

## LOS RETOS DE LA REFORMA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN ELECTORAL

Daniel MÁRQUEZ GÓMEZ\*

SUMARIO: I. *Democracia, Estado de derecho y fiscalización en materia electoral.* II. *Régimen legal de la fiscalización en materia electoral.* III. *Los arcana imperii: la negación de la fiscalización.* IV. *La realidad innegable: el trastocamiento del régimen democrático de fiscalización.* V. *Bibliografía.*

### I. DEMOCRACIA, ESTADO DE DERECHO Y FISCALIZACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

#### 1. *Democracia y Estado de derecho*

Es lugar común entender a la democracia como una doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno. También se considera democrático al predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado y no es extraño que se aluda a la democracia como gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Sin entrar al problema modernidad-posmodernidad, podemos afirmar que la democracia es un problema central y complejo del mundo moderno.<sup>1</sup> Para algunos se puede destacar cierto elemento de lo democrático; así, Javier Patiño Camarena estima que la democracia representativa es la forma de organización política en la que todos los ciudadanos tienen participación en la voluntad general, crean el Estado, conforman el go-

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Cerroni, Umberto, *Política, método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, 4a. ed., México, Siglo XXI, 2004, p. 47.

bierno y eligen a sus representantes,<sup>2</sup> lo que denota una marcada influencia de la teoría del contrato social.

Desde el punto de vista procedimental, Norberto Bobbio estima que la única forma de entender a la democracia como contrapuesta a las formas de gobierno autocráticas es considerarla como un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.<sup>3</sup>

La delimitación de Bobbio se podría complementar con la llamada justicia procesal perfecta de John Rawls. Para él, en esta clase de justicia existe un criterio independiente de lo justo, definido previo y separadamente del procedimiento que ha de seguirse, y un procedimiento que produce el resultado deseado.<sup>4</sup> Lo anterior se puede conciliar si estimamos que la idea de reglas fundamentales o primarias en Bobbio incorpora un criterio previo y separado del procedimiento de lo que es “justo” socialmente hablando en la colectividad.

Para Umberto Cerroni, históricamente la democracia constituye un “paquete” para muchos estratos: hay un estrato liberal que se conforma con los procedimientos y con las libertades individuales (las llamadas “reglas del juego”); hay otro más estrictamente “democrático” que se apoya en el énfasis sobre la soberanía popular, y hay un tercero sobresaliente en la tradición socialista que se basa en la igualdad de las condiciones de ejercicio y participación.<sup>5</sup>

La ingeniería constitucional permite, desde el exterior, considerar que el Estado mexicano es democrático, sobre todo si se toma en consideración el aparato electoral. Así, Giovanni Sartori sostiene que, “recientemente, y con sólo permitir elecciones libres y respetar su veredicto, México ha logrado transformarse en un régimen presidencial democrático mediante un proceso sostenido y fluido”.<sup>6</sup> Y agrega: “es cierto que la tran-

<sup>2</sup> Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, 8a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 6.

<sup>3</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, trad. de José F. Fernández Santillán, 3a. reimp. de la 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 24.

<sup>4</sup> Rawls, John, *Teoría de la justicia*, trad. de María Dolores González, 1a. reimp. de la 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 90.

<sup>5</sup> Cerroni, Umberto, *Política, método, teorías...*, cit., nota 1, p. 47.

<sup>6</sup> Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada con el posfacio: la transición de México, ¿hacia dónde? Una agenda para la reforma*, trad. de Roberto Reyes Masón, 2a. reimp. de la 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 222.

sición se desarrolló a lo largo de más de una década, especialmente a partir de la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990 y del Tribunal Electoral (TRIFE) en 1996, que controlan que el proceso electoral se lleve a cabo de manera correcta y justa”.<sup>7</sup> Afirmación que considera que el respeto a las reglas del juego es lo definitorio de la democracia.

No obstante, el simple hecho de que existan los instrumentos político-jurídicos tan caros a la democracia no garantiza que se arribe al resultado deseado. Como lo señala Umberto Cerroni, la división de los poderes, la *Rule of law*, el control jurisdiccional de los órganos del Estado y todo el arsenal moderno del Estado constitucional, se han revelado frecuentemente impotentes para contener la transformación autoritaria del Estado.<sup>8</sup>

Un respetado jurista mexicano, Diego Valadés, señala que el Estado de derecho consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder; el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, sociales, culturales y políticos.<sup>9</sup>

Umberto Cerroni propone reunir a los tres componentes de la democracia, sin confundirlos, en una fórmula que comprende al Estado de derecho, el sistema representativo fundado en la soberanía popular y un sistema de valores igualitarios.<sup>10</sup> Esta posición es la que recoge nuestro constitucionalismo, puesto que el artículo 3o., fracción II, inciso *a*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos considera a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida basado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, esto es, un esquema en el que tienen prioridad las reglas del juego, el sistema representativo y un esquema de valores igualitarios decantados económica, social y culturalmente.

<sup>7</sup> *Idem*.

<sup>8</sup> Cerroni, Umberto, *Introducción al pensamiento político*, 27a. ed., México, Siglo XXI, 2004, p. 70.

<sup>9</sup> Valadés, Diego, *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 7 y 8.

<sup>10</sup> Cerroni, Umberto, *Política, método, teorías...*, *cit.*, nota 1, p. 47.

Dos de los instrumentos democráticos por antonomasia son la transparencia (actuación visible de los agentes públicos) y la rendición de cuentas (el hacer del conocimiento público qué se hizo con las facultades y los recursos del público asignados para el ejercicio de las funciones), ambos relacionados con el Estado de derecho: el primero porque nos protege del gobierno del poder invisible, el segundo porque impide que se ejerzan poderes sin responsabilidad.<sup>11</sup>

## 2. Fiscalización

Aquí no vamos a centrarnos en la transparencia. Nos enfocaremos a la fiscalización y a un caso en particular: las normas que en la materia se establecen en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Para ordenar la exposición es necesario partir de una idea de fiscalización. Esa palabra es una de las especies de la voz control. Etimológicamente, la palabra control se identifica con las voces latinas *inspectio*, *inquisitio*, *espectatio*, *onis* y *judicium*. Con ellas se alude a diversas cuestiones que se identifican con examen, limitación, regulación, dispositivo, verificación, tutela, dominio y supremacía.

La voz control tiene sus raíces en el término latino fiscal medieval *contra rotulum*; de ahí pasó al francés *contre-rolle* (*controle*), que quiere decir *contra libro*, esto es, “libro-registro”, cuya utilidad consiste en constatar la veracidad de los asientos realizados en otros libros. El término se popularizó hasta adquirir las connotaciones actuales de *fiscalizar*, *someter*, *dominar*, etcétera.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Esto lo tenían muy claro los autores de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, puesto que en el artículo 3o. establecieron que ningún órgano ni ningún individuo pueden ejercer autoridad que no emane expresamente de la ley; además, en el artículo 15 señalaron que la sociedad tiene derecho a pedir cuentas a todo agente público sobre su administración. Por otra parte, en los Estados Unidos de América, en el paradigmático caso *Marbury vs. Madison*, el juez John Marshall hace una distinción entre actos políticos y actos reglados; en los primeros el control es de naturaleza política, en los segundos es jurídica, lo que refrenda la idea de que frente a la ley ningún poder se ejerce sin responsabilidad.

<sup>12</sup> *Cfr.* Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1995, p. 69. De igual manera *cfr.* Lara Ponte, Rodolfo, “Naturaleza jurídica-administrativa de los órganos de control”, *Perspectivas actuales del derecho, ensayo jurídico en tiempos de cambio*, México, ITAM, p. 510, nota 3; Vázquez Alfaro, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996, p. 11.

Guillermo Cabanellas critica el anglicismo y galicismo de control, y establece que en nuestro idioma existe un amplísimo repertorio que según el caso denota mejor los contenidos que se asignan a ese término, como son: comprobación, fiscalización, inspección, intervención, registro, vigilancia, mando, gobierno, dominio, predominio, hegemonía, supremacía, dirección, guía, freno, contención, regulador, factor, causa, agente (en física), estación de aterrizaje, aeródromo de auxilio, puesto de vigilancia, tutela, veto, aprobación y suspensión.<sup>13</sup>

Así, la fiscalización es la acción y efecto de fiscalizar. Fiscalizar es un verbo transitivo que significa hacer el oficio del fiscal o criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien. En este contexto, la palabra fiscalización se refiere a inspeccionar a personas, entidades o actividades para comprobar si pagan impuestos, o examinar, controlar o criticar las acciones de otros.

Más acorde con nuestro trabajo, por fiscalización se entiende la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la ley.<sup>14</sup> Lo que implica que la fiscalización no se detiene en una simple revisión contable de los ingresos y egresos a través de las técnicas de la revisión o auditoría. Requiere, además, que se considere la veracidad de las operaciones, su razonabilidad y, por supuesto, el respeto a las leyes que las regulan.

## II. RÉGIMEN LEGAL DE LA FISCALIZACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

La necesidad de la fiscalización de los partidos políticos se explica no sólo por el hecho de que reciben recursos públicos, sino también por la influencia que ejercen en la conformación e integración del gobierno. Un partido político es una asociación de personas que comparten una misma ideología y que se proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder político.<sup>15</sup> Constitucionalmente permiten el acceso de los ciudadanos al poder.

<sup>13</sup> Cfr. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 12a. ed., Buenos Aires, Helias-ta, 1979, p. 362.

<sup>14</sup> Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo, *La fiscalización en México*, México, UNAM, 1996, p. 8.

<sup>15</sup> Patiño Camarena, Javier, *op. cit.*, nota 2, p. 385.

Así, Maurice Duverger señala que la influencia de los partidos políticos conduce a admitir una relatividad de las estructuras gubernamentales, que pueden ser modificadas por la sola evolución de la relación de las fuerzas políticas dentro del país. El mismo autor afirma que el grado de separación de poderes depende mucho más del sistema de partidos que de las disposiciones previstas en la Constitución.<sup>16</sup> Y sostiene que:

...la existencia de un partido gubernamental mayoritario transforma por completo el esquema jurídico de separación de poderes. Ese partido reúne en sí las prerrogativas esenciales del Legislativo y el Ejecutivo. Los puestos de gobierno están en manos de sus dirigentes, que aplican su doctrina y su programa; los textos de leyes son preparados por las oficinas de estudio del partido, presentados en su nombre por un diputado del partido ante el buró de las cámaras, votados por el grupo parlamentario del partido. Parlamento y gobierno se parecen a dos máquinas animadas por un mismo poder: el partido.<sup>17</sup>

Esta imagen, salvando las diferencias, está presente en nuestro país. De acuerdo con lo anterior, con independencia de los “beneficios” que los defensores del sistema de partidos señalan, es evidente que, atendiendo a los liderazgos de corte mesiánico, el régimen de partidos es un riesgo para la democracia. Esto porque derivado del monopolio que ejercen en materia de acceso al poder (Legislativo y Ejecutivo), nada impide que utilicen a las estructuras públicas para el impulso de intereses particulares. Esto puede darse incluso dentro de los márgenes de la legalidad. Así:

También el partido democrático, respetuoso de las “reglas del juego”, puede desarrollar una función negativa si, renunciando a su correcto papel de organizador y transformador de los intereses particulares en interés general, alcanza a invertir el proceso de formación de la voluntad política intercambiando la fuerza de contratación y decisión política contra el consenso de grupos aislados. La difusión de este *intercambio político* tiene la doble consecuencia de invertir el mecanismo de formación de la voluntad política y de congelar la política en la “política de los intereses”. Queda enton-

<sup>16</sup> Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 419.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 420.

ces bloqueado el proceso de transformación de los intereses en un *consenso político* mediado por un *proyecto general* (nacional).<sup>18</sup>

No debemos olvidar que la acción partidaria apunta al logro del poder social, o sea, a influir sobre las acciones comunitarias, cualquiera que sea su contenido.<sup>19</sup> Por lo anterior, es necesario imponer límites a la acción de los partidos políticos; esa es la trascendencia del régimen jurídico de fiscalización.

El régimen legal en materia de fiscalización electoral se plasma básicamente en dos normas: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

### 1. *El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*<sup>20</sup>

La reforma reciente al artículo 41 de la Constitución federal señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y de los estados, en sus respectivas competencias. Además, establece las bases para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo a través de elecciones libres, auténticas y periódicas. Constitucionalmente, los partidos políticos son entidades de interés público, y deja a la ley determinar las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

El *telos* de los partidos políticos es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos (los ciudadanos) al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

<sup>18</sup> Cerroni, Umberto, *Política, método, teorías...*, cit., nota 1, pp. 104 y 105 (con curativas en el original).

<sup>19</sup> Weber, Max, *Estructuras de poder*, trad. de Rufino Arar, México, Ediciones Coyoacán, 2004, p. 65.

<sup>20</sup> Reformado en su integridad por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007.

La reforma establece límites constitucionales a la intervención de las autoridades electorales en los asuntos internos de los partidos políticos. Además, establece que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Asimismo, la ley contendrá las reglas a que se sujetará el financiamiento de éstos y sus campañas electorales, estableciendo la garantía de primacía de los recursos públicos sobre los de origen privado.

El financiamiento público se integra por las ministraciones destinadas al sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos. La fórmula para integrar el financiamiento público anual consiste en multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El 30% de la cantidad que resulte se distribuye entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

El financiamiento público para las actividades tendentes a la obtención del voto durante el año en que se elijan presidente de la República, senadores y diputados federales, equivale al 50% del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año. En cambio, cuando sólo se elijan diputados federales se les otorga el 30% del financiamiento para actividades ordinarias.

También se otorgan recursos por el 3% del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias, para actividades específicas relacionadas con la educación, capacitación, investigación socioeconómica, política, y tareas editoriales; el 30% se distribuye entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La ley reglamentaria debe imponer límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. También se reserva a la ley establecer el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes; el total de esas aportaciones no puede exceder anualmente, para cada partido, al 10% del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial.

El artículo 41 constitucional reformado señala el principio de reserva de ley para los procedimientos para el control y vigilancia del origen y



uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones. La función estatal de organización de las elecciones federales se encomienda al Instituto Federal Electoral, organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

Constitucionalmente se plasman los principios rectores de la función electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Como autoridad electoral, el Instituto Federal Electoral cuenta con independencia en sus decisiones y funcionamiento; su estructura se integra con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General es su órgano superior de dirección y se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales. Además concurren, con voz pero sin derecho a voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo.

No debemos olvidar que para el año fiscal de 2008, el Instituto Federal Electoral tuvo un presupuesto de 7 mil 967 millones de pesos, de los cuales 5 mil 272 millones de pesos (66%) fueron para gastos de operación y 2 mil 695 millones de pesos (34%) para el financiamiento público a los partidos políticos.<sup>21</sup> El artículo transitorio 21 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008 establece que el Instituto podrá solicitar ampliaciones a su presupuesto con el fin de atender sus nuevas atribuciones

En materia de fiscalización se crea una Contraloría General que, con autonomía técnica y de gestión, tiene a su cargo la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto, lo que constituye la instancia de control interno del Instituto. Su titular es designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior. Dura seis años en el cargo y puede ser reelecto por una sola vez. Se adscribe administrativamente a la Presidencia del Consejo General y se le obliga a coordi-

<sup>21</sup> Reséndiz, Francisco, "Quiere el IFE más gasto por reforma. Tiene nuevas obligaciones a raíz de la ley electoral de 2007, argumenta", *El Universal*, domingo 23 de marzo de 2008, visible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/158354.html>, consultada el 27 de mayo de 2008.

narse técnicamente con la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

También se establece en la reforma que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales está a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular es designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo, a propuesta del consejero presidente. Se reserva a la ley su integración, funcionamiento, y los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General.

Como un avance se levanta el secreto bancario, fiduciario y fiscal para que el órgano técnico ejerza sus funciones. Además se establece que es el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar el secreto bancario, fiduciario y fiscal.

El esquema de fiscalización no está exento de crítica; así, se sostiene que:

Sobre la fiscalización de los gastos de los partidos hay un avance en la superación del secreto bancario, fiduciario y fiscal, pero el traslado de la fiscalización de una comisión de consejeros hacia un órgano unipersonal es una pérdida en la ciudadanización de la función y tendrá consecuencias complejas en la relación entre el fiscalizador y el Consejo General del IFE.<sup>22</sup>

## 2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>23</sup>

En principio se debe establecer que son materia de fiscalización las actividades de los partidos políticos y demás actores electorales. Sin embargo, por su trascendencia, y atendiendo al hecho de que los partidos políticos son los actores electorales por antonomasia, nosotros sólo nos ocuparemos de la fiscalización en esos institutos.

Según el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), los partidos políticos deben contar con una serie de órga-

<sup>22</sup> Véase Aziz Nassif, Alberto, "Fin de una reforma electoral", *El Universal*, 29 de enero de 2008, Opinión, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/39605.html>, consultada el 27 de mayo de 2008.

<sup>23</sup> El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008.

nos que ejerzan las funciones de dirección, entre ellos se encuentran: una asamblea nacional o equivalente, que es la máxima autoridad; un comité nacional o equivalente, representante nacional del partido, con facultades de supervisión y, en su caso, de autorización en las decisiones de otras instancias partidistas; comités o equivalentes en las entidades federativas, y un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales, de precampaña y campaña a que se refiere este Código.<sup>24</sup>

De gran trascendencia para la vida partidaria son los derechos y las obligaciones, puesto que permiten establecer el conjunto de medios que integran la esfera normativa de los partidos políticos. Entre los derechos de los partidos políticos nacionales se encuentran:

- 1) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos de la Constitución.
- 2) Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines.<sup>25</sup>

Lo anterior constituye el patrimonio de los partidos políticos. El financiamiento de los partidos políticos es:

- a) Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento.
- b) Financiamiento por la militancia.
- c) Financiamiento de simpatizantes.
- d) Autofinanciamiento.
- e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.<sup>26</sup>

Las reglas para el financiamiento son:

<sup>24</sup> Artículo 27 del COFIPE.

<sup>25</sup> Artículo 36, incisos *c* y *h*, del COFIPE.

<sup>26</sup> Artículo 77 del COFIPE.

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.  
MODALIDADES LEGALES DE FINANCIAMIENTO (ARTÍCULO 78, COFIPE)

Público	Actividades ordinarias	Financiamiento público anual: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal.	30% del total se entrega de manera igualitaria a los partidos.	70% según el porcentaje de la votación nacional emitida que hubiese obtenido cada partido político.
	Para gastos de campaña	En caso de renovación del Poder Ejecutivo y de ambas cámaras: un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.	Cuando se renueva solamente la Cámara de Diputados, un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes en ese año.	
	Por actividades específicas como entidades de interés público	Educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales, con tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias.	30% del total se entrega de manera igualitaria a los partidos.	70% según el porcentaje de la votación nacional emitida que hubiese obtenido cada partido político.

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. MODALIDADES  
LEGALES DE FINANCIAMIENTO (ARTÍCULO 78, COFIPE) (continuación)

	Partidos políticos que obtuvieron su registro con fecha posterior a la última elección, o los que no cuentan con representación en alguna de las cámaras	Dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.	En el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda.	Participan del financiamiento público para actividades específicas sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.
Financiamiento de la militancia		Estará conformado por las cuotas obligatorias, ordinarias y extraordinarias, de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas.	Cada partido político determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, así como las aportaciones de sus organizaciones.	
Aportaciones de los candidatos para sus campañas		Tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido.		

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. MODALIDADES  
LEGALES DE FINANCIAMIENTO (ARTÍCULO 78, COFIPE) (continuación)

Financiamiento de simpatizantes	Estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país.	Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones, en dinero o en especie, de afiliados y simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del monto establecido como tope de gastos para la campaña presidencial inmediata anterior.	Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral tendrán un límite anual equivalente al punto cinco por ciento del monto total del tope de gasto fijado para la campaña presidencial.	Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político.
Autofinanciamiento	Estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria, así como cualquier otra similar que			

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. MODALIDADES  
 LEGALES DE FINANCIAMIENTO (ARTÍCULO 78, COFIPE) (continuación)

	realicen para allegarse fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza.			
Fondos o fideicomisos	Fin de obtener rendimientos financieros	Las cuentas, fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político considere conveniente, pero sólo podrán hacerlo en instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano en moneda nacional y a un plazo no mayor de un año.	En todo caso, las cuentas, fondos o fideicomisos no estarán protegidos por los secretos bancario o fiduciario, por lo que el Instituto podrá requerir en todo tiempo información detallada sobre su manejo y operaciones.	Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.

Para medir el impacto del esquema de financiamiento público, baste señalar que en los últimos diez años, los partidos políticos han obtenido esta clase de financiamiento por la cantidad de \$27,276,439,604.70 (veintisiete mil doscientos setenta y seis millones cuatrocientos treinta y nueve mil seiscientos cuatro pesos con 70/100 M. N.), como se observa en el cuadro siguiente:

TOTALES DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS  
(1999-2008) (DIEZ ÚLTIMOS AÑOS)

<i>Año</i>	<i>Monto de financiamiento público</i>
1999	1,312,364,394.68
2000	3,064,092,232.97
2001	2,250,685,592.84
2002	2,439,871,186.19
2003	4,823,580,695.43
2004	1,854,982,039.91
2005	2,013,252,441.28
2006	4,171,096,908.42
2007	2,704,100,762.62
2008	2,642,413,350.36
Total	27,276,439,604.70

FUENTE: Elaboración del autor con datos del Instituto Federal Electoral.<sup>27</sup>

Tampoco podemos soslayar que legalmente se impone una serie de límites a las aportaciones financieras de los simpatizantes de los partidos políticos, lo que implica una razonable certeza del predominio del financiamiento público sobre el privado. En lo que se refiere a 2007, esto se observa en el siguiente cuadro:

<sup>27</sup> Fuente: Instituto Federal Electoral, visible en: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.16355054f91ae674758dc7ff100000f7/:jsessionid=I3g3WJwa42AhRCWS2TBPl07lf2sRrbTqTkh0cHWPLeJTKY1RtIS!1014380626!1479139580>, consultada el 23 de mayo de 2008.



## LÍMITE DE APORTACIONES PARA SIMPATIZANTES 2007

<i>Partido Político Nacional</i>	<i>Financiamiento público por actividades ordinarias permanentes 2007 (1)</i>	<i>Límite anual total de las aportaciones de simpatizantes: 10% del financiamiento 2007 (2)</i>	<i>Límite anual total de las aportaciones por cada persona física o moral: 0.05% del financiamiento 2007 (2)</i>
Partido Acción Nacional	\$742,564,326.75	\$266,948,359.19	\$1,334,741.80
Partido Revolucionario Institucional	518,607,618.08	266,948,359.19	1,334,741.80
Partido de la Revolución Democrática	446,114,655.18	266,948,359.19	1,334,741.80
Partido del Trabajo	211,597,430.18	(2) 211,597,430.18	1,334,741.80
Partido Verde Ecologista de México	223,435,776.64	(2) 223,435,776.64	1,334,741.80
Convergencia	200,063,796.17	(2) 200,063,796.17	1,334,741.80
Nueva Alianza	187,505,882.36	(2) 187,505,882.36	1,334,741.80
Alternativa Socialdemócrata y Campesina	139,594,106.52	(2) 139,594,106.52	1,334,741.80
Totales	\$2,669,483,591.88	\$1,763,042,069.44	\$10,677,934.40

(1) Presupuesto aprobado por el Consejo General el 31 de enero de 2007.

(2) De conformidad con el artículo 49, párrafo 1, inciso *a*, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el financiamiento que no provenga del erario público siempre deberá ser menor al financiamiento público.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Fuente: Instituto Federal Electoral, visible en: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/>

Otro de los derechos de los partidos políticos es disfrutar de las franquicias postales y telegráficas, dentro del territorio nacional, que sean necesarias para el desarrollo de sus actividades.<sup>29</sup> También tienen derecho al acceso a la radio y televisión, y al uso permanente de los medios de comunicación social.<sup>30</sup>

Además de los derechos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece una serie de obligaciones que se imponen a los partidos políticos, entre las que destacan:

- 1) Conducir sus actividades dentro de la ley y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.
- 2) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto facultados, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos.
- 3) Comunicar al Instituto cualquier modificación a sus documentos básicos, dentro de los diez días siguientes a la fecha del acuerdo. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas.
- 4) Aplicar el financiamiento de que dispongan, por cualquiera de las modalidades establecidas en este Código, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña, así como para realizar las actividades reguladas en el Código.<sup>31</sup>
- 5) También los partidos políticos deben garantizar la transparencia; sin embargo, esta obligación se ve limitada por diferentes vías: debe realizarse en términos de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el reglamento del Instituto Federal Electoral en la materia. La comunicación entre ciuda-

*menuitem.16355054f91ae674758dc7ff100000f7/;jsessionid=I3g3WJwa42AhRCWS2TBPI07lf2sRrbTqTkhr0cHWPLeJTKY1RtIS!1014380626!1479139580*, consultada el 23 de mayo de 2008.

<sup>29</sup> Artículo 90 del COFIPE.

<sup>30</sup> Artículos 48, numeral 1, inciso *a*, y 49 del COFIPE.

<sup>31</sup> Artículo 38, incisos *a*, *k*, *l*, y *o* del COFIPE.

dano y partidos políticos no es directa; se requiere la intervención del Instituto Federal Electoral previa solicitud, mediante formatos específicos.<sup>32</sup>

También se obliga a los partidos políticos a publicar en su página electrónica, entre otros, sus documentos básicos, las facultades de sus órganos de dirección, sus reglamentos, tabulador de remuneraciones, plataformas electorales, las resoluciones de sus órganos disciplinarios, etcétera.<sup>33</sup> Por otra parte, se excluye de las obligaciones de transparencia la información relacionada con los procesos deliberativos de los órganos internos de los partidos; la de sus estrategias políticas y de campañas electorales; la contenida en todo tipo de encuestas ordenadas por ellos y la de naturaleza privada, personal o familiar.<sup>34</sup> Así, como señala Jaime Cárdenas Gracia:

La legislación de partidos, electoral y de financiamiento, ha establecido mecanismos para obligar a la transparencia, al reparto equitativo del financiamiento público y al funcionamiento de instancias de control y fiscalización de los recursos. Sin embargo, en la mayoría de los casos la legislación ha resultado insuficiente, principalmente porque la demanda de transparencia sobre el origen, monto y destino de los recursos no tiene la correspondencia debida en los órganos de control y supervisión. Éstos suelen carecer de independencia e imparcialidad respecto de los propios partidos.<sup>35</sup>

- 6) Otra obligación es que en materia de financiamiento, los partidos políticos deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes que legalmente deban rendir. Existe libertad para la conformación del mismo, por lo que cada partido político puede decidir las modalidades y características de su integración.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> Artículo 41 del COFIPE.

<sup>33</sup> Artículo 42 del COFIPE.

<sup>34</sup> Artículo 44 del COFIPE.

<sup>35</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Partidos políticos y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, s.a.e., apartado 6.5 “Financiamiento”, visible en: [http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/ciudadania/partidos\\_politicos\\_y\\_democracia.htm](http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/ciudadania/partidos_politicos_y_democracia.htm), consultada el 28 de mayo de 2008.

<sup>36</sup> Artículo 71, numeral 5, del COFIPE.

Además, los partidos políticos tienen prohibido aceptar aportaciones o donativos de personas jurídicas, entre ellos: los poderes de la unión y de los estados, los ayuntamientos, las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal, entre otros.<sup>37</sup> También tienen prohibido solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades y recibir aportaciones de personas no identificadas.<sup>38</sup>

El Código reitera el carácter del Instituto Federal Electoral como depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones;<sup>39</sup> contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la unión; fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, y garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.<sup>40</sup>

Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.<sup>41</sup> Los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son: *a)* el Consejo General; *b)* la Presidencia del Consejo General; *c)* la Junta General Ejecutiva; *d)* la Secretaría Ejecutiva, y *e)* la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.<sup>42</sup>

Para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos se crea la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, que es el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos sobre el origen y monto de los recursos que reciban

<sup>37</sup> Artículo 71, numeral 2, del COFIPE.

<sup>38</sup> Artículo 71, numeral 3, del COFIPE.

<sup>39</sup> Artículo 104 del COFIPE.

<sup>40</sup> Artículo 105 del COFIPE.

<sup>41</sup> Artículo 105, numeral 2, del COFIPE.

<sup>42</sup> Artículo 108 del COFIPE.

por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación. Esa Unidad cuenta con autonomía de gestión y su nivel jerárquico es equivalente al de dirección ejecutiva del Instituto. De manera acertada se establece que el secreto bancario, fiscal o fiduciario no le impide a esa Unidad cumplir con sus obligaciones y facultades.<sup>43</sup>

El director general de la Unidad de Fiscalización es designado por el Consejo General, y debe reunir los requisitos establecidos para los directores ejecutivos y comprobar experiencia de cinco años de antigüedad en tareas de dirección de fiscalización.<sup>44</sup> Entre las facultades de la Unidad de Fiscalización se encuentran:

#### FACULTADES DE LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (ARTÍCULO 81, COFIPE)

Elaboración de proyectos de reglamentos y acuerdos en materia de registro contable y características de comprobantes	Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento de la materia, y los demás acuerdos, para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, las características de la documentación probatoria sobre el manejo de sus recursos y establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que le presenten.
Emisión de normas contables	Emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos.
Vigilancia	Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en este Código.
Recepción de informes	Recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, y los demás informes de ingresos y gastos establecidos por este Código.

<sup>43</sup> Artículo 79, numerales 1, 2 y 3, del COFIPE.

<sup>44</sup> Artículo 80 del COFIPE.

FACULTADES DE LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS  
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (ARTÍCULO 81, COFIPE)  
(continuación)

Requisición de informes	Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos.
Ordenar auditorías	Ordenar la práctica de auditorías, directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos.
Ordenar verificaciones	Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.
Presentación de informes de resultados	Presentar al Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. Los informes especificarán las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en el manejo de sus recursos; el incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable.
Asesoría	Proporcionar a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización.
Fiscalización	Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político, a partir del momento en que notifiquen de tal propósito al Instituto.
Revisión de informes	Revisar los informes de ingresos y gastos que le presenten las agrupaciones políticas nacionales y las organizaciones de observadores electorales
Liquidador	Ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro.

**FACULTADES DE LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS  
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (ARTÍCULO 81, COFIPE)  
(continuación)**

Elaborar el proyecto de reglamento para el desahogo de las quejas y recibir las	Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de reglamento para el desahogo de los procedimientos administrativos respecto de las quejas que se presenten en materia de fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos; dichas quejas deberán ser presentadas ante la Unidad.
Trámite de quejas	Instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas y proponer a la consideración del Consejo General la imposición de las sanciones que procedan.
Celebración de convenios	Celebrar convenios de coordinación con las autoridades competentes en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos en las entidades federativas, con la aprobación del Consejo General.
Requerimientos de información	Requerir de las personas, físicas o morales, públicas o privadas, en relación con las operaciones que realicen con partidos políticos, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas, respetando en todo momento las garantías del requerido. Quienes se nieguen a proporcionar la información que les sea requerida, o no la proporcionen, sin causa justificada, dentro de los plazos que se señalen, se harán acreedores a las sanciones establecidas en este Código.
Otras	Las demás que le confiera este Código o el Consejo General.

Destaca la facultad que tiene la Unidad de Fiscalización para emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos. Aquí cabe precisar que el artículo 28 del Código Fiscal de la Federación establece que las personas obligadas a llevar contabilidad deben contar con sistemas y registros contables que reúnan ciertos requisitos: asientos analíticos; deben efectuarse dentro de los dos meses posteriores a la realización de la operación, y llevarse en su domicilio.

Según ese precepto: la contabilidad se integra por los sistemas y registros contables; por los papeles de trabajo, registros, cuentas especiales, libros y registros sociales; por los equipos y sistemas electrónicos y sus registros; por las máquinas de comprobación fiscal y sus registros, así como por la documentación comprobatoria de los asientos contables y los comprobantes de que se cumplió con las disposiciones fiscales.

Por su parte, el Reglamento del Código Fiscal de la Federación señala que la contabilidad debe identificar cada operación, identificar inversiones, relacionar las operaciones, formular los estados de posición financiera y relacionarlos con cada operación, asegurar el registro de operaciones a través de sistemas de control y verificación internos, etcétera. Por otra parte, ese Reglamento obliga a llevar los libros diario, donde el contribuyente debe anotar de manera descriptiva todas sus operaciones, actos o actividades cronológicamente, indicando el cargo o débito, y en donde se anotarán las cuentas de contabilidad y su saldo.

Además, el artículo 29 de ese Código Fiscal señala los requisitos de los comprobantes, por lo que debe entenderse que éstos deben apegarse a esas reglas. Así, la facultad que se otorga a la Unidad de Fiscalización es violatoria del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, las normas contables que emitiera esa Unidad de Fiscalización derogarían las disposiciones legales que en materia de contabilidad existen en el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.

Por otra parte, también vulnera el contenido del artículo 41 reformado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que esa norma establece el principio de reserva de ley para el control y vigilancia de los recursos que obtengan los partidos políticos. Así, es evidente que un reglamento expedido por el Instituto Federal Electoral no es una ley. Si esto no fuera suficiente, se rompe con el principio de imparcialidad establecido constitucionalmente para la función electoral, porque es el propio órgano encargado de la fiscalización el que emite el reglamento que va a aplicar, concentrando las funciones de legislador y juzgador.

Además, el Poder Legislativo, indebidamente en mi opinión, estaría delegando la facultad legislativa y abonando a una confusión en materia de fiscalización. Porque en caso de conflicto entre el Código Fiscal de la Federación y las normas que en materia contable emita la Unidad de Fiscalización, ¿cuál debe prevalecer? Por otra parte, debemos cuestionarnos



que si se trata de fiscalizar a los partidos políticos, ¿es necesario este régimen contable de excepción?

También en materia de fiscalización, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece que la revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.<sup>45</sup>

Si de la revisión que realice la Unidad de los informes trimestrales de avance del ejercicio se encuentran anomalías, errores u omisiones, se notificará al partido a fin de que las subsane o realice las aclaraciones conducentes. En todo caso, los informes trimestrales tienen carácter exclusivamente informativo para la autoridad.<sup>46</sup>

El Consejo General, a través del órgano técnico de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades a las que están afectos.<sup>47</sup> Recientemente, en su sesión extraordinaria del 18 de enero de 2008, el Consejo General expidió el acuerdo CG05/2008 denominado: “Acuerdo del Consejo General del IFE por el cual se integra la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral”, que sustituye a la anterior Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas.<sup>48</sup>

En el acuerdo se establece que con motivo de la expedición del nuevo código electoral, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos asume las funciones de las direcciones de Análisis de Informes Anuales y de Campaña, y de Quejas y Procedimientos Oficiosos, ambas adscritas a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, así como las atribuciones de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas, la cual deja de ser parte de las comisiones permanentes del Consejo General.

<sup>45</sup> Artículo 71, numeral 6, del COFIPE.

<sup>46</sup> Artículo 83, inciso *a*, fracción III, del COFIPE.

<sup>47</sup> Artículo 77, inciso *c*, fracción II, del COFIPE.

<sup>48</sup> Constituida por acuerdo del Consejo General del 22 de noviembre de 1996.

INFORMES DEL ORIGEN Y MONTO DE LOS INGRESOS QUE RECIBAN POR CUALQUIER MODALIDAD DE FINANCIAMIENTO, ASÍ COMO SU EMPLEO Y APLICACIÓN (ARTÍCULO 83 DEL COFIPE)

<i>Trimestrales de avance del ejercicio</i>	<i>Informes anuales</i>	<i>Informes de precampaña</i>	<i>Informes de campaña</i>
Reportado el resultado de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido y realizado durante el periodo.	Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte.	Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargos de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados.	Deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente.
Treinta días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda.	Serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe.	Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los 30 días siguientes al de la conclusión de la precampaña.	Los partidos políticos presentarán un informe preliminar, con datos al 30 de mayo del año de la elección, a más tardar dentro de los primeros quince días de junio del mismo año.
Durante el año del proceso electoral federal se suspende esta obligación.	Junto con el informe anual se presentará el estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como	Los gastos de organización de los procesos internos y campañas para la selección de candidatos a cargos de elección popular que realicen los partidos polí-	Los informes finales serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al de la jornada electoral.

**INFORMES DEL ORIGEN Y MONTO DE LOS INGRESOS QUE RECIBAN POR CUALQUIER MODALIDAD DE FINANCIAMIENTO, ASÍ COMO SU EMPLEO Y APLICACIÓN (ARTÍCULO 83 DEL COFIPE)**  
**(continuación)**

	un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido.	tics serán reportados en el informe anual que corresponda.	
	Los informes deberán estar autorizados y firmados por el auditor externo que cada partido designe.		En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 229 de este Código, así como el monto y destino de dichas erogaciones.
	Las agrupaciones políticas nacionales presentarán un informe anual de ingresos y egresos, dentro del mismo plazo señalado en la fracción I de este inciso y siguiendo los lineamientos establecidos en el reglamento.		

Así, en términos del artículo sexto transitorio del Código, se transfieren a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, el personal, las asignaciones presupuestales autorizadas, mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos y demás bienes adscritos a otras áreas del Instituto. En el artículo 1o. del Acuerdo se establece que se integra la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. En el 2o. se le transfieren los recursos humanos, financieros y materiales, así como la documentación y los expedientes que obren en poder de la Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña, y de la Dirección de Quejas y Procedimientos Oficiosos, adscritas a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

Esa Unidad de Fiscalización contará con 85.5 millones de pesos con el fin de vigilar gastos, actividades y movimientos de dinero de cada fuerza política nacional; además tendrá 183 empleados autorizados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral; tendrá carácter de autónomo y el poder de realizar visitas sorpresa a los partidos para verificar que sus gastos sean verídicos y será invulnerable a los secretos bancario, fiduciario o fiscal. Sin embargo, esta Unidad ya es objeto de críticas, además se tiene noticia de que renunció su titular.<sup>49</sup>

Por otra parte, a pesar de este gran aparato de fiscalización, el Código abre la puerta a la impunidad, puesto que, como lo establece el artículo 81, inciso o, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de quejas relacionadas con la fiscalización, permite el desistimiento de la queja, en cuyo caso el procedimiento será sobreseído, lo que niega el carácter público de la acción en estos supuestos y permite que los partidos políticos dispongan ilegalmente del procedimiento, lo que significa que si la violación es actual, es decir si efectivamente se violó la ley, la infracción quedará impune, lo que es una forma de eludir la fiscalización en esta materia.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Reséndiz, Francisco, "IFE destina 85.5 mdp a fiscalizar a los partidos", *El Universal*, martes 29 de abril de 2008, visible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/159113.html>, consultada el 27 de mayo de 2008.

<sup>50</sup> En los foros del Congreso *El futuro del derecho electoral: los retos de la reforma* (México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 24-25 de mayo de 2008), Lorenzo Córdova Vianello cuestionó al autor de estas líneas su afirmación de que en materia de quejas relacionadas con la fiscalización se le vedaba ese derecho a los ciudadanos, señalando que existe jurisprudencia sobre el particular y que el artículo 362, numeral 1, del COFIPE señala: "Cualquier persona podrá presentar quejas o denuncias por presuntas

Aunque se exceptúa a los partidos políticos del pago de impuestos relacionados con rifas y sorteos, sobre la renta, y venta de impresos, el Código señala que son sujetos de las contribuciones en materia de propiedad inmobiliaria y de los impuestos y derechos locales y municipales.<sup>51</sup> Tampoco se les releva del cumplimiento de otras disposiciones fiscales como retenedores.<sup>52</sup> Lo que refrenda el comentario de que no es correcto un régimen de excepción en materia contable para los partidos políticos.

También, el Código señala que el incumplimiento de las obligaciones legales lleva a la imposición de sanciones. Las sanciones administrativas que pueden exigirse contra los partidos políticos, sus dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, las aplica el Consejo General del Instituto Federal Electoral, de manera independiente a otras responsabilidades.<sup>53</sup>

Además, se permite que mediante la exhibición de pruebas, un partido político pida que se investiguen las actividades de otro de la misma especie. Sin embargo, habría que hacer dos acotaciones. Por un lado se niega este derecho a los ciudadanos, que en teoría son quienes integran los partidos políticos. Por el otro lado se señala que esta acción sólo se puede ejercer cuando los partidos políticos incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática, lo que implica que cuando la infracción sea leve o asistemática no se podrá ejercer la solicitud de investigación, lo que abre cauces a la impunidad.<sup>54</sup> No debemos olvidar que quien viola la ley es un ser humano, y que lo hace a veces por voluntad propia, y en otras bajo el auspicio de otro ser humano, no el instituto político al que se integra.

violaciones a la normatividad electoral ante los órganos centrales o desconcentrados del Instituto". La respuesta fue que el artículo 81 relacionado sólo establece ese derecho en materia de fiscalización para los partidos políticos, lo que abre la puerta a la negación de derecho para los ciudadanos vía la interpretación. Por otra parte, se sostuvo que no debemos esperar a que la jurisprudencia establezca los derechos ciudadanos, si de lo que se trata es de incorporar las mejores prácticas democráticas a las leyes. Agregaría que la jurisprudencia permitiría ese derecho ciudadano sólo a partir de un largo y costoso litigio, lo que en los hechos sería una negación del derecho a la queja.

<sup>51</sup> Artículos 87 y 88 del COFIPE.

<sup>52</sup> Artículo 89 del COFIPE.

<sup>53</sup> Artículo 39 del COFIPE.

<sup>54</sup> Artículo 40 del COFIPE. Este comentario debe relacionarse con el contenido del artículo 362, numeral 1, del COFIPE.

Una de las reglas de fiscalización para el financiamiento que no provenga del erario es que el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones y conservar una copia para acreditar el monto del ingreso. Del financiamiento de simpatizantes se deben expedir recibos foliados por los partidos políticos en los que se harán constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, registro federal de contribuyentes del aportante. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido. Aquí cabe reiterar de nuevo que el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento ya establecen una serie de disposiciones en lo que se refiere a comprobantes, por lo que estas normas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales deben entenderse como derogatorias de aquéllas.

En materia de autofinanciamiento se establece que el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos. En lo que se refiere a fondos y fideicomisos, el Código señala que los partidos políticos deben informar a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso respectivo, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato respectivo, acompañando copia fiel del mismo, expedida por la institución de banca privada con la que haya sido establecido.

El Código obliga a la Unidad de Fiscalización a garantizar el derecho de audiencia de los partidos políticos y de toda persona requerida con motivo de los procesos de fiscalización. Además, como parte de esa garantía se otorga el derecho a los partidos de confrontar los documentos comprobatorios de sus ingresos y gastos, o de sus estados contables, contra los obtenidos o elaborados por la Unidad sobre las mismas operaciones, a fin de aclarar las discrepancias entre unos y otros.<sup>55</sup>

En la sustanciación del procedimiento<sup>56</sup> para la presentación y revisión de informes, la Unidad contará con sesenta días para revisar los informes anuales y de precampaña, y con ciento veinte días para revisar los informes de campaña. Además, puede solicitar a los órganos responsa-

<sup>55</sup> Artículo 81, numeral 2, del COFIPE.

<sup>56</sup> Artículo 84 del COFIPE.

bles del financiamiento de cada partido político la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes.

Si la Unidad de Fiscalización advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, notificará al partido político que haya incurrido en ellos para que en un plazo de diez días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes. La Unidad tiene la obligación de informar al partido político si las aclaraciones o rectificaciones hechas subsanan los errores u omisiones encontrados, otorgándole, en su caso, un plazo improrrogable de cinco días para que los subsane.

La Unidad de Fiscalización emite un dictamen consolidado, que debe contener: 1) el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos; 2) la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos, y 3) el señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos, después de haberles notificado con ese fin.

El informe se elabora al vencimiento del plazo o, en su caso, al concedido para la rectificación de errores u omisiones. La Unidad dispondrá de un plazo de veinte días para elaborar un dictamen consolidado que deberá presentar al Consejo General dentro de los tres días siguientes a su conclusión. En el Consejo General se presentará el dictamen y proyecto de resolución que haya formulado la Unidad, y se procederá a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

Se otorga a los partidos políticos el derecho de impugnar ante el Tribunal Electoral el dictamen y resolución que en su caso emita el Consejo General, en la forma y términos previstos en la ley de la materia; en cuyo caso, el Consejo General del Instituto deberá:

- 1) Remitir al Tribunal Electoral, cuando se hubiere interpuesto el recurso, junto con éste, el dictamen de la Unidad y el informe respectivo.
- 2) Remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del recurso, o presentado éste, habiendo sido resuelto por el Tribunal Electoral, al *Diario Oficial de la Federación* el dictamen y, en su caso, la resolución recaída al recurso, para su publicación.
- 3) Publicar en la página de Internet del Instituto el dictamen y, en su caso, las resoluciones emitidas por el Tribunal.

También se autoriza a la Unidad de Fiscalización, previo acuerdo del Consejo General, para abrir procesos extraordinarios de fiscalización con plazos diferentes a los establecidos en el artículo anterior, que deberán concluir en un plazo máximo de seis meses, salvo que el Consejo General autorice, por causa justificada, la ampliación del plazo. Los acuerdos del Consejo a que se refiere este artículo podrán ser impugnados ante el Tribunal Electoral.<sup>57</sup>

Los sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales son: los partidos políticos; las agrupaciones políticas nacionales; los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; los ciudadanos, o cualquier persona física o moral; los observadores electorales o las organizaciones de observadores electorales; las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los poderes de la Unión o de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público; los notarios públicos; los extranjeros; los concesionarios y permisionarios de radio o televisión; las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político; las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos; los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, y los demás sujetos obligados en los términos del presente Código.<sup>58</sup>

Existen dos procedimientos, uno ordinario sancionador y otro extraordinario. En la sustanciación de los procedimientos sancionadores se aplicará supletoriamente la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.<sup>59</sup> Entre las infracciones se encuentran:

- a) El incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones y topes que en materia de financiamiento y fiscalización les impone el presente Código.
- b) No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la

<sup>57</sup> Artículo 85 del COFIPE.

<sup>58</sup> Artículo 341 del COFIPE.

<sup>59</sup> Artículo 340 del COFIPE.



Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en los términos y plazos previstos en este Código y sus reglamentos.

- c) Exceder los topes de gastos de campaña.
- d) El incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos.
- e) La omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral.<sup>60</sup>

Además, existe una Contraloría General del Instituto que tiene competencia en materia de violaciones a la reserva de la información en materia de fiscalización y puede imponer las sanciones legales reguladas en el Código.<sup>61</sup> Las sanciones que se pueden imponer son: amonestación pública; multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta y, en materia de topes a los gastos de campaña, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior; la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución; la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de este Código; suspensión parcial de las prerrogativas; y en los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.

Con las limitantes del presente trabajo se puede sostener que en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se entiende por fiscalización la revisión contable y de auditoría de los recursos que obtienen los partidos políticos a partir de cualquier vía pública o privada; esto es, la fiscalización única y exclusivamente se ocupa de lo técnico, pero está ausente la revisión de la legalidad y la evaluación de las actividades partidarias.

<sup>60</sup> Artículo 342, numeral 1, incisos *c*, *d*, *f*, *l* y *m*, del COFIPE.

<sup>61</sup> Artículo 86, numeral 1, del COFIPE.

Aquí hay un peligro, como lo señala Umberto Cerroni: “*El límite del tecnicismo político consiste en la ilusión de que la política únicamente deba mediar o representar intereses en los cuales queden aplastados los derechos y deberes (y en general los valores)*”.<sup>62</sup> Y sostiene: “*Esta cultura del homo oeconomicus reduce la democracia a la competencia por el poder entre fuerzas que representan intereses distintos luchando entre ellos sin que se presente un programa de unificación*”.<sup>63</sup>

### III. LOS ARCANA IMPERII: LA NEGACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN

Las normas en materia de fiscalización (las reglas del juego) están contempladas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. No obstante, su eficacia es limitada, porque los mismos fiscalizados —los partidos políticos— son quienes las operan. No me interesa entrar al debate sobre la supuesta ciudadanización del Instituto Federal Electoral, porque durante el proceso de selección de los aspirantes la prensa se encargó de desmentir lo anterior al mostrar cuáles fueron los intereses políticos que impulsaron a cada uno de los aspirantes. Para quien lo dude se pueden consultar las crónicas de esos días.

Así, no importa que las “reglas del juego” estén plasmadas en la Constitución y las leyes, cuando son las burocracias abiertas o encubiertas de los partidos políticos las responsables de su aplicación. Así, como lo establece Umberto Cerroni: “Las «reglas del juego» tienden a transformarse de «voz del pueblo» a instrumentos de corrupción clientelar, la igualdad de la ley se rebaja a formalismo burocrático y la igualdad frente a la ley a demagogia negadora de la ley y de todo interés superior”.<sup>64</sup>

Una de las paradojas de la democracia es que es el gobierno del poder público en público,<sup>65</sup> esto es, el gobierno del poder visible. No obstante, advertimos que en México el sistema jurídico que impera permite que algunas decisiones de los partidos políticos se salgan de lo visible, lo que constituye una negación a la fiscalización, puesto que el ciudadano no

<sup>62</sup> Cerroni, Umberto, *Política, método, teorías...*, cit., nota 1, p. 74 (cursivas en el original).

<sup>63</sup> *Idem.*

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>65</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, cit., nota 3, p. 95.

sólo carece de la información para fiscalizarla, sino que incluso ignora que hay una determinación susceptible de fiscalizarse.

Esto nos lleva al tema del soberano en el Estado mexicano. Como lo prescribe el artículo 39 constitucional, todo poder dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste, lo que implica que el pueblo es el soberano.<sup>66</sup> En este sentido, en nuestro constitucionalismo se han invertido las instituciones. Los partidos políticos, que desde los órganos representativos elaboran la ley, ahora se convierten en los soberanos; los ciudadanos, quienes les confiaron el poder, lo han perdido, ahora son sólo susceptibles —si bien les va— de integrarse a las burocracias de los partidos políticos.

Los partidos políticos, mejor dicho sus altas burocracias, autonombados soberanos, se sienten con el derecho de sustraer de los ciudadanos parte de su información, entre ella sus procesos deliberativos, la de las encuestas que ordenen, y otra clase de información.<sup>67</sup> Aquí aparecen los *arcana imperii*.<sup>68</sup>

En los *arcana imperii* están comprendidos dos fenómenos diferentes, pero estrechamente vinculados: el fenómeno del poder oculto o que se oculta y el fenómeno del poder que oculta. El primero nos lleva al tema del secreto de Estado; el segundo al tema de la mentira lícita y útil. Como en el Estado autocrático las grandes decisiones políticas deben tomarse lejos de las miradas indiscretas del público, el ocultamiento muestra el carácter autoritario de los partidos políticos.

Así aparecen los fenómenos del subgobierno y criptogobierno. En particular el subgobierno, que Norberto Bobbio señala en el caso italiano, pero que, con sus modalidades, también está presente en México, y se caracteriza por estar estrechamente vinculado con la función propia del gobierno de la economía característica del Estado keynesiano. Allí donde el Estado asume la tarea económica del gobierno, la clase política ya no ejerce el poder sólo mediante las formas tradicionales de la ley, del decreto legislativo, de los diversos tipos de actos administrativos que for-

<sup>66</sup> Esto ya se reconocía en el artículo 3o. de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que establecía: “El origen de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún órgano, ni ningún individuo pueden ejercer autoridad que no emane expresamente de ella”.

<sup>67</sup> Véase el artículo 44, numerales 1, 2 y 3, del COFIPE.

<sup>68</sup> En esta parte del trabajo me apoyo en Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia, cit.*, nota 3, apartado *Autocracia y “arcana imperii”*, pp. 104 y 105.

man parte del poder visible, ahora se ejerce también el poder por medio de la gestión de los grandes centros de poder económico (banqueros, industrias de Estado, industrias subvencionadas por el Estado, etcétera), por el cual, además de todo, son posibles los medios de subsistencia de los aparatos de los partidos, de aquellos aparatos de los cuales, a su vez, mediante las elecciones, capta su propia legitimación para gobernar.<sup>69</sup>

Por lo que en materia de fiscalización también están presentes limitantes relacionadas con el acceso a la información.

#### IV. LA REALIDAD INNEGABLE: EL TRASTOCAMIENTO DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO DE FISCALIZACIÓN

Con respecto a la inconstitucionalidad del régimen de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, advertimos que al asignar a la Unidad de Fiscalización la facultad de emitir normas generales en materia de contabilidad y registro se permite un régimen de excepción en materia de fiscalización para los partidos políticos. El mismo árbitro, o una unidad administrativa del árbitro, tiene la misión de elaborar las normas que esa misma unidad aplica en la fiscalización. También advertimos que son los propios partidos quienes tienen en sus manos la operación del sistema de fiscalización y que en ciertos casos, si bien no se limita abiertamente, sí se dificulta la presentación de quejas en la materia.

Lo anterior muestra la ruptura de los equilibrios en la fiscalización electoral y nos lleva al tema de la transparencia, puesto que como no se establece que esas normas contables y de registro deban publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*, es evidente que pueden sustraerse de la inspección ciudadana.

Por otra parte, el pasado reciente nos aporta lecciones sobre la voluntad de los partidos políticos en materia de fiscalización. Los casos Amigos de Fox y Pemexgate son ejemplos de mecanismos que se pueden utilizar para eludir la fiscalización. En la actualidad, a pesar de la labor reconstructiva de algunos periodistas y de juristas como Jaime Cárdenas Gracia o John Ackerman, desconocemos a ciencia cierta qué sucedió en esos episodios, lo que muestra los *arcana imperii* en operación en materia de fiscalización.

<sup>69</sup> *Ibidem*, pp. 115 y 116.

Pero éstos no son los únicos eventos que muestran la tensión entre las normas y la realidad en materia de fiscalización. Los partidos políticos incumplen requerimientos como presentar originales de facturas, contratos de servicios o extender cheques nominativos, por ejemplo. La fiscalización descubre facturas falsas, proveedores sin domicilio; halla inconsistencias entre reportes y documentos de compras y rechaza gastos sin justificación; otorgan donativos improcedentes o compran lentes de 7 mil 500 pesos. Se les autoriza la factura de una camioneta Explorer, con un costo de 395 mil 800 pesos, y se les impide invertir en la Bolsa de Valores 3 millones 165 mil pesos, “porque representa un riesgo para el patrimonio del partido”.<sup>70</sup> Se les pide que aclaren un pago por 11 millones 999 mil 100 pesos por una “prestación de servicios según contrato”, y se requiere el contrato respectivo al partido y a la empresa, con la advertencia de que la omisión es causa de sanción; sin embargo, nadie aclara nada.<sup>71</sup>

En la práctica advertimos la negativa a la fiscalización. En este sentido, como las únicas sanciones conocidas que se imponen a los partidos políticos son multas, ¿pensarán sus burocracias que en política todo lo que se compra con dinero es barato?

Ahora que se aborda el futuro de la reforma electoral, da pánico pensar que en fiscalización se requiere la reforma de la reforma. Si existiera el compromiso partidario y la claridad para pensarla, sería prudente voltear la vista, aunque sea para aprender de ella, a la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos (*BOE* núm. 158, de 3 de julio), modificada parcialmente por la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la Garantía de la Democracia en los Ayuntamientos y la Seguridad de los Concejales (*BOE* núm. 60, de 11 de marzo), de España.

Esa ley obliga a los partidos políticos a llevar registros contables detallados, que permitan en todo momento conocer su situación financiera y el cumplimiento de las obligaciones legales. Además, los libros de Tesorería, Inventarios y Balances deben contener, conforme a principios de

<sup>70</sup> Con apoyo en la nota periodística de Juan Arvizu, “Hallan cúmulo de irregularidades en justificaciones de desembolsos”, *El Universal*, lunes 7 de enero de 2008, visible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/156895.html>, consultada el 27 de mayo de 2008.

<sup>71</sup> Arvizu, Juan, “Partidos viven bonanza en era de crisis”, *El Universal*, lunes 7 de enero de 2008, visible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/156896.html>, consultada el 27 de mayo de 2008.

contabilidad general aceptados: 1) el inventario anual de todos los bienes; 2) la cuenta de ingresos, consignándose como mínimo las siguientes categorías de ingresos:

- a) Cuantía global de las cuotas y aportaciones de sus afiliados.
- b) Rendimientos procedentes de su propio patrimonio.
- c) Ingresos procedentes de las aportaciones públicas y privadas.
- d) Subvenciones estatales.
- e) Rendimientos procedentes de las actividades del partido.

En materia de egresos, la cuenta de gastos debe consignar como mínimo las siguientes categorías de gastos:

- 1) Gastos de personal.
- 2) Gastos de adquisición de bienes y servicios (corrientes).
- 3) Gastos financieros de préstamos.
- 4) Otros gastos de administración.
- 5) Gastos de las actividades propias del partido.

Además, la contabilidad debe reflejar las operaciones de capital relativas a: *a)* créditos; *b)* inversiones, y *c)* deudores y acreedores.

En materia de fiscalización y control se establece que los partidos políticos deben contar con un sistema de control interno que garantice la adecuada intervención contable de todos los actos y documentos de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico, conforme a sus estatutos. Además, señala que la fiscalización externa de la actividad económica financiera de los partidos políticos corresponderá exclusivamente al Tribunal de Cuentas. Así, se obliga a los partidos políticos que reciban subvención estatal a presentar ante el Tribunal de Cuentas, en el plazo de seis meses a partir del cierre de cada ejercicio, una contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos.

El Tribunal de Cuentas puede requerir a los partidos políticos para que, en el plazo que les indique, presenten una relación de las aportaciones privadas, que contenga el importe de cada una de ellas y, en su caso, los nombres y direcciones de las personas que las han realizado. Ese Tribunal, en el plazo de ocho meses desde la recepción de la documentación, debe pronunciarse sobre su regularidad y adecuación a lo dispuesto

en la ley, exigiendo, en su caso, las responsabilidades que pudieran deducirse de su incumplimiento. La lección trascendente es que la ley clarifica el régimen contable y de registro de los partidos políticos, y que es una instancia efectivamente técnica —el Tribunal de Cuentas— la que se encarga de la fiscalización no sólo de las finanzas sino de la legalidad de las mismas, exigiendo responsabilidades a los partidos políticos.

## V. BIBLIOGRAFÍA

### *Libros*

- ADAM ADAM, Alfredo y BECERRIL LOZADA, Guillermo, *La fiscalización en México*, México, UNAM, 1996.
- ARAGÓN, Manuel, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1995.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, trad. de José F. Fernández Santillán, 3a. reimp. de la 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Partidos políticos y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, visible en: [http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/ciudadania/partidos\\_politicos\\_y\\_democraia.htm](http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/ciudadania/partidos_politicos_y_democraia.htm), consultada el 28 de mayo de 2008.
- CERRONI, Umberto, *Introducción al pensamiento político, posfacio*, 27a. ed., México, Siglo XXI, 2004.
- , *Política, método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, 4a. ed., México, Siglo XXI, 2004.
- Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 12a. ed., Buenos Aires, Heliasta, 1970.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- LARA PONTE, Rodolfo, “Naturaleza jurídica-administrativa de los órganos de control”, *Perspectivas actuales del derecho, ensayo jurídico en tiempos de cambio*, México, ITAM, s.a.e.

- PATIÑO CAMARENA, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, 8a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, trad. de María Dolores González, 1a. reimp. de la 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada con el posfacio: la transición de México, ¿hacia dónde? Una agenda para la reforma*, 2a. reimp. de la 3a. ed., trad. de Roberto Reyes Masón, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- VALADÉS, Diego, *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996.
- WEBER, Max, *Estructuras de poder*, trad. de Rufino Arar, México, Ediciones Coyoacán, 2004.

### *Periódicos*

- ARVIZU, Juan, “Hallan cúmulo de irregularidades en justificaciones de desembolsos”, *El Universal*, lunes 7 de enero de 2008, visible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/156895.html>, consultada el 27 de mayo de 2008.
- , “Partidos viven bonanza en era de crisis”, *El Universal*, lunes 7 de enero de 2008, visible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/156896.html>, consultada el 27 de mayo de 2008.
- AZIZ NASSIF, Alberto, “Fin de una reforma electoral”, *El Universal*, 29 de enero de 2008, Opinión, visible en: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/39605.html>, consultada el 27 de mayo de 2008.
- RESÉNDIZ, Francisco, “IFE destina 85.5 mdp a fiscalizar a los partidos”, *El Universal*, martes 29 de abril de 2008, visible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/159113.html>, consultada el 27 de mayo de 2008.
- , “Quiere el IFE más gasto por reforma. Tiene nuevas obligaciones a raíz de la ley electoral de 2007, argumenta”, *El Universal*, domingo 23 de marzo de 2008, visible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/158354.html>, consultada el 27 de mayo de 2008.