamente autorizados en todo el territorio nacional.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Este mecanismo sería viable si partimos de considerar que, de manera similar, tratándose de la contratación directa de tiempos en radio y televisión por parte de los partidos políticos, la autoridad electoral tiene atribuciones legales para determinar cuáles son los tiempos de que finalmente pueden disponer los partidos políticos.

En el caso de establecerse proveedores autorizados para agrupaciones y partidos políticos, esto podría favorecer a dichos organismos políticos, al permitirles la adquisición de materiales e insumos necesarios para su actividad, a los mejores precios y condiciones, además de que, a la par, podría establecerse la obligación de dichos proveedores de informar al Instituto Federal Electoral todas las operaciones que hubiesen realizado con los partidos políticos, lo cual permitiría a la propia autoridad electoral verificar la información que los partidos políticos proporcionan al rendir sus informes de gastos de campaña, así como anuales respecto de sus ingresos y gastos.

Inclusive, tratándose de la adquisición o remodelación de bienes inmuebles, o compra de vehículos, esto podría realizarse a través de licitaciones públicas, que sin llegar, tal vez, al rigor con que se realiza respecto de la administración pública federal, sí permitiera que las agrupaciones y partidos políticos realizaran contrataciones y adquisiciones en las mejores condiciones, además de propiciar un mejor control del uso del financiamiento público por parte de la autoridad electoral.

De igual forma, un mecanismo como el antes descrito, permitiría a la autoridad electoral realizar verificaciones, que podríamos denominar “de campo”, respecto de la propaganda utilitaria de los partidos políticos durante las campañas electorales.

Obviamente el establecimiento de tal mecanismo requeriría de un plazo razonable para implementarse; sin embargo, estoy seguro de que ello permitiría tener mayor certeza respecto del manejo de los recursos públicos de que disponen los partidos políticos, propiciando la transparencia que actualmente exige la sociedad y la opinión pública.

4.2. Reducción del financiamiento para gastos de campaña

Otro aspecto, que se ha manifestado en algunos sectores, es el de reducir el financiamiento que reciben los partidos políticos nacionales, toda vez que se considera excesivo. Sobre el particular

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

creo que ciertamente esos institutos políticos reciben cantidades significativas de recursos públicos; sin embargo, también es factible lograr una disminución de los mismos, sin necesidad de una reforma constitucional, toda vez que hay que tener en cuenta que el monto total del financiamiento está muy relacionado con los tiempos que en la propia normativa electoral se establecen para realizar todas las etapas de un proceso electoral, particularmente el que se refiere a las campañas electorales.

De tal forma, si en la legislación electoral se redujeran los tiempos de campaña, en todos los niveles, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados federales, obviamente ello impactaría en lo que se conoce como el costo mínimo de campaña, el cual es la base para determinar el financiamiento que le corresponde a los partidos políticos nacionales.

Sobre el particular, creo que ello sería factible, pues si bien es cierto que en los actuales procesos electorales el uso de los medios de comunicación es vital, a la vez que sumamente oneroso, ello también implica ventajas, como es el llevar a un mayor número de electores los mensajes y propuestas de los partidos políticos y sus candidatos, en un menor tiempo. Por lo cual, la reducción de los períodos de campaña electoral se vería compensado con el uso que de dichos medios se realiza en la actualidad.

Sin embargo, una reforma que sí estimo se ha visto retrasada injustificadamente, es la del artículo 49, párrafo 7, inciso b), fracciones I y II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues dicho precepto debe ser modificado, a efecto de que en el año de la elección federal en que sólo se van a elegir diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, la cantidad que se les asigne a los partidos políticos para gastos de campaña, sea una cantidad proporcional a la que actualmente se encuentra fijada y que es igual a la que reciben por concepto de actividades ordinarias en el año, pues dichos recursos no pueden ser los mismos que se otorgan cuando también se renueva la Cámara de Senadores y se elige al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ya que incluso se puede llegar a que un partido político reciba más dinero, para gastos de campaña, de los que realmente puede realizar, atendiendo a los topes de gastos de campaña que se fijen para la elección de diputados.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Esta disminución de recursos para gastos de campaña se puede asimilar a lo que ocurre respecto de los tiempos previstos en la radio y la televisión, destinados a que los partidos políticos puedan difundir sus candidaturas, cuando en el artículo 47, párrafo 1, incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se dispone que en los procesos electorales en que se elija al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el tiempo total de transmisión para todos los partidos políticos será de 250 horas en radio y 200 televisión, en tanto que, cuando sólo se elija a los integrantes del Congreso de la Unión, el tiempo de transmisión en radio y televisión corresponde al 50% de los totales antes precisados.

4.3. Regulación de las precampañas electorales

Otro aspecto que se ha evidenciado como una de las lagunas de nuestra normativa electoral, es el que se refiere a las precampañas electorales. Sobre el particular, no pretendo abundar sobre las propuestas que ya se han venido sosteniendo; sin embargo, y en relación con la problemática que se está abordando, sí estimo que no sólo deben establecerse reglas en cuanto a momentos y recursos que se pueden emplear en las mismas, sino que también es necesario prever que dichas precandidaturas tengan la obligación de presentar sus informes de ingresos y gastos, al momento en que son registrados como candidatos por un partido político nacional, e inclusive, establecer la obligación solidaria del propio partido respecto del ciudadano que haya realizado actividades de precampaña, y al cual postulen como candidato a un cargo de elección popular, pues ello llevaría al partido político a ser cuidadoso y vigilar las actividades que realicen quienes finalmente vayan a ser sus candidatos.

4.4. Partidos políticos nacionales que obtienen su registro en el año previo al de la jornada electoral

Uno de los aspectos relacionados con el tema que venimos tratando, y que ha sido objeto de severas críticas, es el que se refiere a los recursos públicos que se destinan a los partidos políticos que obtienen su registro con fecha posterior a la última elección. Al respecto, es importante destacar que actualmente existe una pro-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

puesta de reformas, en materia electoral, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la que se propone, entre otros aspectos, reducir a la mitad el financiamiento público que se otorga a los institutos políticos que se encuentran en el referido supuesto, ya que en vez de recibir el 2% del monto total de financiamiento de los partidos políticos en el año que corresponda, se plantea que sea solamente el 1%.

En mi opinión, en el caso concreto de los nuevos partidos políticos nacionales, la problemática que se ha dado en torno a los mismos, no se puede solucionar solamente reduciendo la cantidad de dinero que reciben, sino que el problema también debe contemplarse desde el punto de vista de qué es lo que se está haciendo con esos recursos públicos.

En efecto, sin detrimento de lo previamente planteado, en el sentido de que debe reducirse el monto total de recursos que reciben los partidos políticos nacionales por concepto de financiamiento público, no creo que el reducir la cantidad de dinero que recibe un grupo de ellos, coadyuve a solucionar el problema del mal manejo del financiamiento público, sino que, por el contrario, esto llevaría a que los partidos políticos que obtengan su registro en el año previo al de la jornada electoral, prácticamente estuvieran condenados a perder dicho registro después del proceso electoral federal, al no lograr obtener el mínimo de votación que en la normativa electoral se exige, respecto de alguna de las elecciones, pues contarían con menos recursos para realizar sus actividades proselitistas, en comparación con los restantes partidos políticos nacionales, lo cual cerraría la posibilidad de que surgieran partidos políticos que realmente representaran algunas corrientes o tendencias políticas que sí existen dentro de nuestra sociedad, y que pueden ser significativas.

En este sentido, más que reducir el monto de dinero que reciben, debe hacerse énfasis en la transparencia del manejo de sus recursos, esto es, en el destino del financiamiento público directo que reciben.

Para ello, en primer término, debe establecerse en la normativa electoral, un procedimiento de liquidación de un partido político que llegue a perder su registro, y dentro del mismo, una entidad a la que pueda exigírsele cuentas y responsabilizarla en caso de que dichos partidos políticos no conserven su registro como tales, des-

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

pués del proceso electoral federal en que hayan participado, por haber logrado la votación que el propio código electoral prevé, y que es del 2% en alguna de las elecciones federales.

Para tal efecto, podría considerarse, primordialmente a quienes integraron directamente la organización de ciudadanos o agrupación política que solicitó el registro como partido político, pues generalmente son ellos quienes pasan a ocupar los cargos directivos dentro del mismo.

De igual forma, debe establecerse la obligación de estos partidos de presentar un inventario de los bienes, tanto muebles como inmuebles con que cuenten al momento en que les sea otorgado el registro por parte de la autoridad electoral, y de igual forma deberán actualizar dicho inventario tanto al iniciar el año en que habrá de realizarse la jornada electoral, como en una fecha cercana a la misma, que podría ser de 15 días, por citar un ejemplo, con el propósito de contar con información actualizada respecto de la situación patrimonial de dichos organismos políticos.

En dicho inventario deberán precisarse los bienes que hayan sido adquiridos con el financiamiento público que se les haya entregado; esto tendría la finalidad de poder advertir claramente cuáles serían los bienes que deberían reintegrar a la hacienda pública, en el caso de que no lograran conservar su registro. Esta restitución al erario público tendría que ser una obligación ineludible de dichos institutos políticos, acompañada de la responsabilidad civil, penal y administrativa necesaria de aquellos ciudadanos que tuvieran que responder en caso de que el partido político que formaron se encontrara en tal situación.

Asimismo, partiendo del hecho de que la mayor parte de los recursos económicos con que van a desarrollar sus actividades son financiamiento público, también es necesario establecer límites a los ingresos que individualmente reciban quienes se encuentren dentro de los órganos directivos del partido político, a efecto de que no se presenten situaciones que sólo favorezcan a dichos dirigentes, pues actualmente nada impide que el dirigente de un partido político de reciente registro reciba grandes cantidades de ingresos personales, a través de salarios, honorarios, compensaciones, etc. Situación que obviamente desvirtúa la finalidad de los partidos políticos nacionales.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

Para ello, podrían fijarse tabuladores de ingresos, en los que se establecieran límites a las percepciones de quienes integran los órganos directivos nacionales o locales de dichos partidos políticos. Esto podría plantearse, inclusive, como un régimen de carácter transitorio o temporal, en tanto dichos partidos políticos acreditan contar con una verdadera representatividad dentro de la sociedad y el electorado.

De igual forma, como ya lo hemos planteado, dichos partidos políticos tendrían la obligación de sólo adquirir insumos o contratar determinados servicios, con aquellas personas físicas o morales que se hubiesen registrado previamente ante el Instituto Federal Electoral, como proveedores autorizados.

4.5. Facultades de la autoridad fiscalizadora

En virtud de los recientes casos de denuncias que ha tenido que atender el Instituto Federal Electoral, se hace necesario establecer expresamente en la normativa electoral, el carácter de autoridad fiscalizadora que tiene dicho órgano constitucional autónomo, y concretamente la inaplicabilidad del secreto bancario y fiduciario respecto de sus actividades de control y verificación.

Además de fortalecer las atribuciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral, también deben establecerse sanciones que realmente tengan un efecto disuasivo de conductas ilícitas tratándose del financiamiento público, ya que, de otra manera, podría darse el caso de que un partido político violara los topes de gastos de campaña, o alguna prohibición respecto de las aportaciones, distintas al financiamiento público, que pueden recibir y con ello obtener el triunfo en alguna elección. De tal forma, a pesar de que posteriormente se le sancionara a ese partido, su candidato habría obtenido el triunfo y estaría ocupando el cargo de elección correspondiente.

Para evitar que tales situaciones se presentaran, debe establecerse en la legislación electoral la posibilidad de sancionar al ciudadano con la revocación del cargo para el cual resultó electo, en caso de que se acreditara fehacientemente que se rebasaron los topes de gastos de campaña o se recibió financiamiento ilícito, e inclusive, debe estar prevista como sanción al partido

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/tohcd87

político el inhabilitarlo para participar en la siguiente elección, respecto del cargo en el cual se hubiera encontrado que existieron irregularidades graves en el financiamiento de la campaña electoral respectiva.

DR © 2006.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/