

## FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO



JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

El financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos continúa siendo un tema presente en cualquier discusión en la que se aborde el estudio de los regímenes electorales en el mundo.<sup>1</sup> Las soluciones que cada país ha encontrado son diversas, pero finalmente coinciden en ciertos aspectos (Woldenberg, 2002: 289-304), como son: a) el otorgamiento de financiamiento público; b) el control y límites del financiamiento privado; c) la prohibición de determinadas fuentes de financiamiento; d) los límites a los gastos electorales, incluyendo la prohibición de realizar actividades proselitistas fuera de los periodos de campaña, así como de contratar espacios publicitarios en los medios de comunicación, y e) la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y las sanciones aplicables por la contravención de las reglas sobre el particular.

En el caso de México, dentro del marco de la llamada Reforma del Estado en curso, uno de los aspectos que se encuentran presentes en las propuestas de reforma en materia electoral ha sido precisamente el tema del financiamiento y la fiscalización de los partidos políticos nacionales.<sup>2</sup>

### ANTECEDENTES

En 1977 se estableció expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la existencia e importancia de los partidos

---

1. Como una muestra de la importancia y preocupación que existe sobre el tema, pueden consultarse los trabajos que se recopilan en Carrillo, 2003.

2. Para una revisión en detalle de las propuestas que se han presentando sobre el particular, véase <<http://www.leyparalareformadelestado.gob.mx/index.htm>>.

políticos, reconociéndoles una naturaleza específica como entidades de interés público. Lo anterior sirvió de fundamento para que la legislación ordinaria estableciera una serie de derechos y obligaciones para tales organizaciones, así como ciertos apoyos relacionados con la realización de campañas electorales, lo cual podría considerarse como financiamiento público indirecto.<sup>3</sup>

Sin embargo, fue con la reforma legal de 1987 que se previó por primera vez el financiamiento público de carácter directo o pecuniario para los partidos políticos. Los criterios de los cuales se partía era el número de votos obtenidos en las elecciones federales inmediatamente anteriores y el número de curules logradas en la Cámara de Diputados por cada partido, siendo la base lo que se denominó como «costo mínimo de una campaña para diputado».<sup>4</sup>

Con la reforma constitucional y legal de 1990, se ampliaron los conceptos de financiamiento público para: a) Por actividad electoral; b) Por actividades generales como entidades de interés público; c) Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, y d) Por actividades específicas como entidades de interés público, manteniendo el criterio dual, proporcional al número de votos y escaños. Con la reforma de 1993 se agregó un concepto más (desarrollo político), que se otorgaba a los partidos con registro más reciente, razón por la cual no tenían antecedentes respecto de su fuerza electoral y mucho menos ocupaban alguna curul en la Cámara de Diputados.

Antes de 1993, no se establecían reglas respecto del financiamiento privado, ni de topes de gastos de campaña, ni de mecanismos de información, supervisión y fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos y, en consecuencia, tampoco se establecían sanciones sobre el particular.

Con la reforma constitucional y legal de 1993 se establecieron, además de las disposiciones que regulaban el financiamiento público directo a los partidos políticos, normas relativas al financiamiento privado. De igual forma, se prohibió el financiamiento provenien-

---

3. Vale la pena aclarar que, previamente a la citada reforma constitucional, existieron algunas prerrogativas previstas en la legislación ordinaria en favor de los partidos políticos (Lujambio, 2003: 368-386).

4. «El costo mínimo de campaña se define como la suma de gastos que un candidato requiere erogar para desplegar una campaña en un distrito electoral. Trátese de gastos de arrendamiento para un local de operaciones, sueldos a personal provisional, insumos, alquiler de vehículo, combustibles y gastos de propaganda propiamente dichos» (Woldenberg 2002: 379).

te de los órganos federales, de los Estados o de los ayuntamientos, distinto del regulado en la propia normativa electoral. Asimismo, se prohibieron las aportaciones de entidades públicas, de extranjeros, de ministros de culto y de empresas mercantiles. Se determinó que las aportaciones privadas no serían deducibles de impuestos y se previó la obligación de los partidos de presentar informes respecto de sus ingresos y egresos. Las aportaciones anónimas se permitían hasta un monto total equivalente al 10% de lo recibido por financiamiento público. Se fijaron límites a las aportaciones individuales y de personas morales, en 1% y 5%, respectivamente, del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos. Se establecieron reglas para fijar topes a los gastos de campaña, siendo atribución del Instituto Federal Electoral el determinarlos, y la imposición de sanciones estaba a cargo del entonces Tribunal Federal Electoral.

## RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO

Con la reforma de 1996 al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen las bases, aún en vigor, del sistema de financiamiento de los partidos políticos en México. Por su parte, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se prevén las obligaciones y se detallan los derechos de los partidos políticos nacionales, entre los cuales 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.

Entre las obligaciones de los partidos políticos se encuentran 1) publicar y difundir, en las demarcaciones electorales en que participan, 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; 2) permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; 3) entregar la documentación que la propia Comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos, y 4) utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y para sufragar los gastos de campaña.

Conforme con la normativa vigente en México, 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. Mientras que este último tiene un carácter directo, por ser en efectivo, y es el único que la ley denomina financiamiento público, los tres primeros también tienen un origen público y, por ser en especie, cabe considerarlos financiamiento público indirecto.

## ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACIÓN

No cabe duda que el actual uso de los medios de comunicación ha cambiado la forma de hacer política.

La prerrogativa de acceso permanente y gratuito a la radio y la televisión de que gozan todos los partidos políticos nacionales, que se encuentra regulada detalladamente en la normativa electoral federal, tiene como propósito fundamental que 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 periodos 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,<sup>5</sup> 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.

---

5. El orden de presentación se determina mediante sorteos semestrales.

## Transmisiones adicionales durante las campañas electorales

Independientemente de su tiempo regular mensual, durante los periodos 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, que se distribuyen atendiendo a un criterio igualitario y a una distribución en forma proporcional a su fuerza electoral.

En la legislación ordinaria 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. Con el tiempo adicional que le corresponda por este concepto, cada partido puede transmitir programas con una duración de 5, 7,5, 10 ó 15 minutos.

Por otra parte, durante el periodo 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 código electoral federal 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 asigna el 4% del total de los tiempos de transmisión y promocionales, en tanto que el resto de los tiempos se distribuye 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.

Cabe destacar que en el código electoral también se establece como 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, sin que esté permitido que hagan contrataciones directas.

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 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.<sup>6</sup>

Para apreciar la importancia que ha adquirido la propaganda electoral en radio y televisión, cabe señalar que, con motivo del pasado proceso electoral federal de 2006, los partidos políticos nacionales erogaron más de mil novecientos setenta y un millones de pesos (que equivalen aproximadamente a 180 millones de dólares americanos) en la misma, lo que representó, en promedio, más del 56% del total de gastos de campaña que realizaron.

## FINANCIAMIENTO DIRECTO

La importancia del financiamiento de los partidos políticos se evidencia en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1996, en la que se sostuvo:

El primer objetivo, es garantizar que los partidos políticos cuenten con recursos cuyo origen sea lícito, claro y conocido por ellos mismos y la ciudadanía... la iniciativa propone establecer las bases constitucionales del sistema para el control y la vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos.

Las principales características y atributos del régimen de financiamiento de los partidos políticos que derivan de la citada reforma de 1996 son las siguientes (Woldenberg, 1998: 321-360):

- a. Se establece que el financiamiento público debe prevalecer so-

---

6. Al respecto, conviene consultar el artículo de Barquín Álvarez, 1993: 131-160.

bre los otros tipos de financiamiento permitidos y regulados por la ley;<sup>7</sup>

- b. Se reestructuran las modalidades de financiamiento público y su forma de distribución, buscando una mayor equidad entre los distintos partidos políticos, asignando un 30% por igual a todos los partidos políticos y el restante 70% se distribuye de acuerdo con la fuerza electoral de cada partido;
- c. Se suprime la doble modalidad de registro y se fija en 2% el porcentaje de votación requerido para que un partido político conserve su registro;
- d. Se prohíben las aportaciones de personas no identificadas y se establecen nuevos límites al financiamiento de simpatizantes, que no puede exceder del 10% del total del financiamiento público otorgado;
- e. Se establece una mayor fiscalización del origen, manejo y destino de los recursos de los partidos políticos, a través de la creación de una nueva instancia especializada dentro del organismo depositario de la autoridad electoral administrativa (Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral).

## Financiamiento público

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

El financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes 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

---

7. En la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1996 se estableció que ello era «a fin de disminuir el riesgo de que los intereses ilegítimos puedan comprometer los verdaderos fines de los partidos, enturbiar el origen de sus recursos y hacer menos equitativa la contienda política».

del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.<sup>8</sup>

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 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.<sup>9</sup>

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. En el año de 2007, el monto total de financiamiento por este concepto es de \$2.669.483.591,88, que equivalen aproximadamente a más de 245 millones de dólares americanos.

Es importante mencionar que, por mandato legal, cada partido político debe destinar anualmente por lo menos el 2% del financia-

---

8. Una referencia de cómo ha ido progresando el financiamiento público la encontramos en Molinar Horcasitas, 1999: 607-641.

9. Para el 2007, los costos mínimos de campaña fueron los siguientes: para diputado, \$395.467,45; para senador, \$799.398,93, y para Presidente de la República, \$269.029.268,56. Lo anterior conforme al acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral del 31 de enero de 2007.

miento público que reciba para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

El financiamiento público otorgado por actividades específicas como entidades de interés público, guarda relación con los gastos comprobados que anualmente realizan 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 (Peschard, 1999: 643-655).

### **Financiamiento privado**

Son cuatro las fuentes privadas diferenciadas de financiamiento a los partidos políticos: contribuciones de los miembros del partido político, financiamiento de simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos financieros.

El financiamiento de los partidos políticos y 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, abarca 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 del partido debe expedir el recibo de las cuotas o aportaciones obtenidas y conservar una copia para acreditar el monto ingresado ante la autoridad fiscalizadora.

En segundo lugar, está el financiamiento de simpatizantes. Este incluye todas las aportaciones o donativos, en dinero o especie, efectuadas a favor de 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 por el código electoral.

Una tercera fuente de financiamiento privado es el llamado au-

tofinanciamiento. Éste comprende 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 actividad similar, que realicen con el fin obtener fondos, sujetándose a la normativa aplicable en cada caso. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político<sup>10</sup> debe reportar los ingresos obtenidos por estos conceptos, en los informes correspondientes. Finalmente, el último concepto dentro del financiamiento privado es el de rendimientos financieros, que se generan a través de los fondos o fideicomisos que pueden crear los partidos políticos.

En la normativa electoral se dispone que 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 tal forma, en el 2007 dicho límite ascendió a \$266.948.359,19 en el caso de los tres principales partidos políticos nacionales, en tanto que los restantes partidos políticos no podrán recibir una cantidad superior a la que reciben por concepto de financiamiento público.<sup>11</sup>

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. Para el año 2007, el referido límite es de \$1.334.741,80.

En todo caso, para las aportaciones recibidas en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que cons-

---

10. Conforme con el artículo 27, párrafo 2, inciso c), fracción IV, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los estatutos de un partido político deben establecer, entre otros órganos, uno responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña.

11. De conformidad con los artículos 41, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 49, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el financiamiento privado, particularmente las aportaciones de los simpatizantes y las cuotas de los militantes, deben ser menores al financiamiento público.

ten 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%.

### **Prohibiciones a los partidos políticos**

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establecen diversos tipos de prohibiciones en relación con quiénes pueden realizar aportaciones de recursos económicos a los partidos políticos, como aquellas que provengan de autoridades gubernamentales (federales, estatales o municipales, así como de cualquier organismo público), iglesias o grupos religiosos, empresas o negocios, personas que viven o trabajan en el extranjero, extranjeros y organizaciones internacionales. Con estas prohibiciones se busca una competencia más equitativa en los procesos electorales, así como evitar que pueda existir la influencia de determinados intereses en la actuación de los partidos políticos.

### **TOPES A LOS GASTOS DE CAMPAÑA**

Con la reforma a la legislación electoral aprobada en septiembre de 1993, se establecieron 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 de establecer dichos límites 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 obtención del sufragio.

En noviembre de 1996, nuevamente se introducen importantes cambios y ajustes en esta materia. De tal forma, se otorga 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 y no solamente a la presidencial como se establecía anteriormente.

De igual forma, se modifican los criterios y reglas que debe observar el Consejo General para determinar los límites de gastos de campaña en las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados. Al respecto, es necesario destacar 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, esto es, el tope será idéntico en todos y cada uno de los distritos electorales federales. La anterior regulación consideraba un conjunto de variables por cada distrito electoral (densidad poblacional y condiciones geográficas, entre otras) que al ser determinadas y aplicadas, propiciaban marcadas disparidades entre los distritos.

Es importante señalar que se introducen reglas propias y específicas respecto de 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 Senadores 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 cada entidad.

Respecto de la elección presidencial, 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: multiplicar por 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; multiplicar el resultado anterior por 300, equivalente al número de distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales; dividir la cantidad anterior entre el número de días que dura la campaña para diputado, y multiplicar la cantidad resultante por el número de días que dura la campaña para Presidente.

En cuanto al tope de gastos en la elección de Diputados, respecto 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 y será equivalente a la cantidad que resulte de la siguiente operación: Multiplicar por 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.

Por lo que se refiere al tope de gastos en la elección de Senadores, 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; dicho límite será equivalente a la cantidad que resulte de las siguientes operaciones: 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, y multiplicar el resultado de la operación anterior 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.

En el caso de la legislación federal, rebasar los topes de gastos de campaña no está previsto explícitamente como causal de nulidad de una elección, sin embargo, en dos Estados (Estado de México e Hidalgo), así como en el Distrito Federal, la normativa electoral local llega a sancionar con la nulidad de la elección el que no se hayan respetado los límites a los gastos que en una campaña electoral se pueden realizar.

#### RÉGIMEN PARA LA FISCALIZACIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

A la par de que se ha ampliado y fortalecido el régimen financiero de los partidos políticos, han evolucionado los criterios, procedimientos y mecanismos para hacer más transparente y auténtica la rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos financieros recabados y manejados por los partidos políticos (Sánchez Gutiérrez, 1999: 705-724). En este sentido, Pilar del Castillo Vera (1985: 127) sostiene que el principio de publicidad (Arenas Bátiz y Orozco Henríquez, 2002: 214-221) de los gastos e ingresos de los partidos políticos cumple una función de información para el electorado, lo que redundará en la confianza en los procesos electorales.

Sin duda, es importante el decreto publicado el 30 de diciembre de 2005 en el Diario Oficial de la Federación, por el cual se reformó el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, a fin de prever expresamente que dichas instituciones están obligadas a proporcio-

nar la información confidencial con que cuentan, cuando ésta les sea solicitada por el Instituto Federal Electoral, entre otras autoridades, lo cual ha venido a superar la problemática derivada de que la Comisión Nacional Bancaria se había rehusado a proporcionar la información solicitada por el propio Instituto, a pesar de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación había determinado, inclusive a través de una tesis de jurisprudencia,<sup>12</sup> que el Instituto Federal Electoral tiene el carácter de autoridad hacendaria para efectos fiscales y, en consecuencia, no le era oponible el llamado «secreto bancario» y contaba con atribuciones para solicitar de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información relativa a las operaciones bancarias que resultara razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere.

#### ORGANO FISCALIZADOR

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 vigilancia 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: 1) 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; 2) 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; 3) 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; 4) 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

---

12. El rubro de la tesis de jurisprudencia es el siguiente: «Secreto bancario. es inoponible al instituto federal electoral en ejercicio de facultades de fiscalización».

y agrupaciones políticas; 5) 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; 6) presentar al Consejo General los exámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones practicadas; 7) 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.

### PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN

En el artículo 41 de la Constitución federal, se estatuye que los partidos políticos son entidades de interés público; que en su financiamiento deben prevalecer los recursos públicos sobre los de origen privado, y que en la ley se establecerán los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten. Las anteriores determinaciones fueron motivadas por el hecho de que, en las actuales condiciones de competencia electoral, los partidos políticos requieren tener mayor vinculación con una ciudadanía cada vez más informada, crítica y participativa, lo que provoca el incremento de sus necesidades de financiamiento, para estar en condiciones de cumplir cabalmente con sus fines.

Para procurar la protección de estos valores, se necesita garantizar que dichas entidades de interés público cuenten con recursos cuyo origen sea lícito, claro, conocido por ellos mismos y por la ciudadanía. Por ello, el Constituyente permanente estableció que debería prevalecer el financiamiento público sobre el privado, con el fin de disminuir el riesgo de que intereses ilegítimos pudieran comprometer los verdaderos fines de los partidos, enturbiar el origen de sus recursos y hacer menos equitativa la contienda.

Se le encomienda al Instituto Federal Electoral, a través de sus órganos, la tarea permanente de vigilar y controlar que se acaten debidamente todas las obligaciones que a tales entes corresponde con motivo del financiamiento para la realización de sus actividades.

Los partidos políticos están obligados a presentar un informe anual, a más tardar dentro de los 60 días siguientes al 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.

De igual forma, 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 sus 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, la referida Comisión 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 la resolución que emita el Consejo General, a través del recurso de apelación previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La interpretación de la normativa electoral que ha venido realizando el Tribunal Electoral en diversos casos, ha permitido determinar el procedimiento que debe seguirse en los casos en que un partido político presente una queja en contra de sus similares, imputándoles haber incurrido en irregularidades en el manejo de sus ingresos y egresos.

Pero la actividad de fiscalización de la Comisión no culmina con el ejercicio de las facultades de revisión de los informes anuales y de campaña, o de indagación cuando con tal motivo estime que se están cometiendo irregularidades en el manejo de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas, sino que el ordenamiento jurídico aplicable también contempla la posibilidad de que las conductas ilegales de las organizaciones mencionadas, por una parte, puedan hacerse de su conocimiento por medio de la denuncia que hagan otros partidos políticos, o bien la autoridad puede oficiosamente ini-

ciar el procedimiento de investigación respectivo, cuando ejerza su facultad de vigilar que el origen y destino de los recursos que deriven del financiamiento de los partidos políticos o agrupaciones políticas se ajuste estricta e invariablemente a lo dispuesto en la ley.

Una vez que la autoridad tenga conocimiento de alguna irregularidad, se emplazará al partido o agrupación política presuntamente responsable, para que en el plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes; concluido el plazo otorgado al partido político para contestar las imputaciones que se le hacen, así como para ofrecer pruebas, se formulará por la Comisión el dictamen correspondiente, el cual se someterá a la decisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Incluso, en aras de la seguridad jurídica de que gozan los gobernados, incluidos los partidos políticos que pueden ser sujetos de una denuncia o inicio oficioso del procedimiento correspondiente, nada impide que con base en los elementos que se hubieren adjuntado a la queja o den lugar al inicio oficioso del procedimiento de mérito, la autoridad fiscalizadora indague y verifique la certeza de los hechos, para lo cual podrá requerir la información que le sea útil; de modo que, si como resultado de una investigación preliminar, llega a la conclusión de que los hechos y las pruebas no reúnen los requisitos mínimos anotados, es decir, que sean hechos creíbles y sustentados en algún elemento que revele su posible realización, proponga al Consejo General el desechamiento de plano de la queja; ello con independencia de que, en el supuesto de que estimara la configuración de la comisión de un ilícito que fuese competencia de autoridad diversa a la electoral, procediera a hacerlo de su conocimiento para los efectos conducentes, como lo puede hacer cualquier persona que tenga conocimiento de ello.

Si realizada la indagatoria descrita, la Comisión de Fiscalización constata o reúne los indicios suficientes que hagan suponer la probable comisión de la irregularidad imputada o que dé lugar al inicio oficioso del procedimiento administrativo sancionador que se viene tratando, entonces, válidamente, puede emprender el procedimiento disciplinario, respetando siempre la garantía de audiencia del investigado, con lo que se colma la finalidad de la fiscalización de los recursos de los partidos o agrupaciones políticas que el legislador confió a la Comisión de Fiscalización.

## NORMATIVA ADMINISTRATIVA PARA LA FISCALIZACIÓN

El primer acuerdo que estableció lineamientos para que los partidos políticos presentaran sus informes anuales y de campaña sobre 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, para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 2005.<sup>13</sup> Si bien este último reglamento significa un notable avance, en relación con los acuerdos que lo precedieron, aún existen algunos aspectos que requieren ser regulados, a efecto de que exista una adecuada fiscalización tanto de los ingresos como de los gastos de los partidos políticos.

Entre los aspectos que caben destacar del reglamento que comento, es el que ahora se formaliza la realización de monitoreos de promocionales en radio y televisión, inserciones en prensa y anuncios espectaculares colocados en la vía pública; de tal manera que los resultados de dichos monitoreos sean contrastados con lo que reporten los partidos en estos rubros dentro de sus informes de campañas. Asimismo, se prevé que la Comisión de Fiscalización podrá hacer públicos los resultados agregados de los monitoreos, concretamente, las cantidades totales o porcentajes observados por cada uno de los candidatos. La finalidad de la publicación de estos resultados es dar a conocer información a la ciudadanía y a los actores políticos, para propiciar las condiciones de equidad en la competencia electoral. Los resultados definitivos de los monitoreos serán dados a conocer con todo detalle hasta que la Comisión de Fiscalización emita su Dictamen Consolidado respecto de los informes de campaña y el Consejo General resuelva lo conducente.

Ahora bien, para que la Comisión tenga un adecuado y completo control de las finanzas de los partidos políticos, requiere que la autoridad electoral federal cuente con mayores atribuciones que le permitan llevar a cabo verdaderas auditorías. En este sentido, es necesario apuntar que una atribución que no tiene conferida la autori-

---

13. Cabe señalar que la reglamentación que le antecede data del 28 de diciembre de 1998, sufriendo diversas reformas que incluso implicaron la modificación de su denominación. Asimismo, el reglamento en vigor fue reformado por acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral el 11 de octubre de 2006.

dad electoral, ni a través de la Comisión de referencia, ni del Consejo General del Instituto Federal Electoral, es la de realizar un cruce de información con las entidades económicas con las que tienen relación los partidos políticos, lo cual se traduce, por ejemplo, en la posibilidad de gastos que no queden adecuadamente registrados en la contabilidad correspondiente y, por consiguiente, recursos que no sean reportados.

Finalmente, es claro que buscar la total transparencia, efectivo control y correcta contabilidad en los ingresos y egresos de los partidos políticos ha implicado una compleja organización por parte de la propia autoridad electoral e, incluso, por los partidos políticos.<sup>14</sup>

#### RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS Y SENTENCIAS JUDICIALES

En un principio, los dictámenes y resoluciones de la autoridad electoral federal fueron en el sentido de confirmar, en su mayor parte, los informes presentados por los partidos políticos, y en otros de imponer sanciones, de carácter económico, por problemas en la presentación de sus informes, pero que en ningún momento tuvieron un impacto significativo en las finanzas de los partidos.

La mayoría de las sanciones fueron impuestas por problemas relacionados con la presentación de los informes, omisiones en la comprobación de gastos, comprobantes que no cumplían con todos los requisitos, actividades mal registradas, entre otras causas, pero no se daba el caso de que a partir de la revisión de los informes y los correspondientes dictámenes y resoluciones, se determinaran irregularidades en el manejo de los recursos o situaciones anormales respecto de los ingresos que recibieron y los gastos que realizaron.

Sin embargo, es necesario señalar que tal situación ha cambiado radicalmente en los últimos años, toda vez que, a partir de que la autoridad ha conocido de quejas en materia de financiamiento en contra de diversos partidos políticos, ha llegado a determinar la comisión de conductas irregulares por parte de los mismos, que incluso han ameritado severas sanciones económicas.

---

14. Sobre el particular, Eduardo Andrade Sánchez, (1999: 405-417) realiza una crítica a la burocratización que se ha generado dentro de la organización de los partidos políticos, pues ha implicado 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.

A manera de ejemplo, en el año de 2003, el Instituto Federal Electoral determinó sancionar al Partido Revolucionario Institucional (el cual contaba con la mayor fuerza electoral dentro del Congreso) con una multa que ascendió a los 1.000 millones de pesos mexicanos (equivalente a aproximadamente 100 millones de dólares americanos), como resultado de la investigación de una queja presentada en su contra, por no haber reportado los ingresos que se le hicieron llegar a través del sindicato de trabajadores petroleros. Esta sanción fue impugnada ante el Tribunal Electoral, el cual determinó confirmarla, por mayoría de votos (Córdova y Murayama, 2006: 236).

Asimismo, cabe destacar que la propia autoridad electoral administrativa determinó aplicar una sanción al Partido Acción Nacional por una cantidad equivalente a aproximadamente 35 millones de dólares americanos, y otra al Partido Verde Ecologista de México por una cifra cercana a los 18 millones de dólares americanos, los cuales habían conformado la coalición que había obtenido el triunfo en la elección presidencial del 2000. Lo anterior se debió que, después de una amplia y compleja investigación, en la que el Tribunal Electoral tuvo que resolver diversos medios de impugnación que permitieron que la autoridad electoral administrativa competente continuara con dicha investigación y tuviera acceso a información bancaria, se llegó a la conclusión de que existieron irregularidades en relación con la campaña presidencial del referido proceso electoral. Éstas consistieron básicamente en contribuciones económicas por parte de personas respecto de las cuales existe prohibición de aportar recursos a los partidos, y se superaron los límites individuales de aportaciones. Además, no se reportaron ciertos ingresos y se rebasaron los topes de gastos de campaña de la elección presidencial.

Esta resolución, también fue impugnada por la mayoría de los partidos políticos nacionales, a través de la interposición de los respectivos recursos de apelación. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral determinó modificar la resolución impugnada e incrementar las multas impuestas a los referidos partidos, estimando, entre otros aspectos, que estaba demostrada la existencia de un sistema de financiamiento paralelo en el que se destacaron las características de coordinación de varias personas físicas y morales; uniformidad; sistematización; objetivo o finalidad coincidente, y afectación general a las disposiciones que regulan el financiamiento de recursos que reciben los partidos políticos, así como la fiscalización de tales recursos por la autoridad administrativa electoral. Además, se tuvo por acreditado que el referido sistema ilegal fue implemen-

tado en favor del candidato a la presidencia, postulado por la referida coalición. De igual forma, el Tribunal consideró que el sistema de financiamiento paralelo que implementó dicha coalición puso en grave riesgo el principio de certeza, en relación con el origen y destino de los recursos obtenidos de fuentes privadas y erogados por los partidos políticos.

Asimismo, el Tribunal Electoral arribó a la conclusión de que el Partido Acción Nacional tuvo conocimiento y participó activamente en el sistema de financiamiento paralelo implementado para favorecer al candidato de la coalición, y estimó que el Partido Verde Ecologista de México incumplió su deber de vigilancia de los actos del candidato, en relación con los terceros que intervinieron en el funcionamiento del sistema paralelo. Esto es, se llegó a la conclusión de que ambos partidos eran responsables, si bien la diferencia radicó en la forma en que se actualizó dicha responsabilidad.

Atendiendo a todas las circunstancias que se dieron en relación con las infracciones antes señaladas, el Tribunal determinó que debía sancionarse al Partido Acción Nacional con la supresión total de las entregas mensuales de financiamiento para actividades ordinarias permanentes, durante los meses que fueran necesarios hasta cubrir la cantidad equivalente a aproximadamente 38 millones de dólares americanos; en cuanto al Partido Verde Ecologista de México, éste fue sancionado con la supresión total de las entregas mensuales de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, durante los meses que fueran necesarios hasta cubrir una cantidad cercana a los 17 millones de dólares.

Con motivo de la revisión de los informes de gastos de campaña presentados por los partidos políticos nacionales respecto del pasado proceso electoral federal de 2006, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó imponer diversas sanciones a dichos actores políticos, por un monto total de \$97.437.859,42 (equivalentes aproximadamente a 9 millones de dólares americanos), varias de las cuales han sido impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y está pendiente de dictarse la correspondiente resolución.

Asimismo, la autoridad electoral administrativa determinó iniciar diversos procedimientos sancionatorios, en razón de que, al revisar dichos informes de gastos de campaña, advirtió que existió un número significativo de spots en radio y televisión (281.026) que fueron transmitidos durante las campañas electorales en 2006, pero que no fueron reportados por los partidos políticos y coaliciones, esto es, se

desconoce quién cubrió el costo correspondiente, además de que los mismos representan el 37,1% del total de spots que fueron transmitidos en dichos medios de comunicación con motivo de los referidos comicios.

#### FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

A pesar de que en México el sistema de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos es relativamente joven (tan sólo 14 años a partir de que se estableció este último), los avances y resultados son evidentes, sin dejar de reconocer que todavía existen aspectos que requieren de modificaciones para consolidarlo.

En efecto, es innegable que el financiamiento público ha permitido establecer un sistema de partidos políticos, cada vez más plural y competitivo, pues es claro que si dicho financiamiento no existiera muchos de los partidos políticos estarían condenados a perder en las elecciones e, incluso, su registro (al no obtener, al menos, 2% de la votación en alguna de las elecciones federales), en tanto contarían con menos recursos para realizar sus actividades proselitistas, en comparación con los partidos políticos más fuertes, lo cual les cerraría toda posibilidad de obtener algún triunfo, dejando fuera algunas corrientes o tendencias políticas existentes dentro de nuestra sociedad. Inclusive, se podría propiciar que se buscara el apoyo económico de intereses ilícitos o contrarios a la nación.

Por otra parte, la autoridad electoral (tanto administrativa como jurisdiccional), ha evidenciado que tiene la capacidad de detectar irregularidades y sancionarlas, atendiendo al principio de legalidad y transparencia que deben existir respecto del origen y manejo de todos los recursos con que cuentan los partidos.

Sin embargo, los resultados tan cerrados en el pasado proceso electoral federal de 2006, así como la denuncia de intervención de terceros y del titular del Poder Ejecutivo Federal en la campaña electoral de Presidente de la República, que fueron motivo de análisis y pronunciamiento por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al realizar el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de validez y de Presidente Electo,<sup>15</sup> ponen en evidencia la necesidad

---

15. Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los

de realizar reformas en la materia, a efecto de corregir los problemas que se han venido advirtiendo al aplicar la regulación en vigor.

Actualmente, existen en las cámaras del Congreso de la Unión 46 iniciativas de reforma electoral presentadas formalmente, en las cuales se comprenden diversos temas, entre ellos el financiamiento y la fiscalización de los partidos políticos. Entre las propuestas de reforma en la materia que se estiman más viables se encuentran las siguientes:

a. Es necesario establecer expresamente en la normativa electoral mayores facultades aún al Instituto Federal Electoral, como autoridad fiscalizadora, a efecto de que pueda cruzar información con las autoridades hacendarias e, incluso, que se le faculte para requerir directamente información tanto a personas físicas como morales, respecto del origen y destino de todos los recursos de los partidos políticos, teniendo la posibilidad de imponer sanciones ante cualquier incumplimiento sobre el particular.

b. 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 de las irregularidades que se lleguen a determinar, en caso de que dichos partidos políticos no conserven su registro. En este sentido, debe establecerse como obligación de las organizaciones que obtienen su registro como partidos políticos, la de presentar un informe respecto de su situación patrimonial, para poder advertir claramente cuáles son los bienes que se deberán reintegrar a la hacienda pública, en el caso de que pierdan su registro, con el objeto de evitar que los recursos públicos destinados a una entidad de interés público y el cumplimiento de sus fines, eventualmente, pudieran desviarse hacia particulares.

c. Es necesario reducir los tiempos de campaña en todas las elecciones (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 público que le corresponde a los partidos políticos nacionales. Asimismo, debe reformarse el código electoral 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 le asigne a los partidos políticos

para gastos de campaña sea una cantidad proporcionalmente menor a cuando se renueva también la Cámara de Senadores y se elige al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ya que actualmente puede ocurrir que un partido político reciba más dinero para gastos de campaña de los que realmente puede efectuar, atendiendo a los topes que se fijan para la elección de Diputados. En relación con esto último, sería adecuado que se estableciera expresamente que este financiamiento público 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 incluso una coalición, con el fin de evitar que el excedente se destine para las actividades ordinarias.

d. Es necesario establecer legalmente reglas en cuanto a los recursos que se pueden emplear en las llamadas precampañas electorales, así como el control respecto del origen de los mismos, si bien es necesario reconocer que a nivel reglamentario se han dado los primeros pasos, al prever la autoridad fiscalizadora que deben reportarse todos los ingresos y gastos de los partidos políticos aplicados a los procesos internos de selección para la postulación de candidatos a cargos de elección popular federales, y para la elección de titulares de los órganos de dirección en los comités ejecutivos nacionales u órganos equivalentes y en los comités estatales u órganos equivalentes, cuando dichos procesos internos impliquen la obtención y aplicación de recursos económicos por parte de los candidatos respectivos; sin embargo, es necesario controlar e, inclusive, establecer la obligación solidaria del propio partido, respecto del ciudadano que haya realizado actividades de precampaña fuera del ámbito de un partido político, pero que finalmente sea postulado como candidato por un partido a un cargo de elección popular, a efecto de que el propio partido sea cuidadoso y vigile las actividades que realicen quienes finalmente vayan a ser sus candidatos. Inclusive, también debe establecerse un control respecto de las precampañas de quienes pretendan ser candidatos de un partido político y finalmente no lo logren.

e. Asimismo, deben establecerse prohibiciones expresas para realizar actividades de propaganda electoral fuera de los plazos previstos en la ley, con las correspondientes sanciones, no sólo de carácter económico sino también con repercusiones sobre el registro de candidatos o, incluso, la validez de la correspondiente elección.

f. Es evidente la importancia que en los actuales procesos electorales tiene el uso de los medios de comunicación, pues es la forma de llevar a un mayor número de electores los mensajes y propuestas de los partidos políticos y sus candidatos, en un menor tiempo.

Sin embargo, además de que resulta muy oneroso, ha sido uno de los aspectos en que se han centrado distintas críticas, particularmente por el hecho de que ello ha implicado el traslado de importantes recursos públicos a los concesionarios de la radio y la televisión. Los mensajes, a través de promocionales o spots, frecuentemente, no han buscado dar a conocer las propuestas de las distintas fuerzas políticas sino meramente descalificar al adversario, propiciando las llamadas campañas negativas. Incluso, el empleo de los medios de comunicación podría acarrear cierta falta de equidad en las contiendas electorales, no sólo por el tiempo de contratación de transmisiones con financiamiento privado sino por los costos diferenciados que, en ocasiones, han tenido para cada uno de los partidos políticos (respecto de lo cual los concesionarios aducen que ellos se rigen por criterios comerciales, según el cual, a mayor tiempo contratado mejor precio). Lo anterior se ve todavía más agravado por la eventual intervención gubernamental y de terceros a través de mensajes que tienen connotación electoral a pesar de que se encuentre legalmente prohibida.

Por ello, se estima conveniente establecer la prohibición absoluta de contratación y difusión de mensajes de carácter político-electoral en los medios de comunicación, particularmente la radio y la televisión, por parte de candidatos, partidos políticos y terceros (ya sean personas físicas o morales, en el entendido de que esto último ya se encuentra prohibido), de manera similar a lo que ocurre en Brasil<sup>16</sup> o Chile,<sup>17</sup> estableciendo las correspondientes sanciones a cualquier

---

16. En este sentido, resulta interesante el caso de Brasil, en donde la Constitución Federal garantiza a los partidos políticos el acceso gratuito a la radio y la televisión, en tanto que en la Ley de los Partidos Políticos fija el horario de transmisión de 19:30 a 22:00 horas, prohíbe la publicidad pagada y limita la transmisión a 3 hipótesis: a) Difusión de programas partidarios; b) transmisión de mensajes a los afiliados sobre la ejecución del programa partidario, la realización de eventos y las actividades legislativas del partido, y 3) divulgación de la posición del partido con relación a temas político-comunitarios. Asimismo, bajo pena de anulación del derecho de transmisión durante el siguiente semestre, se prohíbe: a) La participación de persona afiliada a otro partido; b) la divulgación de propaganda de candidatos a cargos electivos y la defensa de intereses personales o de intereses de otros partidos, y c) la utilización de imágenes de escenas incorrectas o incompletas, efectos o cualquier otro recurso que distorsionen o falseen los hechos o su comunicación (Jardim, 2006: 275-303).

17. Otro ejemplo de interés para efectos de la regulación de los tiempos en medios de comunicación es el de Chile, en donde existe la llamada franja elec-

trasgresión sobre el particular, no sólo de carácter administrativo o económico, sino también electoral e, incluso penal (esto es, no sólo sanciones económicas sino, eventualmente, cancelación del registro de candidatos, nulidad de la elección e, incluso, la pérdida de la investidura en casos graves y determinantes, con independencia de las sanciones aplicables a los concesionarios involucrados).

En este sentido, en congruencia con lo previamente señalado, la contratación de tiempos y espacios en los medios de comunicación con fines de propaganda electoral debe restringirse a la prerrogativa que ya está prevista en la legislación electoral, que les permite a los partidos políticos el acceso a la radio y la televisión en los tiempos que se les proporcionan a través del Instituto Federal Electoral (en su caso, con algunos ajustes para asegurar la equidad y suficiente difusión), si bien con modificaciones en la normativa relativa a los medios de comunicación, a efecto de que se haga efectiva la exigencia de que la transmisión de los mensajes de los partidos se realice en los horarios de mayor audiencia, con el propósito de que exista una mejor difusión de las propuestas y ofertas políticas de los distintos contendientes en la elección. Sobre el particular, cabe recordar que la distribución de tales tiempos se realiza atendiendo a un criterio diferenciado, al distribuir el 30% de los mismos entre todos los partidos por igual, en tanto que el restante 70% se distribuye conforme a la fuerza electoral que tiene cada instituto político.

Asimismo, como consecuencia de la prohibición de que terceros, incluidas las autoridades de cualquier ámbito, puedan contratar y

---

toral gratuita por televisión, que consiste en que los canales de televisión de libre recepción deben destinar gratuitamente 30 minutos diarios de sus transmisiones a propaganda electoral, en los casos de elección de Presidente de la República, de Diputados y Senadores; únicamente de Diputados, o de plebiscitos nacionales. Cuando se trate de elecciones conjuntas de Presidente de la República y de Diputados y Senadores, los canales también deben destinar 40 minutos a propaganda electoral, distribuidos en 20 minutos para la elección de Presidente y 20 minutos para la elección de Diputados y Senadores. Al respecto, cabe destacar que para las elecciones de Presidente, los tiempos de 30 y 20 minutos corresponden en partes iguales a cada uno de los candidatos, en tanto que en las elecciones de Diputados y Senadores, a cada partido le corresponde un tiempo proporcional a los votos obtenidos en la última elección de Diputados. Además, se establece que los canales de televisión de libre recepción sólo pueden transmitir propaganda electoral en los términos antes precisados, en tanto que los servicios limitados de televisión no pueden, en caso alguno, transmitir propaganda electoral (García Rodríguez, 2006: 305-329).

difundir, a través de medios electrónicos de comunicación, mensajes que tengan un propósito, directo o velado, de carácter político-electoral, se deben establecer procedimientos ágiles que permitan ordenar la suspensión de su transmisión en tales medios y sanciones aplicables en el caso de que no se respetara la normativa sobre el particular, con el fin de que tengan auténtica efectividad. En el mismo sentido, aún cuando la disposición reglamentaria que el Consejo General del Instituto Federal Electoral estableció durante el proceso electoral federal de 2006, en el sentido de que las autoridades federales, estatales y municipales debían abstenerse de difundir obra pública desde cuarenta días antes a la jornada electoral, fue generalmente observada, sería conveniente preverlo legislativamente en beneficio de su eficacia y los principios rectores de legalidad, certeza y objetividad.

g. Vinculado con lo que antecede, deben preverse mecanismos y procedimientos, a nivel legal, que permitan realizar monitoreos periódicos de los medios de comunicación electrónicos e impresos, tanto públicos como privados, durante los procesos electorales (esto es, previamente al inicio de las campañas electorales, durante las mismas y hasta el día de la jornada electoral), a efecto de identificar y registrar todo tipo de mensaje político-electoral, no sólo para apoyar la fiscalización de los partidos políticos y sus campañas sino para que la autoridad administrativa electoral pueda dictar en forma oportuna y eficaz las medidas preventivas y, en su caso, correctivas (suspensión de mensajes, sanciones económicas, administrativas, penales y/o electorales) que sean necesarias, a efecto de que tanto los contendientes en una elección como terceros que indebidamente pretendan involucrarse en el proceso electoral respeten la normativa electoral, así como los principios que rigen los procesos electorales, particularmente el de equidad durante las campañas electorales.

En este sentido, las reformas no sólo deben ser a la legislación electoral sino también a otras disposiciones, como la normativa que rige a los medios de comunicación, a efecto de que la autoridad electoral, tanto administrativa como jurisdiccional, tenga facultades para requerir determinada documentación e información relacionada con todo lo que tenga que ver con la materia electoral, así como para vincularlos al cumplimiento de las determinaciones que se tomen sobre el particular. De igual forma, debe establecerse expresamente que todo tercero, persona física o moral, e incluso autoridades, que se lleguen a involucrar con los procesos electorales, por ese sólo hecho quedan constreñidos a cumplir las determinaciones de las autorida-

des en la materia y, de ser el caso, a ser sujetos de las sanciones que las mismas determinen ante las violaciones a la normativa electoral. Lo anterior, obviamente, sin menoscabo alguno de las garantías que otorga la Constitución federal.

Asimismo, los resultados de los referidos monitoreos, precisando al detalle los aspectos más significativos de los mismos, así como las determinaciones y medidas que se llegaran a dictar por parte de las autoridades electorales, deben tener oportuna y amplia difusión entre los ciudadanos, a efecto de garantizar la mayor transparencia y el respeto de las reglas y principios que rigen en materia electoral.

h. Finalmente, al margen de lo expuesto con anterioridad, es pertinente reflexionar acerca de la conveniencia de trasladar, próximamente o a mediano plazo, la tarea de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos del Instituto Federal Electoral hacia otro organismo público autónomo.

Es claro que el propósito de concentrar en el mencionado Instituto todas las tareas electorales fue un factor que contribuyó a la fortaleza y respetabilidad institucional, rindiendo frutos en la transición hacia un sistema de partidos más plural y la celebración de elecciones libres, competitivas y auténticas. Sin embargo, cabe advertir que la fiscalización y eventual imposición de sanciones a los partidos políticos también se ha traducido en frecuente tensión y desgaste de los órganos involucrados del Instituto Federal Electoral, lo cual con frecuencia ha repercutido en las tareas propias de la organización electoral que, simultáneamente, aquéllos deben llevar a cabo. Esto es, si bien la organización de las elecciones por el Instituto Federal Electoral se ha caracterizado por su profesionalismo y, en general, no hay cuestionamiento o mayor diferendo entre los partidos políticos (con las salvedades mencionadas con anterioridad), en muchas ocasiones la función fiscalizadora y sancionadora ha impactado negativamente y erosionado la relación de los partidos con la autoridad en plenos comicios (lo anterior se agrava, por ejemplo, cuando, según el calendario electoral diseñado por la ley, un mes antes de la celebración de los comicios federales el Consejo General debe pronunciarse sobre los dictámenes relacionados con la revisión de los informes anuales de los partidos políticos correspondientes al año anterior, o cuando el mismo órgano debe resolver en tales épocas acerca de quejas interpuestas en contra de los propios partidos; de ahí que, por lo menos, sea necesario modificar legalmente dicho calendario y, quizás, establecer que se suspenda la sustanciación y resolución de quejas durante las campañas electorales).

Con independencia de lo que antecede, se insiste, sería conveniente ponderar si la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos se encomienda, por ejemplo, al mismo organismo encargado de la fiscalización del resto de los recursos públicos (esto es, la Auditoría Superior de la Federación, reforzada en su autonomía y en sus atribuciones). Lo anterior no sólo pretendería superar el referido desgaste al que se ve sometida periódicamente la autoridad electoral y el riesgo de que ello repercuta negativamente en su función de organización de las elecciones, sino también el otro cuestionamiento que se le ha llegado a formular en cuanto a la burocratización que se ha generado en el Instituto Federal Electoral con motivo de las tareas de fiscalización e, incluso, el que no siempre ha contado con la capacidad técnica para tal efecto.

Vinculado con lo anterior, sería necesario ponderar si, de darse dicha reforma, también a ese otro organismo se le confiere la función sancionadora correspondiente o se le traslada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, si acaso éste conserva o no la atribución de conocer de las impugnaciones en contra de las resoluciones recaídas a los dictámenes sobre la revisión de los informes de los partidos políticos sobre el origen y destino de sus recursos, así como respecto de las quejas que sobre el particular se interpongan.

En conclusión, si bien es claro que la experiencia en la aplicación del régimen de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos ha mostrado algunas insuficiencias que reclaman una nueva reforma para su fortalecimiento, en general, ha contribuido al tránsito de un sistema con partido político hegemónico a otro cada vez más plural y competitivo, evidenciando en la práctica que la autoridad electoral (tanto administrativa como jurisdiccional) tiene la capacidad para detectar irregularidades y la voluntad de sancionarlas de manera severa y eficaz, garantizando la vigencia del Estado democrático de derecho que postula la celebración de elecciones libres, justas y auténticas, estrictamente apegadas a la Constitución y la ley.

## REFERENCIAS

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. (1999). «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 Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo II. México: TEPJE, UNAM, IFE, UQ, PNUD.
- ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio y José de Jesús OROZCO HENRÍQUEZ. (2002). Derecho Electoral. En Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IX. México: IJJ-UNAM, Porrúa.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel. (1993). «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.
- CARRILLO, Manuel (coord.) (2003). *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CÓRDOVA, Lorenzo y Ciro MURAYAMA. (2006). *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*. México: Cal y Arena.
- DEL CASTILLO VERA, Pilar. (1985). La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI de España.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, Juan Ignacio. (2006). «Regulación jurídica de los partidos políticos en Chile». En Daniel Zovatto (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM-IJJ, IDEA Internacional.
- JARDIM, Torcuato. (2006). «Regulación jurídica de los partidos políticos en Brasil». En Daniel Zovatto (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM-IJJ, IDEA Internacional.
- LUJAMBIO, Alonso. (2003). «México». En *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica. México. *Ley para la Reforma del Estado*. <<http://www.leyparalareformadelestado.gob.mx/index.htm>>.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan. (1999). «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 Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo II. México: EPJE, UNAM, IFE, UQ, PNUD.
- PESCHARD, Jacqueline. (1999). «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 Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo II. México: EPJE, UNAM, IFE, UQ, PNUD.
- SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo. (1999). «La fiscalización de los recursos de los partidos políticos: la experiencia mexicana en 1997». En

Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI, Memoria del Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo II. México: EPJF, UNAM, IFE, UQ, PNUD..

WOLDENBERG, José y otros. (1998). «El modelo de financiación de los partidos políticos en México». En *La financiación de la política en Iberoamérica*. Costa Rica: IIDH-CAPEL.

WOLDENBERG, José. (2002). *La construcción de la democracia*. México: Plaza y Janés.