



**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA**  
UNIDAD IZTAPALAPA

Maestría en Estudios Sociales  
Línea de Procesos Políticos

## **La fiscalización de los partidos políticos en México y España.**

Alumna: Mariana Hernández Olmos  
diciembre 2006.

## CONTENIDO

Introducción.....	6
-------------------	---

### CAPÍTULO PRIMERO Marco teórico

El Estado de Partidos.....	11
Fiscalización en el Estado de Partidos. Los costos del Estado de partidos.....	14
Componente Jurídico.....	17
Componente Político.....	22
México.....	27
España.....	31
Liberalización-Democratización.....	32
Algunos conceptos importantes: fiscalización, control, sanción, transparencia, difusión y rendición de cuentas.....	35
Recapitulación.....	40

### CAPÍTULO SEGUNDO Legislación vigente en materia de fiscalización de los partidos políticos.

I. Financiamiento de los partidos políticos .....	45
1. México.....	45
a) Financiamiento público.....	47
b) Financiamiento privado.....	48
c) Autofinanciamiento .....	49
d) Financiamiento por créditos.....	49
2. España.....	50
a) Financiamiento público.....	50
b) Financiamiento privado.....	51
c) Autofinanciamiento y obtención de créditos.....	52
d) Acceso gratuito a medios de comunicación.....	53
II. Fiscalización de los recursos a los partidos políticos.....	54
1. México .....	54
a) Control de egresos.....	57
b) Gastos de campaña.....	57
Informes de los partidos.....	58
Procedimiento de fiscalización.....	59

2. España.....	61
Tribunal de Cuentas.....	63
III. Sanciones.....	66
1. México.....	66
2. España.....	68
IV. Órganos Fiscalizadores.....	69
1. México.....	69
2. España.....	71
Jurisprudencia y Tesis Relevantes.....	73
Resumen.....	79

CAPÍTULO TERCERO  
Reglamentación de los partidos políticos de  
México y España en torno a la fiscalización

I. Financiamiento.....	85
Estructura administrativa de los recursos de los partidos.....	87
II. Fiscalización.....	91
1. Estructura Fiscalizadora.....	97
2. Atribuciones de los órganos fiscalizadores.....	98
III. Rendición de cuentas.....	101
IV. Infracciones y sanciones.....	104
Cuadro de infracciones por partido.....	105
1. Sanciones.....	106
Cuadro de sanciones por partido.....	108
2. Órganos internos de aplicación de sanciones.....	109
3. Procedimiento de aplicación de sanciones.....	112
V. Jurisprudencia.....	112
VI. Temas localizados en las estructuras relacionados con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.....	115
VII. Resumen.....	118
Anexo 1. Estatutos de los partidos políticos.....	122

CAPÍTULO CUARTO  
Repercusión en el sistema político

I. Fortalecimiento de instituciones en torno a la fiscalización.....	128
1. Fortalecer a los partidos políticos en el ámbito de la fiscalización y transparencia.....	129
2. ¿Fortalecer al Instituto Federal Electoral en el ámbito de la fiscalización?.....	134
II. El impacto de la fiscalización en los Procesos Electorales.....	139
1. Dimensión jurídica.....	140
2. Proceso electoral.....	141
3. Sistema de partidos.....	147
4. Congreso.....	150
5. Gobierno.....	153
Anexo 2. Iniciativas de Ley en materia de fiscalización, presentadas por las LVIII y LIX Legislaturas, del Congreso de la Unión.....	157
Conclusiones.....	160
Bibliografía.....	173

## Introducción

El tema del financiamiento a los partidos políticos es un asunto relevante no sólo para el sistema político, lo es también para el Estado, ello debido a que los partidos políticos forman parte de él, así como por su estrecha relación y dependencia con las instituciones políticas.

De tal forma que los partidos se han convertido en el motor político del Estado, por ahora son los únicos que cuentan con acceso al poder, nombran y remueven funcionarios, legislan, vigilan al Ejecutivo, representan a los ciudadanos, etc. Se han fortalecido, son competitivos, su injerencia se presenta en todo el sistema político, por ello es necesario financiarlos con lo cual se pretende crear condiciones más equitativas en torno a las contiendas electorales.

A finales de los ochentas y durante la primera mitad de los noventas, las acusaciones en torno a la transparencia de los recursos obtenidos por el PRI para campañas electorales, aludían actividades como transferencias de gobiernos locales, recaudaciones vía dependencias públicas y aportaciones privadas importantes. Asimismo el gasto ejercido por el mismo partido en la contienda electoral presidencial de 1994<sup>85</sup>, lo cual generó inequidad en el proceso electoral, no obstante contribuyó para que los actores políticos definieran instrumentos en torno a la fiscalización y el control de los recursos de los partidos políticos. Por ello el financiamiento y la fiscalización de los partidos forman un binomio indisoluble, ambos pretenden otorgar equidad y transparencia al dinero que se les otorga, de modo que el problema radica en elaborar leyes para la regulación de los partidos dentro y fuera de las contiendas electorales, toda vez que sus actividades no sólo se reducen a la cuestión electoral, específicamente en torno al financiamiento y fiscalización es decir en sus ingresos y gasto. Por ello es importante analizar el impacto de ambos en el sistema político mexicano, es decir, qué efectos han producido, si es que los hay, así mismo cómo se puede dotar de mayores atributos a los órganos de fiscalización con el objeto de transparentar los recursos y de asignar un elemento de equidad a los partidos políticos.

---

<sup>85</sup> El PRI erogó alrededor del 80% del total del gasto de los partidos políticos, durante la campaña presidencial de 1994. Becerra, Ricardo. Salazar Pedro y Woldenberg José. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, ediciones Cal y Arena, México, 2000, p. 350.

En México la fiscalización del dinero de los partidos, se ha controlado por medio del Código Electoral y los reglamentos emitidos por el Instituto Federal Electoral, es decir, no existe una ley específica en materia de fiscalización. Debido a que el papel de los partidos políticos a lo largo de los últimos veinte años ha tenido dos etapas: primeramente un sistema de partidos no competitivo, con un partido hegemónico y una oposición débil. La segunda etapa corresponde a un proceso de pluralidad partidista real, los partidos diferentes al PRI fueron ganando votos, lo cual diversificó la oferta política y por ello evolucionaron las condiciones de competencia, tratando en lo posible de volverlas más equitativas.

En este orden de ideas la transición política condujo a una serie de reformas electorales, las cuales concentran gran parte del cambio político en México. Aquella ha permitido jerarquizar la construcción de la democracia, en un primer momento con las reformas electorales y posteriormente con reformas de segunda generación: la regulación de los partidos políticos y específicamente en torno a la fiscalización de sus recursos, es decir, la construcción de la democracia nos lleva a la formulación de diversas etapas, la primera del partido hegemónico, la segunda con la construcción de un sistema electoral más equitativo, con el nacimiento y ciudadanización del IFE, así como las reformas constitucionales necesarias para ello y finalmente una tercera etapa la cual no puede existir sin la anterior, lo que denomino reformas de segunda generación, así llamada por qué las primeras reformas nacieron con el fin de establecer un sistema de partidos competitivo y plural, un órgano que proveyera de equidad, certeza y legalidad al proceso electoral. Ahora las de segunda generación, deben asegurar transparencia de sus ingresos, la fiscalización de los gastos de los partidos y un régimen sancionador.

¿Por qué fiscalizar? Una de las principales razones se encuentra en relación a que el Estado otorga subvenciones a los partidos y por ello es indispensable controlar y vigilar su gasto. Sin embargo ésta razón no es suficiente, toda vez que la fiscalización va más allá de ese argumento, todos los recursos deben someterse a escrutinio por las siguientes razones:

1. Ingreso de dinero ilícito vía financiamiento privado (lavado de dinero del narcotráfico), a las campañas

2. El financiamiento privado puede generar compromisos o alianzas con ciertos intereses, generar corrupción, es decir otorgar financiamiento a cambio de favores.
3. Los gastos de campañas electorales son exorbitantes
4. Para evitar la desigualdad de los partidos en las contiendas electorales.

Otro argumento se centra en relación al fortalecimiento de las instituciones, específicamente del órgano fiscalizador, en este caso del IFE y de los propios partidos políticos, en el sentido de la fiscalización y transparencia en su orden interno. Ambas instituciones fortalecerán aún más al sistema político. En este contexto las preguntas son: ¿Cuáles son las características de la reglamentación sobre fiscalización de los partidos políticos en México? ¿Una ley de fiscalización de los partidos políticos en México es necesaria? ¿Qué diferencias y similitudes existen entre la fiscalización de los partidos políticos en España y México? ¿En qué rubros le hace falta legislar a México? ¿Una ley de fiscalización de partidos políticos debe considerarse como un sistema de sanciones?

El punto de partida de la investigación es la comparación y el análisis, en torno al financiamiento y reglas de fiscalización. En este sentido se observó que España cuenta con un régimen de fiscalización un tanto eficaz, en el cual los recursos de los partidos políticos son vigilados por un órgano autónomo del sistema electoral, así como por la Junta Electoral, en relación a los gastos durante las campañas electorales, el punto de la comparación es que ambos países provienen de regímenes autoritarios, ambos pasaron por una transición, la mexicana de manera paulatina con ciertos tropiezos, ambos construyeron un sistema de partidos, fuerte y plural, que no existía en el caso de España y en el de México era ficticio; las divergencias se encuentran relacionadas en que España ha sabido construir un sistema de rendición de cuentas, el cual no sólo se aplica al sistema de partidos, también en el sistema administrativo: instituciones gubernamentales, gobiernos locales y central sin embargo, la cuestión del financiamiento a los partidos políticos no ha sido resuelta en su totalidad aún falta por hacer. Y México está construyendo un sistema formal de rendición de cuentas en el terreno electoral, es decir, en relación a los partidos políticos y ha resuelto casi en su totalidad la cuestión del financiamiento a los partidos.

De tal modo que las similitudes y sus diferencias, nos permiten establecer un marco analítico con el objeto de observar los faltantes en México para establecer la fiscalización en los partidos políticos. Otro objetivo se refiere al impacto que hasta hoy día se ha producido en el sistema político mexicano. Para ello se observó la legislación existente en la materia, en el caso de México y España, con el fin de detectar los elementos faltantes en la legislación, así mismo se revisó la Jurisprudencia y las Tesis Relevantes, que ha dictado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para subsanar los vacíos de la ley electoral.

En el capítulo tercero se analizan los estatutos de los partidos políticos en México y los dos partidos más grandes en el caso de España, con el fin de observar el financiamiento y la fiscalización cómo han impactado en su organización interna, y con ello observar si existe preocupación de su parte por el cuidado de los recursos, así como la vigilancia de los mismos.

El cuarto y último capítulo pretenden dar una visión específica en relación al impacto del financiamiento y la fiscalización en México, en el sistema político, así como analiza de qué manera se pueden fortalecer los partidos políticos y el órgano fiscalizador. Para lo cual se revisaron los Acuerdos del IFE, respecto al otorgamiento de financiamiento público, así como las cifras de gasto total de los partidos políticos durante campañas electorales de 1991 al 2003.

Lo que se intenta demostrar en esta investigación es que el impacto del binomio financiamiento - fiscalización en el sistema político se encuentra relacionado con las siguientes premisas: el financiamiento y la fiscalización de los partidos políticos ha repercutido no solo en el sistema electoral también en el sistema de partidos, debido a que este se ha fortalecido y los partidos son más competitivos, toda vez que hoy día forman parte del Estado. Otra es que entre mayor es el gasto que erogan los partidos mayores serán los votos obtenidos y por lo tanto los escaños en el Congreso. De modo tal que los gastos de los partidos políticos se han intensificado tanto, lo cual les permite obtener más votos, más escaños y mayor financiamiento público. Finalmente se presentan varias

propuestas, que pretenden reducir el gasto de los partidos políticos e implementar una fiscalización con mayores competencias y atribuciones.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **Marco Teórico**

Este capítulo revisa enfoques relativos a la transición y la consolidación de la democracia, asimismo presenta las vertientes política y jurídica en el establecimiento del Estado de Partidos por la vía constitucional y finalmente se presentan algunos comentarios respecto a la rendición de cuentas.

Los partidos políticos son un elemento importante en las democracias, toda vez que éstos en la mayoría de casos, presentan candidatos elegibles para cargos públicos, así mismo se encuentran inmersos en todos los ámbitos de la vida política. Organizan a los ciudadanos, articulan intereses<sup>86</sup> y son actores fundamentales de los procesos electorales. De tal modo que el Estado ha tenido que subsidiar económicamente a los partidos por medio del financiamiento público y al mismo tiempo implementar mecanismos de fiscalización. Los recursos públicos otorgados a los partidos políticos forman parte de los derechos y prerrogativas que éstos han adquirido. El dinero público, el cual emana de los ciudadanos, hace inminente la fiscalización del financiamiento toda vez que la utilización de los recursos debe ser eficaz, transparente y debe vigilarse la legalidad de su uso, por ello la fiscalización es el instrumento para resguardar la integridad de esos recursos.

#### **El Estado de Partidos**

Posteriormente a la segunda guerra mundial se consolidó la influencia de los partidos en los sistemas políticos, lo cual se presentó a través de su reconocimiento en las constituciones, su desarrollo fue en progresivo, de tal modo que hoy día son imprescindibles en la configuración política de los Estados modernos.

El Estado de partidos ha sido abordado de manera particular por Klaus Von Beyme, Manuel García Pelayo, Radbruch y Gerhard Leibholz, aunque éstos últimos hacen sólo referencia a la importancia de los partidos políticos en los Estados modernos. Von Beyme señala que

---

<sup>86</sup> Cotarelo, Ramón. *Los Partidos Políticos*, Sistema, 1996, Madrid. Pp. 11.

los partidos han colonizado<sup>87</sup> al Estado y a la sociedad, considera que al permitirles la “participación en la formación de la voluntad política del pueblo”<sup>88</sup> ésta se presenta en todos los ámbitos de la vida pública, en consecuencia diversos países plasmaron ésta idea en sus constituciones como Italia, Alemania, Francia y Portugal<sup>89</sup>. De modo que influyen en la conformación de la opinión pública, en la formación política de los ciudadanos, capacitación de éstos, [su acceso a cargos públicos de elección popular], en la administración, en los medios de comunicación, en el sector público de la economía y en el sistema educativo.<sup>90</sup> Al respecto Ramón Cotarelo coincide con las mismas funciones de los partidos en los regímenes pluralistas liberales, a excepción de la educación y agrega que son: el vehículo de comunicación entre los ciudadanos y los gobernantes, refuerzan ideológicamente al sistema estabilizándolo o legitimándolo, promueven y generan leyes, estructuran la sucesión política del Estado.<sup>91</sup> Toda vez que su influencia permeó la vida no sólo política también la pública de los estados, el fortalecimiento de estos grupos han originado condiciones que hoy le permiten establecer, conducir y conformar decisiones.

Sin embargo para Gerhard Leibholz el Estado de Partidos es la “manifestación racionalizada de la democracia directa en el moderno Estado territorial”<sup>92</sup>, el congreso es el punto central entre los partidos y las decisiones. Es decir es el lugar de reunión de integrantes de los partidos que abren camino a las decisiones entre éstos y a la expresión del pluralismo. En el mismo orden de ideas el Estado reconoce a las fuerzas sociales y políticas integradas en el Congreso, constituidas como partidos políticos, los cuales forman parte de la voluntad del pueblo, de tal modo que los partidos políticos crean la voluntad política del Estado<sup>93</sup>. Así el Estado de partidos para García Pelayo, es un Estado abierto a toda la comunidad popular, para defender a la democracia, son “órganos para la formación de la voluntad estatal u órganos constitucionales del Estado”<sup>94</sup>.

---

<sup>87</sup> Von Beyme, Klaus. *La clase política en el Estado de partidos*, Editorial Alianza, 1993, Madrid, pp. 41

<sup>88</sup> Ibid, pp. 45. Véase Morodo Raúl y Murillo Lucas, *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 27-29, México, 2001.

<sup>89</sup> Italia: Constitución art. 49, Alemania: Ley Fundamental de Bonn art. 21, Francia: Constitución de 1958 y Portugal: Constitución de 1976. Morodo Raúl, *ibid*, pp. 28-29.

<sup>90</sup> Ibid, pp. 60 - 90

<sup>91</sup> Cotarelo, pp. 88 - 129

<sup>92</sup> Citado por Von Beyme Klaus. *La clase en el Estado de partidos*, Alianza, 1993, Madrid, pp.42

<sup>93</sup> García Pelayo, Manuel. *El Estado de partidos*. Alianza, Madrid, pp. 31

<sup>94</sup> Ibid, pp.32

Sin embargo una coincidencia entre Kelsen, Radbruch, Leibholz, García Pelayo, Von Beyme y Carl Schmitt es en relación a que el Estado democrático es el Estado de partidos, es decir todos los autores consideran que sin partidos políticos no existe democracia.

Asimismo como ya se ha observado para el Estado y la democracia los partidos son un elemento de vital importancia, por tal motivo se hace indispensable su reconocimiento jurídico, es decir su regulación. La etapa de constitucionalización<sup>95</sup> de los partidos políticos corresponde sobre todo a las democracias contemporáneas de tal modo que los partidos políticos al ser reconocidos por la constitución forman parte del derecho político y constitucional por lo que “[l]os partidos necesitan de una regulación jurídica cuyo contenido concreto debe depender del sistema de partidos de cada país”.<sup>96</sup>

Al ser reconocidos en las constituciones los partidos políticos presentan elementos importantes: uno el reconocimiento por parte del Estado, como un protagonista e influyente importante del mismo, dos la institucionalización de la pluralidad de partidos, es decir el reconocimiento de que la pluralidad forma parte de la democracia. Otro es que al ser insertados en la constitución, los partidos, “no son sólo organizaciones políticas y sociológicas, sino también organizaciones jurídicamente relevantes”<sup>97</sup>, es decir forman parte de la estructura constitucional y tienen que ser reconocidos como partes integrantes de la misma, toda vez que ejercen funciones constitucionales, es decir son formadores de la *voluntad política de los ciudadanos*.

Pero al ser reconocidos en los textos constitucionales ¿qué carácter, rango o personalidad adquieren? Sin duda al ser reconocidos por aquellas los partidos –puede pensarse- forman parte del Estado, cierto, sin embargo al no pertenecer a los órganos superiores del Estado, toda vez que son “grupos libremente formados”, adquieren un status especial dentro del

---

<sup>95</sup> Triepel señala cuatro etapas sucesivas por las que han atravesado las relaciones entre el Estado y los partidos políticos: de oposición a los partidos, desconocimiento estatal, legalización a través de normativa tímida y su incorporación a la constitución. Hernández Bravo Juan. “La delimitación del concepto de partido político. Las teorías sobre el origen y evolución de los partidos”, en Mella Márquez Manuel. *Curso de Partidos Políticos*, Madrid, Ed. Akal, 1997, pp. 13

<sup>96</sup> García Pelayo, pp. 37

<sup>97</sup> Ibid, pp. 69

mismo, que se cimientan en la esfera socio-política, de modo tal que se sitúan en una zona intermedia entre lo público y lo privado, como asociaciones que no siendo poderes públicos ejercen funciones públicas<sup>98</sup>.

Por otro lado el reconocimiento no se agotó en la constitución, fue más allá y permitió el desarrollo de normas que regularon ampliamente y a detalle las actividades externas e internas de los partidos. Cotarelo señala que existen ordenamientos<sup>99</sup> que se han reservado en cuanto a la regulación, toda vez que el someter a normas jurídicas a los partidos es una intromisión del Estado en la vida privada de los ciudadanos. Sin embargo algunos países han optado por “declarar inconstitucionales”, aquellos partidos que desvirtúen o destruyan el régimen democrático -como España, Italia y Alemania- sin embargo es inevitable regular a los partidos toda vez que su actividad es pública, ello recordemos, no sólo por la formación de la *voluntad política de los ciudadanos*, sino porque se encuentran inmersos en toda función política del Estado. Lo cual generó que el propio Estado decidiera financiarlos y entonces alejarlos de “las relaciones fácticas de influencia entre los partidos y otros subsistemas sociales .....”<sup>100</sup>. Por lo cual decide –el Estado- imponerles fiscalización a sus recursos, dado que sus gastos de campaña y de operación ordinaria son elevados, de modo que es justificable la “intromisión” del Estado. Es decir la constitucionalización de los partidos, permite que el Estado los proteja y les concede garantía institucional, por lo que al regularlos les otorga deberes y derechos.

### **Fiscalización en el Estado de Partidos. Los costos del Estado de partidos**

El financiamiento estatal a los partidos políticos permitió en primer plano otorgar un elemento de igualdad, para generar posibilidades reales equitativas de acceso al poder, otro es que no sólo dependieran de los recursos vía afiliados –que sin duda no corresponden el aporte mayoritario- , sino de aquellos donativos que pudieran representarles a los partidos, pagos por favores recibidos. De tal manera que las subvenciones estatales, en la mayoría de los casos, se antepusieron al financiamiento por otras vías. Por lo que este hecho

---

<sup>98</sup> Ibid, pp. 70

<sup>99</sup> Cotarelo señala en particular a los países miembros del *Common Law*, pp. 144.

<sup>100</sup> Von Beyme, Op.cit., pp. 45.

produjo un anclamiento de los partidos políticos con el Estado, lo que Von Beyme llama la *estatalización de los partidos*, por lo que el Estado se vio en la necesidad de regularlos aún más, de pedirles transparencia de los recursos y obligarlos a presentar rendición de cuentas.

El financiamiento público a los partidos políticos ha traído diversas consecuencias *per se*, sobre todo en el campo de los procesos electorales, específicamente en las campañas electorales, por lo que los partidos han elaborado una estructura en torno a ellas, la cual representa un gasto enorme de recursos por la comercialización de los candidatos. Así como otras prerrogativas que se les han otorgado a los partidos como: un régimen fiscal especial, tiempos en medios de comunicación, otorgamiento de espacios públicos para la fijación de propaganda electoral, la aprobación para la obtención de créditos<sup>101</sup> y el financiamiento privado entre otros representan, al no encontrarse fehacientemente normados, el camino a la corrupción. De tal modo que la regulación de la fiscalización se hace necesaria, así como la vinculación de las infracciones con un sistema de sanciones jurisdiccionales, toda vez que la corrupción se presenta por la escasa capacidad de sanción.

Otros puntos de vista respecto a la fiscalización señalan que debido a que los partidos políticos representan diversos intereses, el control es una necesidad, por ello la fiscalización deben originar equidad, es decir “se trata de conseguir que todos los partidos dispongan de las mismas posibilidades materiales para defender sus programas”<sup>102</sup>. Asimismo existe también la duda del sobre financiamiento<sup>103</sup> a los partidos, es decir la cuantía total de las subvenciones, como el financiamiento público y las prerrogativas probablemente en su conjunto generan una financiación excesiva, lo cual induce a costos de campañas más caros. Sin embargo la última opinión gira en torno a que el financiamiento por sí mismo, “facilita el establecimiento de un régimen de vigilancia y control más eficaz sobre los propios partidos”<sup>104</sup>. Es así que los tres argumentos, por un lado el criterio de equidad ante la

---

<sup>101</sup> En México y España se encuentra permitido.

<sup>102</sup> Cotarelo, Op. Cit. ,pp. 222-223

<sup>103</sup> Von Beyme, Op. Cit., pp. 177

<sup>104</sup> Morodo, Op. Cit., pp. 166

diversidad de intereses, la sobre financiación y el financiamiento por sí propician la fiscalización.

Por lo tanto se presenta la tendencia a regular a los partidos políticos primeramente por vía constitucional, posteriormente en la creación de una legislación específica, administrativa y judicial, es un camino que invariablemente hay que recorrer, aunque probablemente los partidos políticos se rehúsen aceptar sistemas rígidos de control, toda vez que los congresos o parlamentos –integrados por ellos- son los encargados de crear normas, por lo que “[l]a cámara se convertirá en juez y parte”<sup>105</sup>.

En efecto la constitucionalización de los partidos políticos, es decir su integración al texto constitucional, allana vereda para regular problemas e irregularidades que han surgido en el Estado de Partidos, respecto a la concatenación del dinero y la política. Ello permitirá prevenir y contener las prácticas corruptas, impunidad mediante un sistema integral de control y fiscalización<sup>106</sup>. Sin embargo es importante señalar que una legislación efectiva para la fiscalización debe ser complementada con otros elementos como son: instituciones fuertes capaces de aplicar de manera objetiva e imparcial la normatividad en la materia, así como las sanciones correspondientes que permitan por un lado prevenir actos ilícitos y por otro castigar los mismos. Por tanto la regulación de la fiscalización debe ser producto de “una combinación de marcos legales efectivos, con un fortalecimiento organizacional y técnico de las instituciones de control, y la actitud vigilante de la sociedad civil y de los medios de comunicación comprometidos con el control y la sanción de los abusos”<sup>107</sup>. Porque la confluencia de estos elementos garantizará un control mayor de las finanzas partidistas, al crearse no sólo marcos jurídicos sino un sistema en específico para tal actividad.

---

<sup>105</sup> Ibid. Pp. 168.

<sup>106</sup> Navarro Fierro, Carlos. *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral. Estudio comparado de 19 países de América Latina*. IFE, OEA, México, 2003, pp. 91

<sup>107</sup> Zovatto, Daniel. “Estudio comparado de las características jurídicas y prácticas del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina”, en Alcántara Manuel y Barahona Elena (comps), *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*, FLACSO, UIA, IFE, México, 2003. pp. 111

Por otro lado retomando la idea de García Pelayo respecto a que el Estado de partidos es el resultado de dos componentes que interactúan entre sí, los cuales son: el sistema jurídico – político<sup>108</sup> y el sistema sociopolítico, de tal forma que dicha acción recíproca acondiciona o reestructura al Estado, el cual se encuentra influenciado permanentemente por el sistema de partidos y a la inversa. Cabe hacer mención, que ambos elementos el jurídico y el político, se encuentran estrechamente vinculados a los partidos ya que ambos componentes permiten por un lado su legitimidad y por el otro su actuación en la lógica de la participación social en un Estado. En este sentido resulta interesante conocer ambas dimensiones toda vez que la presente investigación pretende demostrar que la fiscalización a los partidos políticos es necesaria e inaplazable en un Estado de Partidos, es un freno al poder de éstos.

En este sentido a continuación se abordarán en primer lugar el componente jurídico, en el cual se presentan los elementos, que permiten conocer de manera general, la base jurídica para integrarlos a la constitución. Y posteriormente se revisará desde el componente político la manera en que la influencia de los partidos ha evolucionado y cómo se han fortalecido.

### **Componente Jurídico**

El siguiente tema que se abordará se encuentra enfocado en dirección de la constitucionalización, como marco normativo para la legitimidad en la formación del Estado de Partidos, así como de la regulación de los mismos.

Primeramente es importante definir el concepto de Constitución y su importancia, toda vez que ella implica la promulgación de un “orden”, el cual establece obligaciones y derechos para los ciudadanos. Kelsen considera que la Constitución “constituye un principio donde se expresa jurídicamente el equilibrio de fuerzas que regula la elaboración de las leyes, de las normas generales en ejecución de las cuales se ejerce actividad de los órganos estatales, tribunales y autoridades administrativas”<sup>109</sup>, es decir representa el fundamento de las normas jurídicas que regulan la conducta no sólo de los ciudadanos sino del Estado en

---

<sup>108</sup> El sistema jurídico-político es entendido por García Pelayo como un conjunto de órganos cuya estructura competencias y relaciones recíprocas han sido configuradas jurídicamente; y el sistema sociopolítico está compuesto por organizaciones de formación libre en relaciones de concurrencia entre sí por la participación en el ejercicio del poder, dotados de su propio poder disciplina, relación y subordinación. Op.cit. Pelayo, pp. 89-90.

<sup>109</sup> Kelsen Hans. *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*. UNAM, México, 2001.p. 21.

su conjunto, así como de aquellas entidades que aplican e imponen las leyes y el procedimiento que deben seguir al aplicarlas.

Como ya se ha mencionado, Triepel reseñó las cuatro etapas sucesivas por las que han atravesado los partidos, siendo la última la incorporación a la constitución, es decir lo que él nombró *la constitucionalización de los partidos* y es entonces cuándo a las democracias contemporáneas se les denomina como Estados de Partidos. Pero el reconocimiento a los partidos ha sido un hecho multicausal, es decir no sólo la importancia que estos fueron adquiriendo en los Estados o como vehículos de demandas sociales, otro elemento para su reconocimiento se desprende de los derechos políticos de los ciudadanos.

Posterior a la segunda guerra mundial, el actual significado de la Constitución fue ganando terreno, entendida ésta como el límite y vínculo de los poderes públicos, es decir se redescubre el “valor de la Constitución como un conjunto de normas sustanciales dirigidas a garantizar la división de poderes y derechos fundamentales de todos...”<sup>110</sup>, en efecto se inaugura una fase constitucional que sustenta la *garantía constitucional* y la del *estado de derecho*. Éste último entendido como un conjunto de límites y prohibiciones impuestos a los poderes públicos, para la tutela de los derechos de libertad de los ciudadanos<sup>111</sup>. Es decir la época del constitucionalismo para Ferrajoli es el momento de la ampliación progresiva de la esfera pública de los derechos<sup>112</sup>. Y la garantía constitucional se caracteriza por la subordinación a la constitución de todos los poderes –incluyendo al legislativo–, “no sólo en cuanto a las formas y procedimientos sino también en cuanto a los contenidos de su ejercicio”<sup>113</sup>, es decir es la inviolabilidad de las leyes a la constitución y su sometimiento. Pero la *garantía constitucional*, reconoce otros vínculos, uno la violación de una ley promulgada basada en la Constitución, es una violación constitucional<sup>114</sup>, otro, en el cual están de acuerdo Ferrajoli y Kelsen, precisa que los “límites y vínculos impuestos a cada poder, generan vínculos y límites a cuenta de los otros poderes impidiendo los abusos y los

---

<sup>110</sup> Ferrajoli, Luigi. *Derecho y garantías. La ley del más débil*. Trotta, 2001, pp. 67

<sup>111</sup> Ibid, pp. 16

<sup>112</sup> Ibid, pp. 54

<sup>113</sup> Ferrajoli Luigi. *El garantismo y la filosofía del derecho*, Universidad Externado de Colombia, 2001, Colombia, pp. 134.

<sup>114</sup> Kelsen Hans. *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Tecnos, 1999, Madrid, pp. 3

desbordamientos a la vez que reforzando la legitimación”<sup>115</sup>, es decir que el garantismo constitucional genera la seguridad de que los límites jurídicos no serán transgredidos. Asimismo Kelsen considera que las garantías de la constitución son las garantías “de la regularidad de las normas inmediatamente subordinadas a la constitución”<sup>116</sup> e identifica dos elementos de las *garantías*<sup>117</sup>, por un lado que son preventivas, porque advierte infracciones o actos irregulares; y represivos toda vez que sancionan ante la irregularidad, reparan el daño causado o lo reemplazan y es aplicable a cualquier ordenamiento. Por ello puede entenderse desde el punto de vista jurídico que los Estados reconocieron los derechos de los ciudadanos a manifestarse y agruparse entorno a sus posiciones políticas, el derecho de asociación; así como el principio de igualdad ante la ley, en el sentido de la sujeción a las mismas sin excepción, la obligatoriedad del respeto a la ley y que cuentan con la garantía de que los límites no serán infringidos.

De modo que al constitucionalizar<sup>118</sup> a los partidos políticos, los Estados reconocieron y garantizaron los derechos de los ciudadanos imprimiéndoles el principio de equidad, paralelamente que les impuso un conjunto de límites y sanciones, es decir otorgó derechos bajo la obligación del cumplimiento a las leyes.

Otra pieza importante dentro del marco jurídico, es la jurisdicción constitucional, es decir, la autoridad para poner en ejecución las leyes o para aplicarlas en juicio. Su objeto es interpretar la Constitución, en este orden Kelsen señala que la jurisdicción constitucional no sólo se constriñe al *control de la constitucionalidad* de las leyes, ello es limitativo, por el contrario “debe extenderse a los reglamentos que tienen fuerza de ley, actos inmediatamente subordinados a la Constitución y cuya regularidad consiste exclusivamente (...), en su constitucionalidad”<sup>119</sup>. De tal modo que la Corte o el Tribunal Constitucional, vigilará no sólo los actos competentes al control de la constitucionalidad, sino a todos aquellos reglamentos y leyes emanados de ella, así la vigilancia se amplía a todo el

---

<sup>115</sup> Supra Ferrajoli, pp. 136 y véase Supra, Kelsen, 1999, pp. 5

<sup>116</sup> Kelsen, Op. Cit., 2001, pp- 15

<sup>117</sup> Ibid. pp. 34-35 y 115

<sup>118</sup> “La esencia del constitucionalismo y del garantismo reside precisamente, en la sujeción a la ley de todos los poderes públicos y privados, y en el conjunto de límites y vínculos idóneos para impedir su degeneración en poderes salvajes”, Op.cit., Ferrajoli, *El garantismo y la filosofía del derecho*, pp. 144.

<sup>119</sup> Kelsen, Op. Cit., 2001, pp. 61

espectro “normativo” emanado de la constitución, es decir la competencia de la jurisdicción corresponde a todas aquellas leyes acusadas de ser inconstitucionales.

Una visión amplia en torno a la jurisdicción constitucional es la referente a la limitación o control estatal, para la protección de minorías como lo señala Peter Häberle:

La función de la jurisdicción constitucional consiste en la limitación, la racionalización y el control del poder estatal y social; se trata de una colaboración sustantiva con el consenso básico; reside en la nueva protección de las minorías y los débiles, en la reacción oportuna a los nuevos peligros para la dignidad humana, en su carácter no impolítico de orientación y respuesta”<sup>120</sup>.

De igual manera Kelsen aborda este punto, señala que la jurisdicción constitucional, es un medio de protección de la minoría contra la mayoría<sup>121</sup>, ello en el contexto de una República Democrática, durante el proceso de elaboración o revisión constitucional. Ambos puntos de vista se centran en una misma dimensión protección a minorías y dos elementos importantes, una visión plural, es decir las minorías no pueden quedar desprotegidas o fuera de contexto frente a las mayorías, tanto en el plano social como en el terreno de confección de leyes.

Las ideas relevantes en ambos autores que se identifican son: control estatal y consenso político; toda vez que el límite al Estado postula criterios sobre los derechos de los ciudadanos, los cuales están plenamente plasmados en los ordenamientos máximos. Al proteger a las minorías se está priorizando la pluralidad y el consenso, es decir dicha protección permite dar pie para escuchar a grupos minoritarios y por lo tanto consensar con ellos.

De esta forma la concepción kelseniana sobre la aplicación de las leyes se amplía, cómo la visión de Häberle, en torno a la limitación del poder, con el objeto de proteger a los

---

<sup>120</sup> Häberle, Peter. *El Estado constitucional*, (trad. Fix-Fierra Héctor), Instituto de Investigaciones Políticas, UNAM, 2001, México, pp. 168

<sup>121</sup> Kelsen, Op. Cit., 2001, pp. 99

vulnerables, por lo que se enfatiza en el principio del constitucionalismo y garantismo señalados por Ferrajoli.

Por otro lado respecto a la defensa de la Constitución existen diversas posturas, algunas que se contraponen y otra más vanguardista, así que mientras Carl Schmitt señala que le corresponde al Presidente tal defensa al considerar que: “el Presidente del Reich puede suspender la ley constitucional para defender la Constitución (.....) el poder neutral del Presidente (.....) y la defensa de la Constitución de toda Constitución, se resuelven en la persona del Dictador”<sup>122</sup>, en oposición a este argumento Hans Kelsen considera que le corresponde a un tribunal autónomo –en contra posición de Schmitt-, “Es [a] un órgano diferente a él, [refiriéndose al parlamento] y por consiguiente, también de cualquier otra autoridad estatal (...) esto es, una jurisdicción o tribunal constitucional”<sup>123</sup> y agrega que un control constitucional –respecto al tribunal-, corresponde legítimamente al Estado pluralista de partidos<sup>124</sup>. Es decir Kelsen señala que un tribunal autónomo de los Poderes debe ser el guardián de la Constitución, así es como algunos países entre ellos México y España cuentan con un tribunal especializado el cual es denominado Tribunal Constitucional para España y México la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual realiza esta función. Asimismo introduce al estado plural, es decir al Estado de Partidos como el conformador de dicho tribunal, porque considera que es un derecho que le corresponde. Una última concepción es referente a que los ciudadanos son los guardianes de la Constitución la cual considera que la perspectiva ha evolucionado, y que dicho privilegio ya no es otorgado a una persona o tribunal, sino que se trata de un “asunto de todos” es decir a los ciudadanos, grupos y órganos estatales toda vez, que todos nos encontramos sujetos a la Constitución y por ello en su marco de competencias hay que defenderla<sup>125</sup>. Asimismo esta visión señala que existe todo un engranaje institucional para defenderla como instituciones e instrumentos, no obstante a ello Härbele señala que una Constitución puede ser protegida “políticamente o culturalmente”, lo cual será eficaz en la medida en que todos esos

---

<sup>122</sup> Kelsen, Op. Cit., 1999, pp. XXXII.

<sup>123</sup> Kelsen, Op. Cit., 2001, pp. 52 y véase op.cit. Kelsen, 1999.

<sup>124</sup> Kelsen, Op. Cit., 1999, pp. 44-50

<sup>125</sup> Härbele, Op. Cit., 2001, pp. 286-287

elementos posean una “voluntad de Constitución”, es decir apelando a los criterios de la cultura y acción política de un pueblo.

Retomando todo lo que se ha mencionado se puede decir que todos los actos que se han conformado entorno a la Constitución son producto de la política, toda vez que las normas, sus modificaciones y cancelación son llevados a cabo por órganos políticos del Estado<sup>126</sup>, es decir por el Congreso y el Gobierno, quienes están integrados por los partidos. Toda vez que el marco así como los sistemas normativos legitiman su actuar, de este modo el Estado de partidos es un Estado Democrático de Derecho es decir un Estado en el cual el proceso democrático y los actores están sometidos a la Constitución y el derecho legitima su acción.<sup>127</sup> Es decir que el sistema de partidos en su conjunto o dentro de esta lógica, está sujeto al orden jurídico porque ejercen su poder a través de los órganos del Estado y los mismos ordenamientos o marco jurídico los limita, ello a través de ciertos órganos jurisdiccionales cómo se ha planteado anteriormente. Asimismo tal jurisdicción, en algunos países es constitucional es decir existen tribunales especializados cuya función es asegurar el cumplimiento de la Constitución tanto de ciudadanos, actores políticos, entidades estatales y de la propia ley, de modo que han creado una jurisdicción especializada en materia constitucional con el objeto de asegurar el Estado constitucional de Derecho, en el que los partidos políticos han influido indudablemente a través de las legislaturas pero que sin embargo “la acción del tribunal no sólo está al margen de los criterios e intereses de los partidos, sino que constituye un límite al posible uso inconstitucional del ejercicio de poderes del estado por parte de los partidos”<sup>128</sup>. Es decir que el Estado constitucional ha sido creado por los partidos pero paralelamente constituye su propio límite.

### **Componente Político**

En este apartado se presenta la vertiente política, la cual cuenta con un importante papel, toda vez que incluye al Estado así como a los partidos políticos, entes importantes en la confluencia entre el Estado y los ciudadanos.

---

<sup>126</sup> García –Pelayo, Op. Cit., pp. 118

<sup>127</sup> Ibid. Pp. 119

<sup>128</sup> Ibid. Pp.133.

Así como el anterior apartado trató de explicar el componente jurídico, en torno a objeto de estudio, es decir a la fiscalización de los partidos políticos, este lo hará en función del sistema político, específicamente desde la construcción del sistema de partidos.

En México como en España no existía un sistema de partidos y no eran democráticos, ambos países incorporaron a finales de la década de los setentas reformas constitucionales para emprender el camino hacia un verdadero sistema partidista. Aunque ello no fue suficiente, Dahl señala que si un país ha de gobernarse democráticamente, al menos, debe contar con ciertas prácticas eventuales que confluyan en otras habituales y duraderas e instituciones políticas que al menos en parte supongan un avance importante -aunque a veces incompleto- hacia la conquista de ciertos criterios ideales. De este modo poliarquía, es un gobierno opuesto a la oligarquía y se presenta como una democracia que tiene siete elementos ó instituciones: autoridades públicas electas, elecciones libres y limpias sufragio universal, derecho a competir por cargos públicos, libertad de expresión, información alternativa y libertad de asociación. Como se puede observar estas características no se encontraban presentes en el caso de México, sino hasta finales de los noventas y en España posterior a la década de los setentas.

Pero según su definición de poliarquía, es una forma de gobierno la cual se caracteriza por la existencia de condiciones reales para la competencia, lo que podríamos denominar como pluralismo, así como la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (léase inclusión)<sup>129</sup>. Así mismo el poder está disperso entre varios grupos de la sociedad, con fuerza diferente representando intereses diversos y el proceso de intercambio de esos intereses se realiza a través de los organismos gubernamentales. Dahl<sup>130</sup> señala los países que han cambiado sus instituciones en respuesta a demandas en favor de una mayor inclusión popular y participación efectiva en el gobierno y la vida política, estuvieran o no

---

<sup>129</sup> Robert. Dahl en *La Democracia y sus Críticos*, Paidós, Barcelona, 1993. En la tercera parte detalla el problema de la inclusión, desarrolla y justifica el por qué es un derecho categórico para los ciudadanos, pp146-160; así mismo en la quinta parte explica (en una conversación), la importancia del pluralismo en la democracia, pp, 337-359. Finalmente pluralismo ó pluralismo social y organizativo, lo define como la “existencia de un número significativo de grupos y de organizaciones sociales relativamente autónomos entre sí y con respecto al gobierno”, existentes en las poliarquías, pp. 264.

<sup>130</sup> Dhal, Robert. *La Democracia una Guía para los ciudadanos*, Taurus, España, 1999, pp. 97 - 115

inspirados por ideas democráticas se basan en los siete criterios ya mencionados. No obstante, el autor ha denominado al tipo de gobierno democrático que cumple los siete requisitos señalados, como *democracia poliarcal* o *poliarquía*, definida ésta como un "régimen relativamente democrático pero no completamente, sustancialmente liberalizado, popularizado y representativo y abierto al debate público"<sup>131</sup>.

Los elementos de la poliarquía, consignados por Dahl, se encuentran estrechamente vinculados con el sistema electoral y el sistema de partidos, ejes importantes dentro del sistema político, a su vez tales elementos están sustentados en dos dimensiones: participación ó inclusión y en la pluralidad o competencia, elementos importantes para el surgimiento de los partidos políticos.

Por otro lado México no cuenta con una tradición y herencia democrática, tampoco con una cultura democrática y política basta, por ello en el proceso de transformación, es decir de formación de partidos políticos independientes, fuertes y competitivos se ha dicho que México atraviesa por una etapa de transición. Ésta es el intervalo durante el cual se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidos y controlados discrecionalmente por la élite en el poder, a otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se someten a la discusión, están garantizadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana<sup>132</sup>.

Es decir es un periodo de tiempo en el cual dos regímenes convergen, el de salida y el de entrada, toda vez que confluyen elementos de uno y otro régimen, los cuales algunos durarán poco y otros servirán para la futura consolidación democrática. Al respecto Przeworski señala que la transición "consiste en dos procesos simultáneos, aunque en cierta medida autónomos: un proceso de desintegración del régimen autoritario liberalización y un proceso de instauración de las instituciones democráticas"<sup>133</sup>. Es decir

---

<sup>131</sup> Dahl, Robert A. *La poliarquía. Participación y oposición*. Tecnos, Madrid, 1989, pp. 18

<sup>132</sup> Cansino, César. *Democratización y Liberalización*, en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática N° 14, IFE, México, 2001. Pp. 13.

<sup>133</sup> Przeworski, Adam. "Algunos Problemas en el Estudio de la Transición hacia la democracia", en O'Donnell y Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, España, 1994. Vol 3. Perspectivas Comparadas, pp. 93.

que la transición es un proceso de destrucción del *status quo* no democrático a uno democrático.

Huntington construye un modelo básico de transición, basado en la relación entre el gobierno y la oposición de manera pacífica. En él se encuentran tres variantes denominadas transformaciones, reemplazos y traspasos. Las *transformaciones* ocurren cuando las élites en el poder, otorgan condiciones para un cambio al sistema democrático, con el objetivo de mantener algún control de la transformación y salir de manera decorosa, es decir una cierta apertura, una “liberalización política”<sup>134</sup>. En los *reemplazos* la democratización depende de la fuerza de la oposición, para que ésta imponga un cambio, con lo cual inicia otra fase, el mantenimiento del poder. El reemplazo “implica tres fases distintas: lucha por producir la caída, la caída y la lucha después de la caída”<sup>135</sup>. El *traspaso* en él las fuerzas están en equilibrio, de tal modo que no hay una certeza del ganador, cabe hacer mención que en ambos bandos imperan los moderados, por ello se hace obligatorio el pacto y el consenso, con el fin de pactar las condiciones del cambio. Huntington considera que México accedió a la tercera ola, en su segunda fase, la cual señala el autor se dio a partir de 1989, con una variable distinta: el acceso de países sin previa experiencia democrática<sup>136</sup> y como causas, sostiene Huntington, sociales, políticas y económicas, es decir auge económico, urbanización, niveles altos de alfabetización y educación, entre otros<sup>137</sup>.

Al respecto O’Donnell, Schmitter y Przeworski coinciden con Huntington al considerar que la transición inicia con las crisis internas en los regímenes autoritarios. De igual modo los mismos autores (excepto Przeworski), consideran que las transiciones son controladas “desde arriba”<sup>138</sup>, es decir por el propio Estado, más que por las fuerzas opositoras o las reformas adoptadas<sup>139</sup>, a lo que Huntington llamó “transformaciones”. Otra coincidencia se refiere a las negociaciones o los compromisos que dan pie a la democratización, debido al

---

<sup>134</sup> Se refiere a cierta apertura, sin llegar a la democratización. Con el restablecimiento de ciertas libertades civiles, reducción de censura, es decir permitir a la sociedad cierta autonomía. Op.Cit. Huntington, pp. 120 y 124.

<sup>135</sup> Ibid. Pp. 135.

<sup>136</sup> Véase ibid, pp. 52.

<sup>137</sup> Al respecto Schmitter y Lynn Kart, coinciden en los mismos señalamientos en “Qué es... y qué no es la democracia” en Diamond Larry (comp) *El resurgimiento global de la Democracia*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1996.

<sup>138</sup> Cansino, pp. 19.

<sup>139</sup> O’Donnell y Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario* Vol. 4, Paidós, España, 1994. pp. 20

equilibrio entre las fuerzas moderadas de ambos bandos, lo que Huntington menciona como de “traspaso”. Por su lado Przeworski señala que ésta es una señal crítica en la transición hacia la democracia, “el movimiento iniciado por algún grupo del bloque gobernante para lograr apoyo de fuerzas exteriores a él”<sup>140</sup>. El régimen comienza a deteriorarse si algunos miembros del grupo en el poder buscan apoyo externo.

En éste punto O’Donnell y Schmitter señalan que se hace necesaria una negociación, que denota el reconocimiento efectivo (evidenciado en la forma de leyes constitucionales) y la aceptación de las nuevas reglas y procedimientos por la mayoría de los grupos de interés<sup>141</sup>, a lo que han denominado como institucionalización. Al respecto Przeworski coincide con ambos autores, al señalar que sí es posible establecer convenios institucionales, compromisos vinculados con las instituciones.

Sin embargo, la probabilidad de que un grupo –no importa cual-, promueva sus intereses en un grado y modo definidos depende de la forma en que se organicen los conflictos<sup>142</sup>, es decir, las reformas implementadas, permiten estructurar el conflicto de una manera determinada, toda vez que dichas modificaciones estropean la probabilidad de satisfacer los intereses de un grupo. De modo tal que la negociación y la aceptación de nuevas reglas no satisface los intereses de un solo grupo.

Por consiguiente el autor considera que el siguiente paso es la *institucionalización de la incertidumbre*, es decir “un proceso en el que se crean instituciones específicas que afectan la capacidad de los diversos grupos para satisfacer sus intereses. [...] La democracia significa que todos los grupos deben someter sus intereses a la certidumbre”<sup>143</sup>, es decir, la democracia no garantiza los intereses de nadie.

Por ello Przeworski destaca tres aspectos de la democracia decisivos para el proceso de transición:

---

<sup>140</sup> Przeworski, pp. 92.

<sup>141</sup> Cansino, pp. 19

<sup>142</sup> Przeworski, pp. 95

<sup>143</sup> Ibid, pp. 96

1. La democracia es una forma de institucionalización de conflictos permanentes
2. La capacidad de los grupos particulares para satisfacer sus intereses está determinada por los arreglos institucionales específicos de cada sistema.
3. [...] los resultados de los conflictos no están determinados unívocamente ni por los arreglos institucionales, ni por el lugar que ocupan los participantes dentro del sistema de producción<sup>144</sup>.

O'Donnell y Schmitter enfatizan en aquellas transiciones que consideran como exitosas (las que culminan en democracias), desde su punto de vista la transición se caracterizaría como un proceso de varias etapas en el que sobresale la solución de continuidad que se da entre la apertura de la transición y su solución. Así, a partir del escenario de suspensión de los arreglos institucionales del régimen autoritario y la ampliación de derechos individuales y de grupos, es que se da la primera fase de la transición, que los autores denominan *liberalización*, dependiendo de la amplitud con que se sancionan y hacen efectivos tales derechos por el régimen autoritario, y de la posibilidad de influir de los actores políticos movilizados, es que se pasa a la siguiente etapa del proceso de transición que los autores denominan *democratización*. Esta fase se refiere “a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios, o bien ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones, o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana”<sup>145</sup>.

Para Schmitter y O'Donnell, liberalización y democratización son elementos que en la transición son secuenciales, sin embargo, en el caso de transiciones no exitosas (es decir que no alcanzaron la democracia), la liberalización y democratización son elementos que pueden ir paralelos, de tal suerte que la liberalización acabe con la transición o retorne al régimen autoritario.

## **México y España**

### **México**

México contaba con un régimen autoritario de partido único, la diferencia entre éste y una dictadura, consiste en que mientras la segunda es vulnerable a las movilizaciones, el primero cuenta con la capacidad de ampliar sus bases de apoyo<sup>146</sup>, Huntington ha señalado que “[l]os sistemas de partido único, los regímenes militares y las dictaduras personalistas suprimieron tanto la competencia como la participación”<sup>147</sup> y ambos – supresión de competencia y la ampliación de las bases- fueron el tenor de nuestro sistema presidencialista. La institucionalización efectiva de los partidos se da en 1977, la cual desembocó en la creación paulatina del sistema de partidos, y a través de diversas reformas

---

<sup>144</sup> Ibid. pp. 95-96

<sup>145</sup> O'Donnell y Schmitter, Op. Cit., *Transiciones* Vol. 4, pp. 22-23

<sup>146</sup> Elizondo Mayer –Serra, Carlos y Nacif Hernández Benito. “La Lógica del Cambio Político en México”, en Elizondo Mayer y Nacif Hernández, (comps), *Lecturas sobre el cambio político en México*, FCE, México, 2002.pp. 15

<sup>147</sup> Huntington, Op. Cit., pp. 109

electorales durante el periodo de 1977<sup>148</sup> – 1996, cada reforma electoral los fortaleció y los hizo más competitivos, la equidad entre ellos se intensificó lo cual reforzó la construcción de otras instituciones: leyes y reglamentos electorales, la creación de órganos electorales fuertes, confiables y un sistema contencioso electoral, sin duda otorgó certeza en los procesos electorales, así como alternancia en el poder.

De tal modo que la presencia de los partidos políticos fue cada vez más relevante, adquirieron mayores derechos, prerrogativas y capacidad de negociación, ya no es un solo partido sino los partidos en plural, la columna vertebral de la vida estatal<sup>149</sup>. De tal modo que los partidos juegan un papel importante en las democracias modernas “la interacción entre el sistema de partidos y el sistema estatal [proporcionan] a éste una legitimidad y funcionalidad democráticas”<sup>150</sup>. Por ello el pluralismo es palabra clave de la transición en México, al existir éste por ende existe diversidad de fuerzas, las cuales a su vez exigen mayores derechos, al haberlos habrá mayor equidad.

Por otro lado la liberalización en México, ha sido *sui generis*, como ya se ha mencionado, Przeworski considera que ésta es un intento de reformar al sistema autoritario “desde arriba”, y así dio inició la nuestra en 1977. Sin embargo se presenta en principio con una crisis, pero no concluye con el establecimiento de un nuevo régimen, si con una alternancia en el poder 23 años después. De tal suerte que para que una “transición tenga lugar a través de una autotransformación del régimen o en virtud de una ruptura generada por el vigor creciente de las fuerzas opositoras depende de la extensión e intensidad de la crisis y consecuentemente de las relaciones entre la coalición que sostiene el régimen y las

---

<sup>148</sup> Las reformas electorales anteriores: “1963, 1972 y 1973, intentaron revitalizar un sistema de partidos en el que los opositores (PAN, PPS y PARM), desempeñaban un papel marginal..”en Middlebrook, Kevin. “La Liberalización Política en un Régimen Autoritario: El caso de México”, en O’Donnell y Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Vol. 2, Paidós, España, 1994, pp. 196. En diciembre de 1977 en la Exposición de motivos de la iniciativa de la LOPPE, José López Portillo señala “... hemos asumido el camino de renovar el derecho por la vía del derecho, para reducir el margen de lo arbitrario y para ampliar los cauces normativos que rigen el ejercicio del poder público”, en el mismo documento señala la importancia de la participación ciudadana, en una contienda electoral plural, la representación de las minorías, la garantía de derechos a la oposición, la concesión de prerrogativas y la flexibilidad para la conformación de partidos políticos. LOPPE

<sup>149</sup> Woldenberg, *ibid*, pp. 36

<sup>150</sup> García-Pelayo, Manuel. *El Estado de Partidos*, Alianza, Madrid, 1986, pp. 86.

alternativas que existan”<sup>151</sup>. Es decir que la ruta que siga la transición depende de la dimensión de la crisis y de las relaciones de las fuerzas opositoras y autoritarias; en efecto en el caso de México, no existían partidos fuertes que pudieran empujar reformas importantes, no obstante existían en 1977, condiciones económicas, sociales y políticas, que determinaron la ruta paulatina por la vía electoral y del sistema de partidos.

De modo tal que coincidentemente en todas las reformas electorales, la puntilla para impulsarlas eran acontecimientos sociales o políticos que permeaban al régimen.

Finalmente las características observadas de la liberalización política en México son:

1. Fue controlada por el Estado, toda vez que las reformas generadas partieron de la propia iniciativa del régimen.
2. Se dio un pacto entre las élites de partida y la de entrada, de hecho no se notó gran diferencia entre ambas.
3. No se dio una ruptura con el régimen priista, más bien su fuerza electoral ha ido disminuyendo, sin embargo aún cuenta con presencia electoral.
4. Cada reforma era incitada por un acontecimiento social, es decir cuando existía una crisis que vulnerara al régimen.
5. Por lo anterior el proceso de liberalización duró 19 años, (1977 – 1996).
6. La negociación con los partidos políticos fue fundamental, para las reformas electorales.
7. México no tenía un régimen dictatorial, era un autoritarismo de partido único.
8. Las instituciones electorales se crearon, otras en algunos casos se transformaron.
9. La legislación electoral se fue modificando, lo cual permitió un sistema de partidos, que hoy podemos considerar fuertes, abrió la puerta al pluralismo.

Hoy día existe un debate respecto a la conclusión de la liberalización política e inició la fase de democratización, es decir si la transición ha terminado, quienes consideran que ya

---

<sup>151</sup> Maravall José Ma. y Santamaría Julían. “El cambio político en España y las perspectivas de la Democracia”, en O’Donnell y Schmitter, *Transiciones desde un gobierno Autoritario*, Vol 1, Paidós, España, 1994, pp. 114.

terminó como Woldenberg, Becerra y Salazar, mencionan que por la vía de las reformas negociadas, a través de la votación de miles de ciudadanos, mediante el fortalecimiento de los partidos políticos y de su capacidad competitiva, la historia democrática de México ha comenzado<sup>152</sup>. Al igual que Jacqueline Peschard quien considera que las elecciones presidenciales del 2000, al permitir la alternancia en el Ejecutivo “fueron la prueba última de que la larga y accidentada transición mexicana había culminado...”<sup>153</sup>, por ello afirma, que se fue construyendo el camino jurídico y político para que existieran partidos políticos con posibilidades reales.

Por el contrario Mauricio Merino señala que la transición en México ha ido en contracorriente de la teoría clásica de la transición, toda vez que no se apega a ella, sin embargo él señala que “la mexicana no ha sido una transición pactada entre las élites que han buscado su poder, sino una transición votada”<sup>154</sup>. Considera que aún ésta no ha terminado, toda vez que no se dio una ruptura con la élite gobernante, no se dio un cambio en las instituciones, no se reformularon y no se dio un pacto con el régimen de salida.

Sin embargo es importante señalar que, aunque diversos autores estén o no de acuerdo con el fin de la transición, es relevante considerar que México ha cambiado sustancialmente, hace 30 años no existía un sistema de partidos competitivo, las instituciones estaban supeditadas al Presidente en turno, las elecciones distaban mucho de ser limpias y creíbles. Hoy nos encontramos en la antesala de confirmar o no el salto a la democratización, nuevamente con unas elecciones presidenciales en puerta, la competencia entre los partidos ahora es más equitativa, la competitividad de estos ha aumentado. De modo tal que considerar o no el fin de la transición política en México es difícil, porque el caso mexicano es complicado insertarlo en el modelo clásico, es particular, que se fue construyendo gracias a que la ruta seguida, permitió que las crisis surgidas no detonaran en estallamientos sociales y porque los partidos políticos se fortalecieron y empujaron las reformas, aunque sin consensos unánimes.

---

<sup>152</sup> Woldenberg, Op. Cit., 2000, pp. 481.

<sup>153</sup> Peschard Jacqueline. “Después de la transición: trayectos institucionales en materia electoral”, en Revista *Sociológica*, N° 52, UAM – AZCAPOTZALCO, mayo - agosto 2003. PP. 12 y 16.

<sup>154</sup> Merino Mauricio. *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, FCE, México, 2003, pp. 17.

## España

El contexto anterior y durante a la transición política en España ha sido distinto al mexicano, sin embargo existen diversas coincidencias como: ruptura gradual con el régimen autoritario de Franco, existencia de un partido único, creación de diversas leyes, las diferencias son dos, España logra establecer consensos con todos los actores políticos y el cambio o transformación de las instituciones.

Las características del régimen autoritario de Franco<sup>155</sup> son: no existía un sistema de partidos, existía una prohibición para formar partidos políticos, todos fueron declarados fuera de la Ley en 1936<sup>156</sup>; el régimen duró 36 años, de 1939 – 1975; los tres poderes se concentraban en una sola persona, Francisco Franco, a principios de los setentas se formó la oposición como ETA<sup>157</sup>, GRAPO (Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre), la comunidad universitaria, un sector de la prensa, sindicatos y la Iglesia católica quien reconoce como su error el apoyar al franquismo en la Guerra Civil<sup>158</sup>; en 1973 Luis Carrero es nombrado Jefe de Gobierno y muere en atentado de ETA, lo cual vulneró contundentemente al régimen franquista, toda vez que Carrero era considerado como el garante de la continuidad del franquismo y finalmente en 1975 muere Franco.

El proceso de transición inicia en 1975 posterior a la muerte de Franco, durante la cual fueron gestándose importantes cambios, Carlos Arias Navarro último presidente franquista fue destituido en 1976, los sectores más conservadores del régimen creyeron posible el franquismo sin Franco, la creciente movilización en el gobierno de Arias Navarro demostró

---

<sup>155</sup>En julio de 1936 inicia la guerra civil con un alzamiento militar, la cual dura tres años hasta 1939, con la victoria de Franco, apoyado por Alemania, Italia y en menor medida de Portugal instaura in régimen dictatorial, el franquismo era “ante todo, una dictadura personal apoyada en el ejército y teñida de una ideología reaccionaria”, Colom Francisco. *La Transición Española: del Autoritarismo a la Democracia*. Colección Temas de la Democracia N° 5, IFE, México, 1997, pp. 14

<sup>156</sup> Román Marugán Paloma. “Los Sistemas de Partidos en el proceso de consolidación de la democracia española”, en Mirón Rosa Ma. y Leonardo Valdés (coord), *Partidos y Elecciones*, Congreso Nacional de Ciencia Política, IFE, UAM, México, 1996, pp. 94.

<sup>157</sup> Euzkadi Ta Askatasona, (Patria Vasca y Libertad), inicia junto con GRAPO actividad terrorista. Maravall José Ma. y Santamaría Julían. “El cambio político en España y las perspectivas de la Democracia”, en O’Donnell y Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Vol 1, Paidós, España, 1994, pp. 122.

<sup>158</sup> Ibid, pp. 123.

la inviabilidad de ello<sup>159</sup>, así como un proyecto “reformista” con la negativa de negociar con la oposición<sup>160</sup>. En 1976 asume Adolfo Suárez como Presidente del Gobierno, con su ascenso inician los cambios y se establecen acuerdos con la oposición. Las Cortes decretan la reforma política, sometida y aprobada vía plebiscito en diciembre de 1976, ese mismo año se promulga la ley que legaliza a los partidos políticos y se presentan las primeras elecciones generales desde 1936, Adolfo Suárez de la Unión de Centro Democrático (UCD), obtiene la victoria. “... [S]e concedieron diversas medidas de amnistía, se legalizó la mayoría de los partidos políticos, se disolvieron el Movimiento Nacional<sup>161</sup> y los sindicatos verticales, últimos baluartes del franquismo”<sup>162</sup>. Con lo cual inicia la denominada política del consenso, en 1977 se aprueba una nueva Constitución plenamente democrática, reconoce el derecho a la autonomía de "nacionalidades y regiones", el parlamento -las Cortes-, se dividen en Congreso y Senado, es aprobada la Constitución por referéndum.

A partir de la aprobación de la Constitución inicia una nueva etapa, en 1979 se convoca a nuevas elecciones generales, las cuales vuelve a ganar la UCD. de Suárez, se otorga la autonomía para Cataluña y Euskadi, posteriormente se irán agregando otras. En febrero de 1981 presenta un golpe de estado comandado por Tejero, el cual es desactivado. En 1982 se convoca a elecciones, ganándolas con mayoría absoluta del PSOE, desaparece la UCD. Con el proceso electoral que dio el triunfo de Felipe González se pone fin al proceso de la transición española<sup>163</sup>

### **c) Liberalización – Democratización**

Cómo hemos visto España, al igual que México, tienen antecedentes de un régimen autoritario, con la salvedad de que Franco instaló una dictadura personalista, la transición española construyó un sistema político democrático comenzando de cero. Como ya se ha mencionado la transición española presenta características perfectamente identificadas con

---

<sup>159</sup> Colom, Op. Cit., pp. 21

<sup>160</sup> Maravall, Op. Cit., pp. 127

<sup>161</sup> Es considerado el aparato político del franquismo, fue creado posterior a la Guerra Civil, unificó por decreto a las distintas fuerzas que se sublevaron contra la República.

<sup>162</sup> Colom, Op. Cit. , pp. 28

<sup>163</sup> Ibid, pp.52

la teoría clásica de la transición es decir su ruptura con el régimen anterior se realizó de manera gradual pero en corto tiempo, en principio el pacto entre las élites fue fundamental, para no provocar una guerra civil, la negociación es una condicionante en el proceso de transición y la variable de mayor éxito durante ella, toda vez que desplazó el conflicto por la vía violenta y prevaleció el espíritu consensual con todos los nuevos actores políticos propiciando una nueva “cultura política”.

Otro elemento importante de la teoría clásica que se observa en éste caso es la construcción de nuevas instituciones. Toda vez que en las anteriores prevalecía, evidentemente el espíritu autoritario, no sólo ello, también estaba todo dispuesto para que a la muerte de Franco el sucesor continuara con el régimen. De modo tal que los artífices de la democracia rompieron completamente con ellas e identificaron que “la construcción de un sistema político democrático y plural”, era la opción necesaria. Un proceso de este tipo se enfrenta con la necesidad de organizar un espacio institucionalizado de pluralismo político<sup>164</sup>, consecuentemente se permite la creación de los partidos políticos, los cuales al igual que en México, son reconocidos como el elemento indispensable conductores del pluralismo político. La Constitución Española, como veremos en otro capítulo, les reconoce su ejercicio de acción y el derecho de asociación, asimismo al igual que en México, los partidos políticos han motivado la estabilidad y el elemento de contención de la violencia, durante el proceso de transición.

El sistema de partidos fue evolucionando posteriormente a la muerte de Franco, en 1977 se legalizan para poder competir en las elecciones de ese mismo año, el Ministerio del Interior registró a los partidos políticos y el “Gobierno elabora el Real Decreto - ley de Normas Electorales, para la celebración de los comicios”<sup>165</sup>. Retomando a Przeworski, al señalar que existen dos procesos paralelos en una transición, uno para erradicar al régimen de partida y el segundo para construir el nuevo, ésta fase es un elemento clave para demostrarlo, ya que al legalizarlos inició la construcción del sistema político, posteriormente en 1978 “Las mismas Cortes que hicieron la Constitución, aprobaron (...) la Ley 54/1978, de 4 de

---

<sup>164</sup> Ibid, pp. 54.

<sup>165</sup> Román Marugán. Op. Cit., pp.96

diciembre , de Partidos Políticos”<sup>166</sup>, es decir sentaron las bases no solo del reconocimiento de los partidos, si no de un sistema de partidos al reconocerlos vía constitucional como garantes del pluralismo, y al crear una ley específica para regular el derecho de asociación, estructura, mecanismos de control y su financiamiento. Posteriormente nueve años después se aprobó la “Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, que sustituyó a las normas de la de 1978 sobre financiamiento”<sup>167</sup>. Es decir la élite entrante tuvo la visión de construir las bases jurídicas para implementar no sólo un sistema de partidos y de un sistema electoral, sino las bases del sistema político, es decir que los partidos ocupen los órganos políticos concretamente el Parlamento y el Gobierno<sup>168</sup>, pero que también rindan cuentas.

Retomando nuevamente los criterios característicos de la teoría clásica de la transición, específicamente a Schmitter y O’Donnell, quienes señalan que “a medida que avanza la liberalización, también se intensifican las demandas de democratización”<sup>169</sup>, el caso español fue tornándose de esa manera, si bien Franco permitió indicios de liberalización política, controlado desmedidamente, una serie multifactorial desencadenó el colapso del régimen, pero al mismo tiempo, la élite entrante identificó claramente que el objetivo era la democracia, de tal modo que fue construyendo una serie de elementos que dieron como resultado, en menos de una década insertar a España en la democracia plena.

“En la práctica, la liberalización política practicada desde regímenes autoritarios genera una lógica de competencia y participación políticas que termina por inducir o acelerar el colapso y/o la transformación de dichos regímenes. Este ha sido el caso, por ejemplo, de transiciones democráticas como las ocurridas en España....”<sup>170</sup>. Por ello la liberalización en España fue condicionante para la democratización, la cual llegó en poco tiempo, aunque sobre el camino se fueron integrando diversos ordenamientos jurídicos para apoyarla.

### **III. Algunos conceptos importantes: fiscalización, control, sanción,**

---

<sup>166</sup> Morodo, Raúl y Murillo de la Cueva, Pablo Lucas. *El Ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, UNAM, México, 2001, pp. 52

<sup>167</sup> Ibid, pp. 53

<sup>168</sup> García-Pelayo, Op. Cit., ibid. pp. 87.

<sup>169</sup> O’Donnell y Schmitter, Op. Cit., Vol. 4, pp. 25

<sup>170</sup> Cansino, Op. Cit., César. Pp. 46

## **transparencia, difusión y rendición de cuentas.**

Como se ha observado, en la primera parte del capítulo, se presentó la manera en que los partidos políticos inciden en la vida política del Estado, asimismo cómo han trascendido e influido en aquel, de tal manera que los partidos políticos son los actores principales de la competencia democrática. Por ello forman parte del Estado y es imprescindible regularlos y financiarlos, con la finalidad de que prevalezca la equidad de competencia y de que no sean objeto de financiamiento ilícito.

Las reformas electorales ya mencionadas en el caso de México, fueron trascendentales para la formación primeramente de un sistema de partidos y posteriormente un Estado de partidos, con lo cual el sistema político se fortaleció, sin embargo había que otorgar más derechos a los partidos políticos, se lo habían ganado. Al fortalecerse el sistema de partidos tendrían que contar con condiciones mínimas de equidad, no sólo vía jurídica también contar con las condiciones indispensables para su competitividad y competencia, por ello se otorgó el financiamiento público.

Sin embargo otro elemento relacionado estrechamente con el financiamiento es la fiscalización, ambos componen un binomio indisoluble, hay que asegurar que ese dinero sea desembolsado con responsabilidad, por medio del control a través de la fiscalización para resguardar la integridad de los recursos, vigilar la legalidad de su uso, empleo y eficacia.

De modo tal que la fiscalización hace posible emplear instrumentos de control y a su vez permite la comprobación e inspección del ingreso, el gasto, verifica el uso y la legalidad. Los instrumentos de control son diversos en primera instancia la normatividad y la reglamentación, los contables y Lujambio señala el monitoreo, la publicidad y la coadyuvancia entre autoridades<sup>171</sup>, los cuales posibilitarán una fiscalización integral.

---

<sup>171</sup> Lujambio, Alonso. “La Fiscalización de los Gastos de los Partidos Políticos en América Latina. Una propuesta para el análisis”. En Dieter Nohlen y otros, *Segundo Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, FCE, México en prensa.

Otro elemento importante que asegura atender las disposiciones emitidas por la normatividad existente y previene las infracciones son las sanciones. Tal vez el problema radica en que los partidos políticos no tienen responsabilidad en sus gastos, porque no atienden la legislación vigente, de modo que al vincular la legislación con sanciones, estas evidentemente incidirán en el seguimiento de la ley.

Las sanciones reducen la actividad prohibida, pero sin aquellas ésta es recurrente y el seguimiento a la norma es difícil. Un ejemplo son los casos denominados pemexgate y Amigos de Fox, ambos relacionados con financiamiento ilegal, en el primero PEMEX transfirió dinero público al PRI, el segundo recibió financiamiento triangulado rebasando los topes establecidos de financiamiento privado. Ambos partidos políticos recibieron sanciones millonarias nunca antes impuestas, lo cual obligó a reformular los Estatutos de ambos partidos, como se verá más adelante. En consecuencia las sanciones son un instrumento elemental en materia de fiscalización, porque es el elemento de contención para prevenir actividades ilícitas.

Por otro lado la transparencia es la actividad que permite a los ciudadanos conocer el ejercicio del gobierno e instituciones públicas, lo cual implica un elemento importante para que el ciudadano evalúe y verifique el desempeño del “ente” observado. La transparencia se está convirtiendo en un aliado importante de la democracia moderna toda vez que provoca que los “entes públicos”, sean parte del “escrutinio público” y los obliga a responsabilizarse de sus acciones reduciendo los márgenes de autoritarismo y arbitrariedad.

Sin embargo bajo esa responsabilidad subyace “la obligación de publicidad, [la cual] no vale sólo para los funcionarios del Estado, sino que también supone obligaciones para los políticos, los actores de la opinión pública y todos los que pretenden incursionar en el ámbito que denominamos esfera pública de la razón”<sup>172</sup>. En este orden de ideas pensadores como Rawls, Habermas y Bobbio coinciden en la idea de que una sociedad democrática y justa supone la transparencia del gobierno y la existencia de una cultura política que permite la

---

<sup>172</sup> Rodríguez Zepeda. Jesús. *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. Cuadernos de Transparencia N° 4, IFAI, México, 2004. pp. 42

ilustración y educación de los ciudadanos<sup>173</sup>. Concluyendo la transparencia es la auscultación del Estado y los “sujetos públicos”, sin embargo para lograr que la transparencia tenga resonancia en la sociedad es necesaria la difusión, ésta es la ventana de esa auscultación.

Sin la difusión resulta invisible el derecho de los ciudadanos a la información, Dahl lo considera como una institución de la poliarquía, es decir la transparencia debe darse a conocer, con motivo de que los receptores de la información, evalúen, difieran, decidan y supervisen. Por tanto la transparencia implica no sólo el acceso a la información pública al mismo tiempo implica la transmisión de la misma.

Hasta ahora hemos observado como el financiamiento está estrechamente vinculado con la fiscalización y cómo ésta deriva diversos componentes: control, transparencia, difusión, legalidad, responsabilidad, obligación y vigilancia. Sin embargo la fiscalización no es una pieza *per se* solitaria, forma parte de un engranaje mayor, elemental para la democracia, denominado rendición de cuentas, la cual “es la obligación que tiene el poder de responder en primer lugar a los ciudadanos quienes son su objeto de sustento y legitimación<sup>174</sup>”.

Dahl señala que “.... En los Países Bajos, la rendición de cuentas ante el parlamento se alcanzó en la primera década del siglo, en tanto que en los países escandinavos el parlamento logró quitarle ese control al monarca merced a agudas y prolongadas crisis institucionales: Noruega lo hizo en 1884 (aunque no se independizó de Suecia y de su monarquía hasta 1905), Dinamarca en 1901 y Suecia en 1918<sup>175</sup>”, la presencia de la rendición de cuentas en Europa data del siglo XIX, la legislación mexicana data del 2002. La rendición de cuentas surge debido al abuso del poder, en regímenes monárquicos y en la medida en que los Estados se van formalizando y las ideas democráticas se esparcen, aumentan los sistemas de “pesos y contrapesos”. Por lo cual la rendición de cuentas es un componente indispensable de la democracia. “Una sociedad será más democrática en la

---

<sup>173</sup> Ibid, pp. 50

<sup>174</sup> Peschard, Jacqueline. *Transparencia y Partidos Políticos*, Cuadernos de Transparencia N° 8, IFAI, México, 2005, pp. 11.

<sup>175</sup> Dahl, Op. Cit. *La Democracia y sus críticos*, pp. 160

medida en que se evite el conflicto entre la búsqueda del interés personal y el interés colectivo”<sup>176</sup>. Prevalciendo indudablemente éste último toda vez que el interés colectivo frenará el personal, es decir el poder.

O’Donnell y Schmitter han señalado que la rendición de cuentas, en regímenes autoritarios, debe darse desde la transición “Sin garantías efectivas, los derechos democráticos degeneran en un mero formalismo; y sin rendición de cuentas al electorado, la liberalización puede ser manipulada o revertida según los intereses de los gobernantes”<sup>177</sup>. Es decir como ya se ha señalado ambos autores, consideran que en el traspaso del autoritarismo a la democracia, el primer paso es la liberalización, por tal motivo en ella deben existir garantías efectivas y rendición de cuentas, con el objeto de permitir el acceso democrático.

Sin embargo la rendición de cuentas no sólo es la relación entre el gobierno y los ciudadanos, O’Donnell define la *Accountability horizontal*<sup>178</sup> como aquellas acciones que “son emprendidas por una agencia estatal con el propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones (o eventualmente inacciones) de otra agencia estatal que se presumen ilegales, tanto bajo los supuestos de transgresión como de corrupción”<sup>179</sup>. Es el control que el propio gobierno se impone así mismo, en la lógica de que él otorga el presupuesto o financiamiento, puede pedir cuentas de las finanzas, como sería el caso de algunas entidades públicas como los partidos políticos, entre otros.

Pero ¿por qué la rendición de cuentas debe abarcar a los partidos políticos? Aunque éstos no forman parte del sector gubernamental, sí son parte del Estado, sólo ellos presentan candidatos a puestos de elección popular, gobiernan, representan a los ciudadanos, legislan, vetan y promueven leyes, así mismo nombran funcionarios, etc. La Constitución los denomina como “entidades de interés público” y “formadores de la voluntad popular”, de modo que ello les permite obtener recursos del Estado y otros beneficios, por lo tanto el ser

---

<sup>176</sup> López Presa Octavio J. “El Paradigma de la rendición de cuentas”, en López Presa Octavio. *La Rendición de Cuentas en Política Social*, Cultura de la Rendición de Cuentas N° 3, Auditoría Superior de la Federación, México, 2002, pp. 8.

<sup>177</sup> Elizondo Mayer –Serra, Op. Cit., pp. 11

<sup>178</sup> Define dos: Horizontal, la cual se encuentra relacionada con instituciones públicas encargadas de vigilar a las mismas entidades públicas gubernamentales; y la Vertical se refiere a la responsabilidad de los gobiernos frente a los ciudadanos.

<sup>179</sup> O’Donnell Guillermo. “Accountability Horizontal: La Institucionalización legal de la desconfianza política”. en *POSTData*, Revista de Reflexión y análisis político, N° 7, Buenos Aires, mayo de 2001, pp. 11 - 34.

objeto de fiscalización no sólo le permite rendir cuentas al Estado, sino también a los ciudadanos que represente y que voten por él. En este sentido Peschard señala que “En realidad, los partidos están a caballo entre el espacio de las organizaciones de la sociedad y el de las instancias estatales y públicas, es decir, se mueven entre los espacios público y privado”<sup>180</sup>. Por ello al ser sujetos financiados los partidos reciben enormes cantidades de dinero, sobre todo durante procesos electorales, ello sin contar el financiamiento privado que los propios partidos políticos reciben por su cuenta. De modo tal que los gastos erogados por los partidos políticos son exorbitantes, sobre todo durante los procesos electorales, ello sin contar los relativos a viáticos, sueldos, operación del partido y ahora durante las precampañas, en donde se ha observado que el dispendio de recursos se ha magnificado. Así que la fiscalización es un procedimiento que no se encuentra a discusión, hay que verificar que la utilización del dinero sea legal, transparente, eficaz y de ser necesario sancionar.

Por tal motivo la fiscalización es un instrumento de la rendición de cuentas, éste último concepto cuenta implícitamente con la obligación de informar por parte de las entidades públicas, justificarlo ante los ciudadanos, [lo cual remite a otro elemento: el derecho de los ciudadanos a ser informados], y a ser sancionado en su caso<sup>181</sup>. Por consiguiente si la rendición de cuentas es la obligación de informar, la fiscalización es la verificación de esa información que debe ser conocida, difundida y en su caso sancionada.

Por lo tanto un sistema de rendición de cuentas es el conjunto de reglas, instituciones, fiscalización, control, responsabilidades, difusión y sanciones que permiten verificar el uso de recursos y las actividades en este caso financieras de los entes públicos incluyendo a los partidos políticos.

#### **IV. Recapitulación**

---

<sup>180</sup> Peschard, Op. Cit., 2005, pp. 19

<sup>181</sup> Schedler Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, N° 3, IFAI, México, 2004, pp. 11-19.

En este capítulo se observó como la teoría proporciona elementos para explicar el tránsito a la democracia de México y de España, así mismo cómo ambas transiciones partieron de regímenes autoritarios de partido único, guardando las debidas proporciones y cómo presenciaron la democracia, bajo reglas, tiempos y rumbos distintos. Sin embargo la gran similitud está en la visión de ambos países en crear un sistema de partidos políticos fuertes, sólidos y competitivos, es decir cayeron en cuenta que los partidos representan la vía plural, pacífica para el acceso al poder. De tal modo que los partidos se han ido fortaleciendo y forman parte no sólo de la vida política del país sino del Estado, toda vez que nombran funcionarios, representan ciudadanos, legislan, promueven y vetan leyes, gobiernan y sobre todo presentan candidatos a cargos de representación popular, por tal motivo han adquirido derechos y sobre todo obligaciones.

Así que sujetarlos al igual que a los funcionarios públicos a la fiscalización y a la rendición de cuentas, es la responsabilidad que deben asumir no sólo con el Estado, otorgante del financiamiento, también con los ciudadanos que gobiernan y han votado por ellos. En este contexto, posterior a las reglas electorales y al surgimiento del estado de partidos, es primordial avanzar en la construcción de un sistema de pesos y contrapesos, es decir un sistema de rendición de cuentas, que impidan el uso arbitrario del poder y sobre todo que permita la equidad entre los partidos políticos no sólo en contiendas electorales, también en periodos ordinarios. La fiscalización es un instrumento, es un acto reflejo de la rendición de cuentas, es el punto de partida para construir, junto con la legislación, un sistema de rendición de cuentas.

Finalmente es importante considerar que la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas son mecanismos para controlar el poder pero no sólo sirve para que los ciudadanos participen<sup>182</sup>, es decir la rendición de cuentas representa la obligación, como ya se ha mencionado, pero también obliga al ciudadano a participar, al mantenerse informado y al exigir cuentas al Estado y a los partidos.

---

<sup>182</sup> Peschard, Op. Cit., 2005, pp. 15

La relación que guardan la fiscalización, el control y la vigilancia de recursos con la democracia se encuentra fundamentado en el sistema de pesos y contrapesos, es decir aquel sistema de control del propio poder, el cual privilegia los derechos colectivos por encima del interés particular de una élite o grupo.

Es importante considerar la fiscalización como un valor de la democracia toda vez que éste se encuentra relacionado con otros como la responsabilidad, en un sistema democrático, la libertad obliga a ser responsable y a responder por los propios actos. Con justicia porque permite un equilibrio entre partes, en la democracia un marco legal garantiza las libertades, determina límites, resguarda los derechos y sanciona. De modo que la rendición y la fiscalización deben ser legisladas con el objeto de institucionalizarlas, sin reglamentación se vulnera la democracia y el estado de derecho, porque no limita ni equilibra el poder. De tal manera que ambas deben estar plasmadas en la legislación para generar una democracia de calidad.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **Legislación vigente en materia de fiscalización de los partidos políticos.**

El presente capítulo está dedicado a la revisión de la legislación vigente, en relación a la fiscalización de los recursos públicos y privados obtenidos por los partidos políticos, tanto en México como en España. El propósito es estudiar los criterios imperantes en la normatividad, características, carencias y la vinculación jurisdiccional en caso de sanciones.

El financiamiento a los partidos políticos es una actividad indispensable para la subsistencia de estas asociaciones, tanto fondos públicos como los privados permiten a los partidos entrar en la esfera de la competencia<sup>183</sup>; sin embargo, existe la discusión en torno a que el financiamiento público otorgado es excesivo y más aún el gasto realizado por ellos durante los periodos electorales.

La fiscalización de los partidos es una actividad ligada al financiamiento, prioritaria para transparentar los recursos obtenidos y los gastos realizados. Es el medio para resguardar la integridad de los recursos, vigilar la legalidad de su uso, empleo y eficacia.

El binomio financiamiento – fiscalización, fundamenta su razón de ser en la equidad y en la rendición de cuentas, toda vez que sus principales propósitos son la igualdad de condiciones durante el proceso electoral, fuera de éste y a su vez el control en el empleo de los fondos otorgados. De tal forma que la necesidad de establecer normas para garantizar una óptima administración del financiamiento y de la fiscalización en las contiendas electorales, así como fuera de éstas, han permitido que el Estado<sup>184</sup> desarrolle un marco jurídico mínimo, así como un complejo institucional acorde al mismo.

En este sentido México cuenta con legislación en diversas leyes y reglamentos que permiten el control del financiamiento y de la fiscalización, aunque ésta no se encuentra regulada

---

<sup>183</sup> Aún sin procesos electorales, los partidos políticos casi siempre se encuentran en campaña, por ello es necesario dotarlos de financiamiento.

<sup>184</sup> Entre los principales roles del Estado se encuentran: instrumentar, regular, fiscalizar y sancionar.

específicamente en una ley; es decir, que el marco jurídico que regula la fiscalización, en nuestro país, aparece sólo en reglamentos del IFE. Es decir la rendición de cuentas y la transparencia en México se solventa con reglamentos emitidos por la autoridad electoral.

La legislación en la que se encuentra normatividad en torno a financiamiento y fiscalización es: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Reglamento para el Financiamiento Público de las actividades específicas que realicen los Partidos Políticos como entidades de Interés Público, el Reglamento de Fiscalización de los Partidos Políticos. Los dos primeros ordenamientos hacen mención respecto al control del financiamiento, sin embargo los últimos reglamentos señalados, elaborados por el Instituto Federal Electoral, detallan la norma en la materia. Asimismo se puede considerar a la jurisprudencia y las tesis relevantes que ha emitido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como materia para legislar, toda vez que éstas fueron dictadas por los vacíos jurídicos, con los que cuenta la legislación.

En cuanto a las sanciones se observan el Código Federal Penal y el Reglamento del Consejo General para la tramitación de los Procedimientos para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas establecidas en el Título Quinto del COFIPE. Y las tesis relevantes que ha emitido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por lo anterior es importante hacer mención que nuestro país cuenta con una regulación de la fiscalización, que no ha sido legislada por el Congreso, es decir ha sido normada a través de reglamentos emitidos por la institución correspondiente: el IFE. De tal manera que los reglamentos no han sido, desde mi punto de vista, objeto de discusión por parte de todos los actores políticos involucrados<sup>185</sup>, sólo de manera parcial.

---

<sup>185</sup> Esta discusión no es el objeto de estudio del presente capítulo.

Otros países como España cuentan con una legislación diversa que ha desarrollado un sistema de fiscalización con elementos sofisticados, lo cual les ha permitido de cierto modo contar con un control de los gastos e ingresos que compete al Poder Judicial.

La creación de instituciones como el Tribunal de Cuentas<sup>186</sup>, y las diversas leyes que regulan a los partidos políticos han propiciado un complejo de mayor especialización en el control de los mismos y han fortalecido el sistema de rendición de cuentas.

La normatividad vigente en España para el financiamiento y la fiscalización son: la Constitución Española, la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, del Régimen Electoral General (BOE núm. 147, de 20 de junio), la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio (BOE núm. 158, de 3 de julio), sobre Financiación de los Partidos Políticos, en su redacción dada por la Ley Orgánica 1/2003, de (BOE núm. 60, de 11 de marzo), la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (*BOE núm. 154, de 28 de junio*), la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

De tal modo que la importancia de observar los diversos ordenamientos que regulan al financiamiento y la fiscalización de los partidos políticos, radica en la necesidad de mantener un control del origen del dinero que ingresa a un partido y la utilización del mismo. La fiscalización de esos recursos da cuenta a los ciudadanos del manejo de sus impuestos y a su vez mantiene la equidad de los ingresos de los partidos políticos. De este modo la revisión de la legislación española permite agregar un elemento de contraste, en relación a la legislación mexicana. Toda vez que España, considero, hasta el momento ha resuelto la cuestión de la fiscalización de los recursos, a los partidos, más no la del financiamiento. De tal suerte que han creado en torno a los partidos políticos un espacio institucionalizado de pluralismo político<sup>187</sup> y al mismo tiempo han diseñado instituciones que fortalecen ese espacio.

---

<sup>186</sup> El Tribunal de Cuentas es un órgano jurisdiccional, especializado en la revisión y fiscalización de los egresos del Sector Público, incluyendo a los partidos políticos, el cual depende directamente del Poder Legislativo.

<sup>187</sup> Colom Francisco. *La transición Española: del autoritarismo a la democracia*, temas de la Democracia, Conferencias Magistrales N° 5, IFE, México, 1997, pp. 54

En este sentido a continuación se presenta la normatividad en torno a la fiscalización del financiamiento que reciben los partidos políticos, que actualmente se encuentra vigente en los casos de México y España.

## **I. Financiamiento de los partidos políticos**

### **I. México**

El financiamiento público a los partidos políticos está fundamentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su art. 41 fracción II, el cual señala que su objetivo es el otorgamiento de recursos públicos, para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

Las ministraciones son anuales, equitativas, prevaleciendo el financiamiento público al privado. Así mismo señala otras prerrogativas como el acceso a los medios masivos de comunicación, específicamente la radio y televisión, un régimen fiscal especial, otorgamiento de franquicias postales y telegráficas necesarias para sus funciones. El financiamiento se otorga aquellos partidos políticos que mantienen su registro ante el Instituto Federal Electoral.

La distribución<sup>188</sup> se desarrolla de la siguiente manera: un cálculo de los costos mínimos de campaña, el cual será realizado por el Instituto Federal Electoral, más el número de senadores y de diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. De la cantidad total resultante de acuerdo al cálculo anterior, el 30 % se distribuye de manera igualitaria entre los partidos políticos y el 70% restante de acuerdo al número de votos obtenidos en la última elección de diputados.

---

<sup>188</sup> Art. 41, Fracción II, inciso a), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Trillas, 2000.

El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivale a una cantidad igual al monto del financiamiento público, que corresponda a cada partido político por actividades ordinarias ese año.

En relación al acceso a los tiempos en radio y televisión, la ley contempla tres formas de acceso:

1) **Tiempos ordinarios:** Se refiere al tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, en donde cada partido político disfruta de 15 minutos mensuales en cada medio de comunicación. Además cuentan con tiempo para participar conjuntamente en programas especiales coordinados por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas, el cual se transmite dos veces por mes. El uso del tiempo se distribuye en dos programas semanales y el orden es mediante sorteo<sup>189</sup>.

2) **Tiempos durante campañas electorales:** Durante éstas los partidos políticos utilizarán, por lo menos, la mitad del tiempo que les corresponda para difundir el contenido de sus plataformas electorales<sup>190</sup>. Con el fin de difundir sus candidaturas, independientemente del tiempo ordinario, los partidos pueden acceder a las transmisiones en radio y televisión de la siguiente manera: elección presidencial tiempo de 250 horas en radio y 200 en TV. Elección del Congreso de la Unión, corresponderá al 50% de los totales previstos de la elección presidencial. Y adicionalmente se adquirirá por conducto del IFE tiempos, los cuales se distribuirán hasta 10,000 promocionales en radio y 400 en TV, con duración de 20 segundos<sup>191</sup>.

3) **Contratación de tiempos en radio y televisión.** Derecho exclusivo de los partidos políticos para la contratación de tiempos en radio y televisión para difundir mensajes para la

---

<sup>189</sup> Art. 45, COFIPE

<sup>190</sup> Art. 44, COFIPE

<sup>191</sup> En ningún caso el costo total de los promocionales excederá el 20% del financiamiento público que corresponda a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial y el 12% cuando sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión, art. 47, COFIPE.

obtención del voto durante las campañas electorales. Para lo cual los candidatos sólo pueden hacer uso de los tiempos que les asignen su partido político, o coalición<sup>192</sup>.

En materia fiscal<sup>193</sup> el Código Electoral señala de manera particular que los partidos políticos nacionales no son sujetos de impuestos a las actividades relacionadas con rifas y sorteos celebrados, ferias, festivales u otros eventos para allegarse recursos; sobre la renta por enajenación de inmuebles; y por ingresos provenientes de donaciones, venta de materiales que los mismos partidos editen.

Por otro lado en cuanto al financiamiento de los partidos políticos el Código Electoral en su artículo 49, señala que estos cuentan con derecho a recibir financiamiento público. Asimismo establece cuatro modalidades de financiamiento los cuales son:

**a) Financiamiento Público.**

Corresponde a los recursos que el Estado proporciona a los partidos políticos a través del IFE, el Consejo General del IFE determina anualmente, en base a estudios presentados, los costos mínimos de una campaña para diputado, senador y para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando<sup>194</sup> como base los costos aprobados del año anterior y los actualiza tomando en consideración el índice nacional de precios al consumidor, que determine el Banco de México.

Las cantidades que el IFE determine para cada partido, se entregan en mensualidades, en relación a los partidos políticos con nuevo registro posterior a la última elección, cuentan con derecho al otorgamiento de financiamiento público. Se le otorgará a cada partido político el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y en el año de la elección una cantidad adicional igual para gastos de campaña.

---

<sup>192</sup> Art. 48, COFIPE

<sup>193</sup> Art. 50, COFIPE

<sup>194</sup> El cálculo de éste se mencionó anteriormente.

## **b) Financiamiento Privado.**

Son los ingresos que por concepto de donaciones o cuotas que los simpatizantes, militantes u otras personas aportan, es decir se refiere al que no provenga del erario público, el cual de acuerdo al COFIPE, o aportaciones de sus organizaciones sociales, cuotas voluntarias, que los candidatos aporten<sup>195</sup> a sus propias campañas.

Las aportaciones de los simpatizantes en dinero o en especie, podrán realizarse por personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país. Cada partido político no podrá 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<sup>196</sup>. Así mismo se prohíben las aportaciones de personas no identificadas<sup>197</sup>.

Las aportaciones en dinero realizadas por personas físicas o morales, de acuerdo al art. 49 del COFIPE, tienen un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público, para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes del año que corresponda. Dichas aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar los topes mencionados.

Como novedad encontramos que el Reglamento de Fiscalización permite y establece criterios para aportaciones<sup>198</sup> telefónicas con claves 01-800 y 01-900, el primero se encuentra dentro del rubro de financiamiento privado y el segundo como ingresos por colectas públicas, sorteos, juegos etc. Las aportaciones se realizarán a una cuenta bancaria específica y con cargo a tarjetas de crédito para el depositante. Los partidos políticos deben

---

<sup>195</sup> 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. Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido. Art. 49, numeral II, COFIPE.

<sup>196</sup> Art. 4.2 del Reglamento de Fiscalización, 2005, IFE. Y art. 49, numeral 11, inciso b, fracción I. del COFIPE, IFE, 2000.

<sup>197</sup> A excepción de las aportaciones en colectas en vías públicas. Art. 5.1. Reglamento Fiscalización.

<sup>198</sup> Los partidos que decidan utilizar el mecanismo de recaudación con clave 01-800, deberán apegarse a los límites anuales establecidos de conformidad con el artículo 3.2 del Reglamento, el cual se refiere a la obligación de los partidos políticos de notificar a la Sría. Técnica de los montos mínimos y máximos de sus aportaciones.

presentar a la autoridad electoral un control de llamadas consecutivas, así como recibos comprobatorios de éstas.

### **c) Autofinanciamiento.**

Está conformado por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades tales como conferencias, espectáculos, juegos, sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda, así como cualquier otra similar que realicen para la obtención fondos. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes. Para obtener financiamiento por rendimientos financieros los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionalmente a las provenientes de las modalidades del financiamiento señaladas.

### **d) Financiamiento por Créditos**

Otra modalidad de financiamiento que no se encuentra especificada en el COFIPE, es la contratación de créditos bancarios, el cual se encuentra más puntualizado en el art. 7 del Reglamento de Fiscalización, el cual señala como monto máximo de crédito, la diferencia entre el monto total del financiamiento público anual aprobado del partido y año correspondiente; y el monto total del financiamiento privado que haya recibido en dicho año hasta la fecha de celebración del crédito.

Por otro lado el COFIPE prohíbe las aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia de: los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la Federación, de los Estados y los Ayuntamientos; las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal; los partidos políticos, personas físicas, morales u organismos extranjeras; ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; personas que vivan o trabajen en el extranjero; empresas mexicanas de carácter mercantil. Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir aportaciones

de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública<sup>199</sup>.

## 2. España

Con respecto a España la ley establece que no sólo los partidos políticos son susceptibles de financiamiento público<sup>200</sup>, también a las federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, el artículo 2 de la Ley Orgánica 3/1987, sobre Financiación de los Partidos Políticos, señala las distintas formas de financiamiento, las cuales puede dividirse en cuatro: financiamiento público, privado, autofinanciamiento y créditos obtenidos.

### a) **Financiamiento Público**<sup>201</sup>.

Son los recursos otorgados por el Estado, las subvenciones estatales a los Grupos Parlamentarias de las Cámaras de las Cortes Generales y a los Grupos parlamentarios de las Asambleas Autonómicas, y el financiamiento estatal anual.

El Estado otorgará a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1985 de Régimen Electoral General, subvenciones anuales no condicionadas, con cargo al erario, para atender sus gastos de funcionamiento ordinario. De igual modo se podrá incluir en los Presupuestos Generales del Estado una asignación anual para sufragar los gastos de seguridad en los que incurran los partidos políticos para mantener su actividad política e institucional.

La distribución<sup>202</sup> del financiamiento se hace en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones de la Cámara correspondiente. Para su asignación se dividirá el presupuesto en tres cantidades iguales. Una de ellas se distribuirá en proporción al número de escaños obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados, y las dos restantes, proporcionalmente a todos los votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones. No se computarán los

---

<sup>199</sup> Art. 49 COFIPE.

<sup>200</sup> Art. 127, *Ley Orgánica del Régimen Electoral*

<sup>201</sup> Art. 3 de la Ley Orgánica 3/1987, del 2 de julio de *Financiación de los Partidos Políticos*, España.

<sup>202</sup> *ibidem*

votos obtenidos en aquellas circunscripciones en que no se hubiere alcanzado el 3 por ciento de los votos válidos exigidos en el artículo 163.1.a) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Asimismo la Ley de Financiación establece lo siguiente para la distribución del financiamiento: una cantidad fija por escaño obtenido en cada Cámara, una cantidad fija por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura en cada Cámara, la cantidad global destinada al financiamiento se consigna en los Presupuestos Generales del Estado. El Estado otorgará financiamiento a los partidos y demás entes, por presentar candidatos a elecciones: Cortes Generales (diputados y senadores), Concejales (municipales), y Diputados al Parlamento Europeo. El órgano encargado de otorgar el financiamiento es la Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales del Ministerio del Interior.

Por otro lado, la Ley del Régimen Electoral señala que el financiamiento público no procede para todos aquellos partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que sean declarados ilegales, es decir incurran en conductas relativas a propiciar, legitimar, apoyar grupos terroristas y/o vulnerar los principios democráticos<sup>203</sup>. De igual modo no opera a favor de dichas formaciones políticas cuando, en sus órganos directivos, grupos parlamentarios o políticos, o en sus listas electorales incluyan o mantengan a personas condenadas por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo o delitos graves contra las instituciones del Estado.

#### **b) Financiamiento privado**

En él se integran las cuotas, aportaciones de afiliados y simpatizantes, así como las herencias o legados que les sean otorgados.

Los partidos políticos pueden recibir aportaciones procedentes de personas jurídicas, para lo cual se adoptará un acuerdo. No podrán aceptar o recibir directa o indirectamente:

- a) Aportaciones anónimas, que en su totalidad sobrepasen el 5% de la cantidad asignada al presupuesto general de un año.**

---

<sup>203</sup> Art. 9 de la Ley Orgánica 6/2002 de 27 de junio, de Partidos Políticos (BOE núm. 154, de 28 de junio).

- b) Aportaciones procedentes de una misma persona física o jurídica, superiores a la cantidad de 10.000.000<sup>204</sup> de pesetas al año.
- c) Aportaciones procedentes de empresas públicas ni de empresas que, mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras o suministros para alguna Administración Pública<sup>205</sup>.

Los partidos políticos podrán recibir aportaciones procedentes de personas extranjeras de acuerdo a los límites y condiciones que establece la Ley de Financiamento, sin embargo, los partidos no podrán aceptar cualquier forma de financiación por parte de gobiernos y organismos públicos extranjeros, sin perjuicio de las subvenciones de funcionamiento establecidas por el Parlamento Europeo.

### **c) Autofinanciamiento y Obtención de Créditos.**

El primero se refiere a las actividades propias del partido político y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio.

Los partidos políticos tienen la facultad de solicitar y obtener créditos financieros de la banca, sin embargo, sólo podrán disponer de hasta un 25% de ingresos correspondientes del financiamiento público, para el pago de anualidades de amortización por las operaciones de crédito obtenidas<sup>206</sup>. Es decir que la ley permite a los partidos utilizar créditos para allegarse de fondos, y permite la utilización de fondos públicos para el pago de intereses devengados por los créditos.

Por otro lado la ley<sup>207</sup> establece que el Estado puede conceder adelantos del financiamiento a los partidos políticos, federaciones y coaliciones que hubieren obtenido escaños en las últimas elecciones en Cortes Generales, Parlamento Europeo o municipales. Las subvenciones no excederán al 30% de la cantidad recibida por el mismo partido en las

---

<sup>204</sup> Cantidad que corresponde a 60,132 Euros y a 790,735 pesos mexicanos, conversión de divisas: Yahoo España, 20 marzo 2006. Es importante señalar que la legislación española lo establece en pesetas.

<sup>205</sup> Art. 5 de la Ley Orgánica 3/1987, del 2 de julio de *Financiación de los Partidos Políticos*, España

<sup>206</sup> Art. 9 *ibid* y Morodo Raúl, *El Ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001. pp. 174.

<sup>207</sup> Art. 127 bis, de la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, del *Régimen Electoral General* (BOE núm. 147, de 20 de junio).

últimas elecciones equivalentes. A partir de 90 días posteriores a la convocatoria, el Estado pone a disposición de los administradores los adelantos. Los mismos deberán devolverse después de las elecciones.

#### **d) Acceso gratuito en medios de comunicación**

La Ley Electoral señala el derecho de los partidos políticos para la utilización de tiempos gratuitos, en los medios de comunicación públicos para las campañas electorales. La distribución se realiza de acuerdo al número total de votos obtenidos por partido político en las elecciones anteriores. Para la distribución de candidatos a las Cámaras sólo se toma en cuenta los resultados de las elecciones anteriores a diputados<sup>208</sup>

El derecho a los espacios de transmisión gratuita sólo corresponde a aquellos partidos, federaciones o coaliciones que presenten candidaturas en más del 75% de las circunscripciones comprendidas en la programación del medio correspondiente. El tiempo se distribuye de la siguiente manera:

- a) Diez minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que no concurrieron o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones equivalentes.
- b) Quince minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, no hubieran alcanzado el 5 por 100 del total de votos válidos emitidos en el territorio nacional o, en su caso, en las circunscripciones a que hace referencia el artículo 62.
- c) Treinta minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, hubieran alcanzado entre el 5 y el 20 por 100 del total de votos a que se hace referencia en el párrafo b).
- d) Cuarenta y cinco minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones equivalentes, hubieran alcanzado, al menos, un 20 por 100 del total de votos a que hace referencia el párrafo b)<sup>209</sup>.

Aquellos partidos, asociaciones o federaciones que no presenten candidatos, cuentan con derecho a 15 minutos de tiempo si hubieran obtenido en las anteriores 20 % de votación

---

<sup>208</sup> Arts. 61-63, *ibid*

<sup>209</sup> Art. 64 *ibid*

total emitida. El órgano encargado de vigilar y distribuir los espacios gratuitos para propaganda electoral es la Junta Electoral Central a propuesta de la Comisión de Radio y Televisión.

Por otro lado el Art. 66 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, garantiza el respeto al pluralismo político, social y la imparcialidad informativa de los medios de comunicación públicos en proceso electoral. Las decisiones de los órganos de administración de los referidos medios durante período electoral son recurribles ante la Junta Electoral.

## **II. Fiscalización de recursos a los partidos políticos**

### **1. México**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en el art. 41 último párrafo que la ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos, así como los límites máximos de aportaciones, sistemas de control y vigilancia de los recursos con los que cuenten los partidos políticos. El art. 116 del mismo ordenamiento estipula que los criterios ya mencionados deberán ser tomados en cuenta para las leyes electorales de los Estados de la República. Es decir la constitución promueve la elaboración de procedimientos de control, vigilancia y sanciones del uso de recursos de los partidos, sin embargo no especifica la fiscalización de los mismos. Toda vez que dichos elementos no son suficientes, forman parte del sistema de fiscalización, conjuntamente con la verificación contable.

Al respecto el COFIPE señala en su artículo 38 inciso K, en obligaciones de los partidos políticos que éstos deben permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la comisión de fiscalización del IFE, así como la entrega de documentación que la propia comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos.

Asimismo en el artículo 49, numeral 5, del mismo ordenamiento señala que 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 fiscales. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine.

Para la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, así como para la vigilancia del manejo de sus recursos, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral será la encargada de realizar dicha actividad, la cual funcionará de manera permanente.

Por otro lado el Reglamento de Fiscalización<sup>210</sup> establece que los ingresos en efectivo como en especie que reciban los partidos, bajo cualquier modalidad de financiamiento deben contar con las siguientes características:

Deben ser registrados contablemente con la documentación correspondiente, ser depositados en cuentas bancarias a nombre del partido, manejadas mancomunadamente. Los ingresos en efectivo recibidos por el CEN y por los Comités Estatales deberán ser depositados en cuentas bancarias, distintas y con identificación particular, el partido tiene la obligación de acreditar el origen de todos los ingreso a las cuentas. El financiamiento privado que reciban los candidatos deberá ser recibido primeramente por un órgano del partido, a excepción de cuotas voluntarias y personales que cada candidato aporte exclusivamente para su campaña. El titular de estas cuentas es el partido. Los partidos no podrán recibir aportaciones o donativos en efectivo de una misma persona superiores a la cantidad equivalente a doscientos días de salario mínimo dentro del mismo mes calendario, si éstos no son realizados mediante cheque expedido a nombre del partido y proveniente de una cuenta personal del donante. Junto con los informes anuales, los partidos deberán presentar los contratos por créditos o préstamos obtenidos, con las instituciones financieras y los estados de cuenta que muestren los ingresos obtenidos<sup>211</sup>.

---

<sup>210</sup> Acuerdo en Sesión Extraordinaria del 10 de noviembre del 2005, del Consejo General del IFE.

<sup>211</sup> Art. 1-1.10, *Reglamento de Fiscalización* del Instituto Federal Electoral, 2005.

Se le atribuye la facultad a la Comisión de Fiscalización para que solicite a los partidos autoricen al Instituto para obtener toda la información relativa a contratos, cuentas, depósitos, servicios y cualquier tipo de operación activa, pasiva y de servicios, entre otras, que los partidos realicen o mantengan con cualquiera de las entidades del sector financiero, así como para que obtenga, en su caso, las certificaciones a que haya lugar<sup>212</sup>.

El artículo 2 referente a los ingresos en especie<sup>213</sup>, señala que los registros contables de los partidos deben separar los ingresos en especie y en efectivo. Los primeros deben documentarse en contratos escritos, los cuales cuenten con los datos del aportante, el bien aportado, el costo. Especifica que las aportaciones en especie son: donaciones de bienes muebles, inmuebles, entrega de los anteriores en comodato, uso gratuito de los mismos, condonaciones de deuda a favor del partido y los servicios prestados al partido a título gratuito

Siguiendo con los registros, del financiamiento a simpatizantes, cada partido debe llevar un registro general de las aportaciones en dinero y en especie que haga cada persona física o moral, el cual permita conocer el monto total de aportaciones por persona y las características de los bienes aportados. La relación debe presentarse totalizada por persona, incluyendo un desglose de cada cuota o aportación que haya efectuado cada una, incluyendo datos del aportante como el Registro Federal de Contribuyentes<sup>214</sup>.

Deben realizarse controles de registro distintos para las colectas en mítines o vías públicas, el cual será informado dentro del rubro de financiamiento de simpatizantes en efectivo; para los ingresos por autofinanciamiento deberán ser parte de otro registro distinto, ambos

---

<sup>212</sup> Art. Art. 1.11, *Reglamento de Fiscalización*, IFE, 2005.

<sup>213</sup> Las personas a las que se refieren los párrafos 2 y 3 del artículo 49 del Código, quedan prohibidas de realizar donaciones, condonaciones de deuda, bonificaciones, prestar servicios personales o entregar bienes a título gratuito o en comodato a los partidos. Art. 49 numeral 2 y 3: poderes de la Unión, dependencias administración pública, organismos paraestatales, estatales, municipales, ayuntamientos, partidos políticos o personas físicas o morales extranjeros, empresas mexicanas de carácter mercantil, ministros de culto, organismos internacionales, la solicitud de créditos provenientes de la banca de desarrollo y personas no identificadas.

<sup>214</sup> Art. 4.13 *Reglamento de Fiscalización*, 2005.

controles deberán especificar fecha, periodo, lugar y monto recaudado, importe desglosado de gastos, ingresos, fuentes de ingresos etc.<sup>215</sup>

#### **a) Control de egresos<sup>216</sup>.**

Los partidos deberán presentar registros contables con documentos originales de soporte, con respecto a los gastos por conceptos de viáticos y pasajes. En campañas electorales podrán ser comprobados por medio de bitácora hasta en un 10%. Y hasta de un 20% como gastos de operación ordinaria. Dichas bitácoras deberán contener datos como: lugar, fechas, erogación, monto, concepto específico del gasto, nombre, firma de autorización y anexarse comprobantes de gastos.

Para gastos de promocionales en medios de comunicación y anuncios espectaculares, los documentos comprobatorios serán las facturas expedidas por las compañías correspondientes, en hojas membretadas, en donde se incluirán datos específicos como: importe, IVA, valor unitario, número de promocionales, entre otros.

Finalmente derivado de la aprobación del voto en el extranjero en elecciones federales, el art. 11.5 del Reglamento de Fiscalización, prohíbe que los partidos utilicen recursos provenientes de financiamiento público o privado para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero.

#### **b) Gastos de campaña<sup>217</sup>**

Durante las campañas electorales los partidos políticos deberán abrir una cuenta bancaria única para candidato a Presidente de la República, para Senadores de la República deberán abrir una cuenta única por cada campaña, para Diputados Federales deberán abrir cuentas cuando la suma de sus recursos asignados más la suma de sus aportaciones rebase el monto equivalente al 5% del tope que haya establecido el Consejo General del IFE. Todas las cuentas deberán estar a nombre del partido y serán manejadas mancomunadamente, su cancelación deberá proceder en un plazo de 30 días naturales posterior al término de la

---

<sup>215</sup> Arts. 5.2 y 6.2, ibid.

<sup>216</sup> Art. 11 ibid.

<sup>217</sup> Art. 12, ibid

campaña electoral correspondiente, los remanentes que hubiere deberán transferirse a la cuenta del CEN del partido o a la estatal de la entidad federativa correspondiente.

Con respecto a los gastos en medios de comunicación como prensa, radio y televisión, deben presentarse facturas membretadas de las empresas correspondientes con datos específicos como número de inserciones, tipo de publicidad, nombre de publicación, nombre de estación radiofónica o canal y clave, número de *spots*, valor unitario, IVA, costo total y en el caso de prensa anexar los recortes de las publicaciones.

La contratación de espacios en medios de comunicación sólo es permitida para los partidos políticos, se prohíbe para candidatos, terceros y/o como donaciones.

El partido político puede contratar publicidad en anuncios espectaculares, para lo cual se tendrá que entregar un informe pormenorizado de toda la contratación realizada, la cual contendrá un anexo con facturas originales membretadas con los datos siguientes: nombre del partido contratante, del candidato, número de espectaculares, valor unitario, IVA, periodo de permanencia, ubicación, entidad federativa, medidas, detalle del contenido y fotografías. Se deberá entregar dentro de los 10 días posteriores a la celebración del contrato. Dicho informe deberá estar incluido en los informes de campaña correspondientes.

El mismo caso para las bardas o lugares de uso común, para la pinta de propaganda electoral, agregando como datos la autorización para la fijación de la propaganda, así como en salas de cines y páginas de internet.

### **c) Informes de los Partidos<sup>218</sup>**

Los partidos políticos deben presentar informes de los ingresos, financiamiento que reciban, así como su empleo y aplicación a la Comisión de Fiscalización del IFE. Tales informes deberán estar soportados por las balanzas de comprobación, contabilidad y documentos originales de respaldo. Presentarán dos tipos de informes:

---

<sup>218</sup> Art. 15, *ibid.* Y Art. 49-A, COFIPE.

1. Informes anuales<sup>219</sup>. Se presentarán a más tardar dentro de los siguientes 60 días posteriores al fin del año que se reporte. En él se incluirán los ingresos totales y gastos ordinarios, saldo inicial, saldo final, cuentas e inversiones. Gastos por actividad específica, contratación de publicidad, saldos por liquidar. Anexando estados de cuenta bancarios, documentación bancaria, balanzas de comprobación mensuales, balanza anual nacional, inventario físico, contratos
  
2. Informes de campañas, el cual se divide en dos:
  - a. Informes de Procesos Internos<sup>220</sup>. Se refiere a informes de ingresos y gastos para procesos electorales internos, con el objeto de selección de candidatos<sup>221</sup>; el 15 de mayo de año de la elección termina el plazo de los partidos políticos para presentar los informes de proceso internos. Cabe hacer mención que éste informe es novedoso, por lo tanto no se encuentra establecido en el Código Electoral.
  
  - b. Informes de Campañas<sup>222</sup>. Estos informes deben presentarse dentro de los 60 días siguientes a partir del día que concluyen las campañas electorales. Se deberá presentar un informe por cada campaña, los gastos deberán corresponder al periodo comprendido entre la fecha de registro hasta el fin de la campaña electoral correspondiente. Deberá reportarse todo lo concerniente a gastos: de propaganda, operativos de campaña (sueldos, salarios, arrendamientos, transporte, viáticos ect.), así como todos los gastos sufragados. Anexando estados de cuentas bancarios, balanzas de comprobación e inventario.

#### **d) Procedimiento de Fiscalización.**

---

<sup>219</sup> Art. 16, *ibid* y Art. 49-A, inciso a, COFIPE.

<sup>220</sup> Art. 16-A, *Reglamento de Fiscalización*

<sup>221</sup> Cabe hacer mención que el reglamento establece también la obligación para aquellos partidos que no hubiesen elegido a su candidato por elecciones internas, para lo cual se debe presentar un informe en el que se establezcan los gastos del ciudadano para su promoción, hasta su postulación como candidato.

<sup>222</sup> Art. 17, *ibid* y Art. 49-A, inciso b, COFIPE.

La Comisión de Fiscalización realizará el siguiente procedimiento para la revisión de los informes<sup>223</sup>.

#### 1. Revisión de Informes y Verificación de documentos<sup>224</sup>.

La Comisión cuenta con 60 días para revisar los informes anuales y 120 días para informes de campaña, así mismo cuenta con la facultad de solicitar a los partidos toda la documentación necesaria para la comprobación de lo reportado, y éstos a su vez cuentan con la obligación de presentar los documentos requeridos. De igual modo auditores podrán participar en cualquier etapa de la revisión de documentación. La Secretaría Técnica podrá solicitar a las personas que hayan extendido comprobantes de ingresos o egresos a los partidos que los confirmen o rectifiquen.

#### 2. Solicitud de aclaraciones y rectificaciones<sup>225</sup>

Si durante el proceso de revisión existieren errores u omisiones, los partidos políticos cuentan con un plazo de 10 días a partir de previa notificación para presentar aclaraciones detalladas para realizar un cotejo. Para ello los partidos pueden exponer o aportar información y pruebas que respalden sus afirmaciones.

Durante la revisión el Presidente de la Comisión, podrá convocar a los partidos políticos a reuniones con el objeto de que manifiesten sus aclaraciones.

#### 3. Presentación de Dictamen Consolidado<sup>226</sup>

Al terminar la etapa para rectificación o aclaración de errores, la Comisión cuenta con un plazo de 20 días para elaborar un Dictamen Consolidado, con base en los informes de

---

<sup>223</sup> La documentación señalada en este Reglamento como sustento de los ingresos y egresos de los partidos se deberá conservar en un plazo de cinco años, contados a partir de la fecha en que se publique en el Diario Oficial el Dictamen Consolidado correspondiente. Art. 28, Reglamento de Fiscalización.

<sup>224</sup> Art. 19, *Reglamento de Fiscalización*, IFE, noviembre 2005.

<sup>225</sup> Art. 20, *ibid*

<sup>226</sup> Art. 21, *ibid*

auditoría que haya elaborado para ello la Secretaría Técnica, con base en los informes presentados.

Dicho Dictamen será presentado al Consejo General del IFE tres días siguientes a su conclusión. El cual debe contener: los procedimientos y formas de revisión aplicados, el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes anuales y de campaña, documentación comprobatoria, señalando las aclaraciones y rectificaciones que hubiese, resultados de las auditorías realizadas y en el caso de haberlos errores o irregularidades encontradas.

Finalmente, la Comisión presentará ante el Consejo, un Dictamen Consolidado y un proyecto de resolución en el que proponga las sanciones si las hubiere. En caso de que hubiese violaciones competencia de otras autoridades se incluirán en el dictamen, para que la Secretaría Ejecutiva informe a la autoridad correspondiente.

## 2. España

En materia de fiscalización de los recursos, la Ley de Financiación<sup>227</sup> establece que los Partidos Políticos están obligados a llevar la contabilidad<sup>228</sup> de todos aquellos ingresos con los que cuente, con el objeto tener en todo momento el estado financiero del partido. Éstos deberán prever mecanismos de control interno que garanticen la transparencia de los recursos. En cuanto a la fiscalización “externa”, cuentan con un órgano autónomo para realizar dicha actividad, el Tribunal de Cuentas<sup>229</sup>, el cual cuenta con facultades para solicitar toda la información financiera que requiera. Los partidos políticos que reciban financiamiento estatal presentan al Tribunal de Cuentas, en un plazo de seis meses, a partir del cierre de cada ejercicio fiscal, la contabilidad detallada y documentada de ingresos y gastos. Dicho órgano en el plazo de ocho meses, desde la recepción de los informes contables, se pronunciará sobre el resultado de la revisión de los documentos presentados.

---

<sup>227</sup> Art. 11 y 12, Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio (*BOE núm. 158, de 3 de julio*), sobre *Financiación de los Partidos Políticos*.

<sup>228</sup> La cual deberá contener: el inventario anual de bienes, cuenta de ingresos, totalidad de cuotas y aportaciones, rendimientos, ingresos de aportaciones y financiamiento público, cuenta de gastos, créditos e inversiones. Art. 10, de la *Ley de Financiación*.

<sup>229</sup> El Tribunal de Cuentas es un órgano jurisdiccional, especializado en la revisión y fiscalización de los egresos del Sector Público, incluyendo a los partidos políticos, el cual depende directamente de las Cortes Generales.

La Ley Electoral establece que los partidos políticos deben nombrar un “administrador de candidaturas”, el cual deberá llevar a cabo la contabilidad de los ingresos y egresos del financiamiento otorgado y deberá registrarse ante la Junta Electoral General. Independientemente se deberá contar con un Administrador General, quien es responsable de todos los ingresos y gastos electorales realizados por el partido, federación o coalición y por sus candidaturas, así como de la correspondiente contabilidad. Ambas figuras informan a la Junta Electoral Central y a las Juntas Provinciales de las cuentas abiertas para recaudar fondos<sup>230</sup>.

En relación al financiamiento relativo a los gastos de campaña, cualquier procedencia de los fondos deberán ser depositados en una sola cuenta. Al finalizar la campaña electoral, la disposición de los saldos de tales cuentas sólo tendrán una vigencia de 90 días siguientes al de la votación. Los aportantes del financiamiento a estas cuentas, deberán señalar los siguientes datos: nombre, domicilio y el número de su Documento Nacional de Identidad o pasaporte<sup>231</sup>.

Serán considerados como gastos de campaña, aquellos que realicen los sujetos de financiamiento, en relación a confección de sobres y papeletas electorales, propaganda, publicidad, arrendamiento de locales, remuneraciones y gratificaciones para personal de apoyo, viáticos, correspondencia y franqueo, intereses de créditos y todos aquellos que sean necesarios para el funcionamiento de las oficinas. El periodo para la realización de los mismos será desde la convocatoria hasta la proclamación de vencedores, dichos gastos contarán con un límite<sup>232</sup>.

La Ley del Régimen Electoral General también establece actividades en materia de fiscalización para la Junta Electoral Central y las Provinciales, quienes son los encargados para llevar a cabo la organización de los procesos electorales, cuentan con facultades para tener acceso a estados de cuentas bancarias, así como de los nombres, números de

---

<sup>230</sup> Art. 124, *Ley Electoral*.

<sup>231</sup> Arts. 125-126, *Ley Electoral*.

<sup>232</sup> Art. 130, *ibid.*

identidad, pasaportes y la documentación necesaria para dicho fin, de igual modo recabar informaciones contables de los administradores electorales, siempre y cuando informe al Tribunal de Cuentas. Así mismo cuentan con la facultad de resolver vía escrito y en caso como resultado de investigaciones, resulten indicios de delitos electorales, las mismas Juntas podrán sancionar.

El mismo ordenamiento<sup>233</sup> señala que los partidos u otros entes objeto de financiamiento público, cuentan con 100 ó 125 días posteriores a las elecciones, para presentar ante el Tribunal de Cuentas la contabilidad detallada y la documentación comprobatoria de sus gastos e ingresos electorales. La contabilidad deberá ser presentada por los administradores generales y de candidaturas.

Las entidades financieras así como empresas que hubieren concedido crédito a los partidos o asociaciones, enviarán dentro del mismo plazo al Tribunal de Cuentas informe de los mismos.

En un plazo de 200 días posteriores a las elecciones, el Tribunal de Cuentas dictamina sobre la regularidad de la contabilidad electoral o de las irregularidades en la misma. Y cuenta con la facultad de resolver en diversos sentidos como son: la no adjudicación, reducción del financiamiento.

### **3. Tribunal de Cuentas**

Debido a que el Tribunal de Cuentas cumple una función específica y es un órgano separado de la función electoral así como del gobierno es importante mencionar lo siguiente: el art. 136 de la Constitución Española señala al Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del Sector público. El art. 2 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas señala como función propia del Tribunal de Cuentas la fiscalización externa, permanente y consuntiva (consumo), de la actividad económico-financiera del Sector público. Su ejercicio corresponde al Pleno del Tribunal autónomo de la función fiscalizadora a todo el ámbito del Sector público.

---

<sup>233</sup> Art. 133 y 134.

Asimismo la Ley Orgánica 3/1987, sobre Financiación de los partidos políticos, así como la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, atribuyen de forma específica al Tribunal de Cuentas funciones fiscalizadoras, respectivamente, sobre la contabilidad anual de la actividad ordinaria de las formaciones políticas, así como sobre la contabilidad referida a los diferentes procesos electorales.

La función fiscalizadora que el Tribunal de Cuentas realiza de acuerdo con el art. 9 de su Ley Orgánica debe apegarse a los principios de legalidad, eficiencia y economía, en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos. De manera similar el artículo 27.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, manifiesta que la función fiscalizadora del Tribunal tiene carácter externo, permanente y consuntivo; la actividad económico-financiera del Sector Público debe someterse a los principios de legalidad, eficiencia y economía en relación con la aplicación de los programas de ingresos y gastos públicos.

Para llevar a cabo la actividad fiscalizadora, el artículo 34 de la Ley de Funcionamiento establece que todas las entidades integrantes del Sector público están sometidas a la obligación de rendir, en tiempo y forma adecuados, al Tribunal las cuentas legalmente establecidas de sus operaciones, las cuales deben estar elaboradas de acuerdo al régimen de contabilidad que sea de aplicación. Asimismo, en los artículos 39 y 40 de la citada ley, tras indicar que están sujetos a fiscalización por el Tribunal todos los contratos celebrados por las entidades del Sector público, se establece la obligación de que éstas envíen anualmente información sobre los contratos que hubiesen celebrado.

Por otra parte, el artículo 7 de la Ley Orgánica otorga al Tribunal de Cuentas facultades para solicitar la colaboración de todas las Entidades públicas, que están obligadas a proporcionarle documentación o información que requiera, relacionados con la función fiscalizadora.

La Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas en su artículo 44.1 señala que, una vez que los procedimientos de fiscalización hayan sido tramitados e inmediatamente antes de

que el Departamento de la Sección de Fiscalización redacte el proyecto de Informe, se pondrán de manifiesto las actuaciones practicadas a los actuales responsables del Sector Público fiscalizado y a quienes lo fueron durante el periodo examinado, o a las personas o entidades fiscalizadas, concediéndoles un trámite de audiencia para que, en un plazo no superior a treinta días prorrogable, aleguen y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

Concluido este trámite, se formula un Proyecto de Informe con los resultados de la fiscalización que es enviado, junto con las observaciones formuladas, al Ministerio Fiscal y al Servicio Jurídico del Estado en el Tribunal de Cuentas, para que, dentro de un plazo de treinta días, formulen lo que estimen pertinente en relación con las posibles responsabilidades contables que hubiese. Posteriormente se distribuye el Proyecto de Informe con todos aquellos alegatos presentados a todos los miembros del Pleno para que en un plazo determinado formulen las observaciones pertinentes, que son analizadas y evaluadas por el Departamento que ha realizado la comprobación.

La Sección de Fiscalización delibera sobre el Proyecto de Informe de fiscalización y la restante documentación que lo sustenta y, si lo estima conveniente, lo somete a la aprobación del Pleno del Tribunal de Cuentas. El informe definitivo aprobado por el Pleno del Tribunal junto con las alegaciones formuladas, es remitido, para su tramitación parlamentaria, a las Cortes Generales y, cuando ello proceda, a la Asamblea Legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Finalmente, el Informe de fiscalización aprobado por el Pleno del Tribunal, una vez analizado por la Comisión Mixta, de acuerdo con el art. 28.2 de la Ley de Funcionamiento, se publica en el Boletín Oficial del Estado, conjuntamente con las Resoluciones que al respecto hubiera aprobado dicha Comisión. Cabe hacer mención que todo el procedimiento ya mencionado es sólo obligatorio para aquellas asociaciones políticas que cuentan con

financiamiento público, es decir, los partidos que renuncien a las subvenciones públicas, eluden<sup>234</sup> el control del Tribunal.

### III. Sanciones

#### 1. México

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, está facultado para aplicar sanciones administrativas, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes a los partidos políticos, agrupaciones políticas, dirigentes y candidatos, de acuerdo al art. 39 del COFIPE. Independientemente de las responsabilidades penales que tengan lugar.

En cuanto a las sanciones<sup>235</sup>, éstas podrán ser: amonestación pública, multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución, supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda por el período que señale la resolución, negativa del registro de candidaturas, suspensión o cancelación del registro como partido político.

Tales sanciones podrán ser impuestas cuando haya incumplimiento de las obligaciones, resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral, aceptación de donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no cuenten con facultades para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, así como donativos o aportaciones económicas superiores a los límites ya señalados, la no presentación de los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos, sobrepasen durante la campaña electoral los toques a los gastos fijados o incurran en cualquier otra falta de las previstas en el COFIPE. Para lo cual el Consejo General, tomará en cuenta las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como la gravedad de la falta.

---

<sup>234</sup> Pajares Montolío, Emilio. “El Tribunal de Cuentas y los Límites del control de la Financiación de los Partidos Políticos”, pp. 4. Ponencias y comunicaciones presentadas en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Organizado en Sevilla, España por el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, del 3 al 5 de diciembre de 2003.

<sup>235</sup> Art. 269 COFIPE y Art. 51 del *Reglamento del Consejo General para la tramitación de los Procedimientos para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones admvas.* Establecidas en el *Título Quinto del COFIPE*, IFE.

En caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa<sup>236</sup> y se tomarán los siguientes criterios:

- a) Se tomará como reiterada o sistemática una acción cuando la falta sea repetitiva en el mismo sentido, en distintos ejercicios.
- b) Por reincidencia se entenderá la repetición de la falta que ya ha sido cometida con anterioridad y por la cual el partido ha sido sancionado en ejercicios previos.

El IFE conocerá de las irregularidades<sup>237</sup> en que haya incurrido un partido político, de tal modo que éste emplazará al partido para que en el plazo de cinco días conteste y aporte las pruebas que considere pertinentes. Concluido el plazo se formulará el dictamen correspondiente, el cual se someterá al Consejo General del Instituto para su determinación. Las resoluciones del Consejo General del Instituto, podrán ser recurridas ante el Tribunal Electoral, en los términos previstos por la ley de la materia. Las multas que fije el Consejo General del Instituto, que no hubiesen sido recurridas, o bien, que fuesen confirmadas por el Tribunal Electoral, deberán ser pagadas en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto en un plazo improrrogable de quince días contados a partir de la notificación. Transcurrido el plazo sin que el pago se hubiere efectuado, el Instituto podrá deducir el monto de la multa de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda.

Otro tipo de sanción que señala el art. 272 del COFIPE, indica que a quien viole las disposiciones del Código sobre restricciones para las aportaciones de financiamiento privado, se le podrá sancionar con multa de hasta el doble del monto aportado indebidamente. Si se reincide en la falta, el monto de la multa podrá ser aumentado hasta en dos tantos más.

Por otro lado, la única reglamentación de sanción en una normatividad no electoral, se encuentra en el Código Penal Federal, en su artículo 412, establece sanción en la utilización ilícita de fondos, la cual señala: “se impondrá prisión de dos a nueve años, al funcionario

---

<sup>236</sup> Art. 52, Reglamento del Consejo General para la tramitación de los Procedimientos para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas. Establecidas en el Título Quinto del COFIPE. Y Art. 22 del Reglamento de Fiscalización, del Consejo General, IFE.

<sup>237</sup> Art. 270, COFIPE, IFE, México, 2000.

partidista o a los organizadores de actos de campaña que, a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 407 de este Código. En la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional”<sup>238</sup>.

## 2. España.

La normatividad española refiere dos tipos de sanciones, una en relación al financiamiento ordinario de los partidos políticos y por financiamiento electoral. Por lo cual la Ley de Financiación establece en su art. 8 que los partidos que incumplan las prohibiciones relativas a la aceptación de recursos de grupos violentos, así como del financiamiento privado, serán sancionados con multa equivalente al doble de la aportación.

Con respecto al financiamiento de partidos políticos en procesos electorales, la Ley General del Régimen Electoral, señala las siguientes infracciones y sanciones<sup>239</sup>:

1. Los funcionarios que dolosamente incumplan sus obligaciones en materia de subvenciones, serán castigados con penas de arresto mayor y multa de 30, 000 a 300,000 pesetas<sup>240</sup>.
2. Administradores Generales y de Candidaturas de los partidos que falseen cuentas, serán castigados con prisión menor y multa de 30, 000 a 300,000 pesetas. Administradores Generales y de Candidaturas, que desvíen o apropien de fondos para fines distintos, sancionados con prisión menor y multa de 30,000 a 300,000 pesetas. Si hubiese lucro personal prisión mayor y multa de 30, 000 a 300, 000 pesetas

---

<sup>238</sup> Artículo 407. Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días de multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que: III. Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado.

<sup>239</sup> Arts 139, 149 y 150 de la *Ley General del Régimen Electoral*.

<sup>240</sup> El cual corresponde entre 180 a 1,807 Euros y 2,365 a 23,743 pesos mexicanos, conversión divisas Yahoo España, 20 marzo 2006.

En relación con todas las infracciones de las normas establecidas en la Ley General del Régimen Electoral, serán sancionadas por la Junta Electoral competente. La sanción será multa de 20,000 a 200,000 pesetas en caso de ser funcionarios y de 5,000 a 100,000 particulares<sup>241</sup>.

Por otro lado en relación a las infracciones relacionadas con el incumplimiento de las solicitudes del Tribunal de Cuentas de colaboración a otras entidades (documentales, antecedentes, informes, etc.), u otras para el ejercicio de su actividad se prevé una multa de 10,000 a 150,000 pesetas, la cual podrá reiterarse hasta obtener el cumplimiento del requerimiento<sup>242</sup>.

## IV. Organos fiscalizadores

Hasta ahora hemos visto como en el caso de México, tenemos una reglamentación respecto al financiamiento y la fiscalización de los recursos otorgados a los partidos políticos, lo cual nos permite observar el funcionamiento de las instituciones. De modo que la Constitución señala al Instituto Federal Electoral, como el órgano supremo en la materia, con facultades registrales, de financiamiento, fiscalizador y sancionador entre otros. Es decir, en México se concentran diversas actividades en un solo organismo, el cual ha elaborado sus propios reglamentos fundamentados en la Constitución y en el Código Electoral.

### 1. México

En México los partidos políticos se circunscriben a una sola institución la cual aún cuenta con disposiciones limitadas en materia de fiscalización toda vez que el IFE, es una autoridad administrativa sin atribuciones jurisdiccionales.

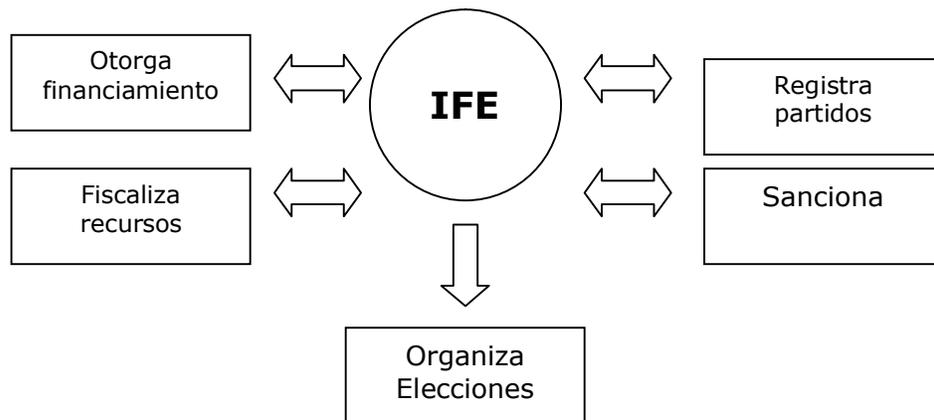
Por ello la relación del Instituto Electoral con los partidos políticos es ambivalente, toda vez que por un lado es el organismo encargado de llevar a cabo los procesos electorales y validar elecciones en el marco de la legislación electoral y por otro lado cuenta con

---

<sup>241</sup> Art. 153, *ibid.*

<sup>242</sup> Art. 7 de la *Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas* y Art. 30 de la *Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas*.

atribuciones fiscalizadoras de recursos que no encuentran un fundamento jurídico firme, ya que la Constitución le confiere la facultad de imponer topes y control del financiamiento, más no atribuciones judiciales y jurisdiccionales, que le permitan allegarse de todos los elementos propios de la actividad fiscalizadora.



La creación de una Institución como el IFE, en México, vino a resolver un problema importante que por décadas permaneció: la desconfianza en los procesos electorales. Los partidos políticos se fortalecieron, el Instituto Electoral, dotó de certeza a las elecciones, proveyó de equidad a los partidos en relación a las reglas y trató de hacerlo en relación al financiamiento.

Al fortalecerse el IFE y el sistema de partidos, en los noventas, el órgano electoral inició mecanismos de fiscalización, aunque de manera tímida, por lo que este proceso se ha ido incrementando, pero sin dotarlo desde 1996 de un marco jurídico firme.

Por lo tanto encontramos una institución, con una función multivariada con respecto a la actividad de los partidos políticos, lo que permite por un lado ser un solo árbitro, pero sin embargo limita su actividad y lo debilita en torno a la fiscalización y las sanciones. Toda vez

que no cuenta con todos los recursos técnicos indispensables para dicha función y su normatividad sólo es parte de reglamentos internos y no de la legislación.

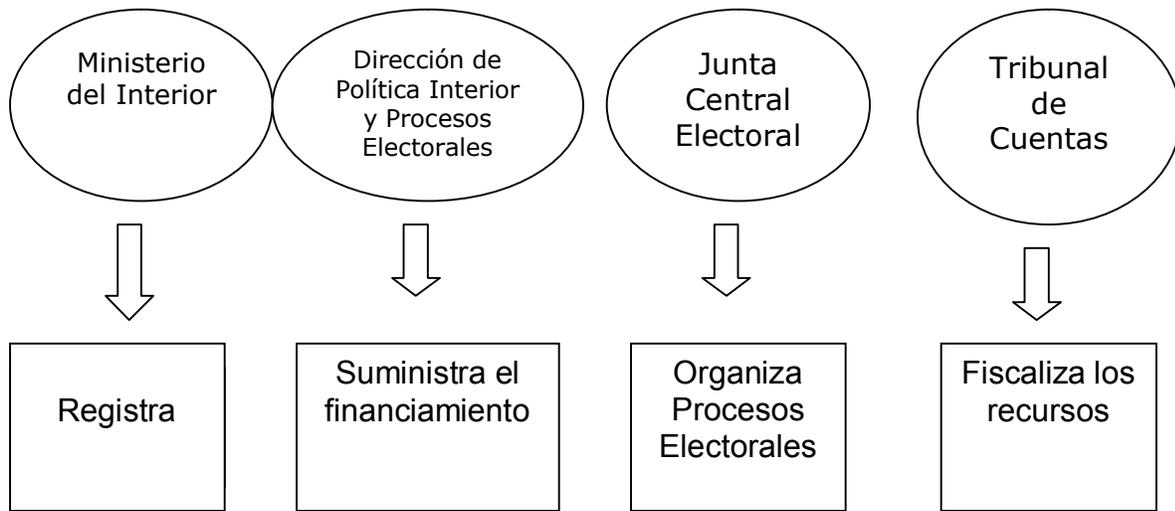
## **2. España**

Como hemos observado el caso de España es distinto, hemos visto que los partidos políticos cuentan con un marco institucional más amplio. El órgano encargado del registro de los partidos políticos es el Ministerio del Interior, perteneciente al Gobierno Español, así mismo es el encargado a través de la Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales de otorgar el financiamiento público; la Junta Electoral Central y las locales, son las encargadas de llevar a cabo los procesos electorales, y finalmente cuentan con un Tribunal de Cuentas, perteneciente a la Jurisdicción constitucional, para fiscalizar sus recursos.

Es decir encontramos una diversidad de instituciones ligadas a los partidos políticos, autónomas entre sí, pertenecientes al gobierno, pero sin relación jerárquica entre ellas. Esta relación permite establecer diversos árbitros, pero al mismo tiempo fortalece el marco institucional que regula por actividad a los partidos políticos.

En el siguiente gráfico se observan en los círculos las distintas instituciones y en los cuadros su actividad principal, en relación con los partidos políticos. Iniciando de izquierda a derecha el Ministerio del Interior, es el encargado de otorgar registro a los partidos políticos. La Dirección de Política Interior y Procesos Electorales, pertenece al Ministerio del Interior y es la encargada de otorgar el financiamiento y las ministraciones a los partidos. La Junta Central Electoral, organiza los procesos electorales, cuenta con facultades fiscalizadoras y emite normatividad para el financiamiento, ambas actividades sólo durante procesos electorales. Finalmente, el Tribunal de Cuentas, con amplias facultades fiscaliza todos los recursos de los partidos durante y fuera de procesos electorales.

Cada organismo o institución cuenta con una ley, la cual les permite mayor margen de acción y de obligatoriedad a los partidos políticos, en el marco de sus responsabilidades.



De tal modo que las distintas instituciones cuentan con infraestructura, personal, recursos financieros y legislación *ad hoc* para llevar a cabo su función, sin la intervención de otro organismo.

## V. Jurisprudencia y Tesis Relevantes

En relación con la Jurisprudencia y Tesis Relevantes que ha emitido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se observó que a partir del año 2000, se presentó mayor trabajo en materia de fiscalización y financiamiento. Cabe hacer mención que la gran cantidad de asuntos que han quedado plasmados en la jurisprudencia y las tesis pueden ser considerados en un futuro insumos para legislar. Toda vez que aún se localiza en la legislación vigente elementos faltantes y para subsanarlos el TEPJF, las ha dictado, con el objeto de homologar criterios. Principalmente en temas como financiamiento, fiscalización, sanciones y de manera novedosa el derecho a la información, en relación a los partidos.

Algunas de éstas se han reglamentado, como ejemplo tenemos el denominado secreto bancario y secreto fiduciario, los cuales quedan establecidos en las jurisprudencias S3ELJ 01/2003 y S3ELJ 02/2003 respectivamente y forman parte del Reglamento de Fiscalización del IFE. Respecto al secreto bancario, fiduciario y fiscal se determinó que dichos conceptos, son inoponibles al IFE, es decir que no son válidos, toda vez que el Instituto cuenta con facultades fiscalizadoras en las mismas condiciones que lo es la Secretaría de Hacienda por lo tanto el “secreto<sup>243</sup>” no procede para el Instituto. En referencia al secreto bancario se dictó otra jurisprudencia<sup>244</sup> la cual señala que el órgano electoral puede solicitar información denominada como confidencial, de acuerdo a la homologación de facultades ya mencionadas con Hacienda.

Siguiendo con el rubro de fiscalización se encontró una tesis importante, la cual señala la facultad de la autoridad electoral de solicitar<sup>245</sup> a terceros, confirmar o ratificar las operaciones presentadas por los partidos políticos, para enmendar el incumplimiento de la acreditación de sus ingresos y egresos del informe anual de los partidos. Es decir que dicha solicitud no implica considerarla como parte del subsanamiento de la falta del partido. Aquí

---

<sup>243</sup> Jurisprudencias Secreto Bancario S3ELJ01/2003, pag. 296-298, Revista Electoral 2004, suplemento 7; Secreto Fiduciario S3ELJ02/2000, pág. 298-299 Revista Electoral 2004, suplemento 7; Secreto Fiscal S3EL167/2002, pág. 923, Revista Electoral 2003, suplemento 6; Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005.

<sup>244</sup> Jurisprudencia S3EL164/2002, Revista Electoral 2003, suplemento 6, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005

<sup>245</sup> Revista Justicia Electoral 2003, Tercera Época, suplemento 6, página 153, Sala Superior, tesis S3EL 088/2002, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 646-647.

observamos dos elementos importantes: uno que el IFE en su actividad fiscalizadora cuenta con la facultad de solicitar a terceros información sobre recursos económicos financiados y obsequiados a un partido político; y dos que la respuesta del tercero no implica el subsanamiento de la obligación del partido por el incumplimiento, Ambos argumentos presentan dos conceptos importantes, la **facultad** del Instituto de solicitar y la **obligación** de responder de terceros. Este dictamen representa un avance, toda vez que en un futuro puede reglamentarse la potestad del órgano electoral y la obligación de responder de otros entes que no sean partidos.

Así mismo se han atribuido facultades al IFE para la plena realización de su actividad fiscalizadora, en ese sentido se han emitido Jurisprudencia en torno a la facultad de dicho órgano para fiscalizar todos los recursos<sup>246</sup> percibidos por los partidos políticos, en este sentido la discusión se centró en la idea de que dicha actividad debía ser en torno a los recursos otorgados por el IFE; sin embargo los estados, establece la doctrina, cuentan también con la facultad de fiscalizar los recursos de los partidos que ellos asignan, por lo tanto el Instituto fiscaliza los recursos a nivel federal y los órganos locales los correspondientes.

En referencia a la facultad de investigación con la que cuenta el Instituto Electoral, se desprenden diversos criterios, se otorga la potestad investigadora<sup>247</sup> en el trámite de quejas a la Comisión de Fiscalización del IFE, la cual no sólo debe iniciar el procedimiento con los recursos que se le hubieren presentado al momento de la queja, debe iniciar un proceso de investigación, es decir tiene la facultad de indagar.

Otra Jurisprudencia establece normas generales para la actividad investigadora<sup>248</sup>, entre los cuales destaca: corroborar los indicios que se desprendan de los elementos aportados por el denunciante, buscar pruebas idóneas y necesarias para verificarlos y establecer si la queja se encuentra sustentada para considerar el procedimiento. Asimismo, la Comisión de

---

<sup>246</sup> Revista Justicia Electoral 2004, suplemento 7, páginas 15-16, Sala Superior, tesis S3ELJ15/2003. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 128-129.

<sup>247</sup> Tesis: S3EL073/2001.

<sup>248</sup> Jurisprudencia: S3ELJ65/2002.

Fiscalización cuenta con la facultad de iniciar de manera oficiosa<sup>249</sup> un procedimiento de investigación, toda vez que en su carácter de vigilante de los recursos otorgados a los partidos, le permite llevar a cabo la investigación sin mediar queja o solicitud. Otro órgano facultado para llevar a cabo investigaciones es la Junta General Ejecutiva<sup>250</sup> del IFE, la que cuenta con dicha potestad cuando existan indicios de posibles faltas o le sea ordenado por el Consejo General, es decir que al igual que la Comisión de Fiscalización, cuentan con la facultad. Del mismo modo la investigación debe iniciarse cuando un órgano<sup>251</sup> del IFE tiene conocimiento de alguna violación y le informe a la Junta General Ejecutiva.

Continuando con el rubro de investigación se localizaron tres tesis importantes, en materia de autoridad jurisdiccional, al respecto se observó que una averiguación previa<sup>252</sup> puede considerarse como un indicio para iniciar una investigación, toda vez que el ministerio público como la Comisión de Fiscalización, cuentan con una facultad investigadora, pues están facultadas, e incluso obligadas, señala la tesis, a investigar los hechos. En relación al Secreto Ministerial<sup>253</sup> y Secreto Ministerial Genérico<sup>254</sup>, los criterios que se analizaron señalaron que la información que la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada obtenga de las instituciones del sistema financiero mexicano, no debe ser utilizada fuera de la averiguación previa o proceso penal, sin embargo, la tesis afirma que ésta no resulta aplicable al IFE, porque es obligación de todas las autoridades federales, estatales y municipales de proporcionar información y certificaciones al Instituto, toda vez que el Secreto Ministerial señala la “prohibición de revelar información contenida en las actuaciones de averiguación previa”.

---

<sup>249</sup> Tesis: S3EL005/2004.

<sup>250</sup> Jurisprudencia: S3ELJ1672004.

<sup>251</sup> Jurisprudencia: S3ELJ17/2004.

<sup>252</sup> Tesis: S3EL002/2004.

<sup>253</sup> Tesis: S3EL043/2004 .

<sup>254</sup> Tesis: S3EL044/2004; **Nota:** El artículo 63 de la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 1996, actualmente está derogado, pero se encontraba vigente durante el período en el cual el Instituto Federal Electoral solicitó y obtuvo de dicha institución, las actuaciones relativas. El artículo 12, fracción VI del *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, vigente, contiene disposiciones similares.

Por otro lado las investigaciones cuentan con el principio inquisitivo<sup>255</sup> en referencia al procedimiento administrativo sancionador, de tal modo que las autoridades competentes tienen la obligación de seguir con el procedimiento por las etapas correspondientes, según lo prescriben las normas legales y reglamentarias.

Las sanciones también presentan criterios importantes, la facultad inherente para dictar sanción<sup>256</sup> corresponde al Consejo General del IFE, de tal modo que para sancionar debe existir una individualización de la sanción y tomar en cuenta las circunstancias del caso, la gravedad de la falta y la reincidencia.

En el ámbito de las sanciones se dictó que si una infracción es de carácter patrimonial, la multa<sup>257</sup> debe ser en función similar o equivalente al decomiso. Es decir que en el caso en que un infractor obtenga un beneficio económico, como producto o resultado de dicha conducta, la multa impuesta debe incluir, por lo menos, el monto del beneficio obtenido.

Finalmente se define como infracción aquellas aportaciones<sup>258</sup> en efectivo, que de manera fraccionada emita una sola persona en diversos momentos para evadir el límite legal, es tipificada como fraude. Una más es el ingreso ilícito<sup>259</sup> de dinero en efectivo a un partido político, esto constituye una agravación de la infracción cometida, pues al no contar con la documentación comprobatoria, dificulta el rastreo de la ruta de ingreso, lo cual obstaculiza la función de la autoridad fiscalizadora electoral.

En relación al financiamiento sólo se atendieron aquellos criterios que encuentran relación con la fiscalización, de modo que se observó lo siguiente: De acuerdo con la facultad con que cuentan los partidos políticos para presentar quejas<sup>260</sup>, en relación a otro partido político, respecto al financiamiento. El reclamo sólo puede darse en el tiempo en que el Instituto ha establecido de plazo para la conservación de la documentación comprobatoria

---

<sup>255</sup> Jurisprudencia: S3ELJ64/2002.

<sup>256</sup> Jurisprudencia: S3ELJ09/2003.

<sup>257</sup> Tesis: S3EL012/2004.

<sup>258</sup> Jurisprudencia: S3ELJ15/2005

<sup>259</sup> Tesis: S3EL 020/2004.

<sup>260</sup> Tesis: S3EL045/99.

de ingresos y egresos de los partidos políticos. En relación a la cancelación de registros, los partidos políticos en situación, con gastos en excedente del monto otorgado<sup>261</sup> por financiamiento público, serán absorbidos por su cuenta.

El derecho a la información pública es un nuevo valor de la democracia, que va de la mano de la rendición de cuentas, de tal modo que la importancia de incluirlo en este punto, estriba en función de que la fiscalización de los recursos a los partidos políticos es información pública. Por lo que toma una gran relevancia, ya que hasta en noviembre del 2005, se integró al Reglamento de Fiscalización, un apartado al respecto.

Asimismo es importante señalar que se observó que aún no se ha emitido jurisprudencia, sin embargo existen tesis relevantes, las cuales corresponden apenas al año 2005. La doctrina señalan lo siguiente: el derecho<sup>262</sup> al acceso a la información pública en materia electoral, se encuentra previsto en la Constitución en su art. 6 y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y es considerado como fundamental. El derecho<sup>263</sup> subsiste a pesar de la pérdida del registro de los partidos políticos, en relación con el uso los recursos públicos otorgados, es decir, la rendición de cuentas es obligatoria, aún cuando el partido político pierda el registro.

Finalmente debido a que, como ya se mencionó, la información en materia electoral es pública<sup>264</sup>, aunque ésta se encuentre en poder de los partidos políticos, forma parte de la fiscalización de la autoridad y ésta tiene la obligación de informar. Aunque se puede definir la información como “temporalmente reservada<sup>265</sup>”, sólo aquellos procedimientos de fiscalización que no han concluido, de modo que la información no cuenta con calidad de reservada al haber concluido dicho procedimiento, aún cuando haya sido objeto de impugnación ante otro órgano jurisdiccional.

---

<sup>261</sup> Tesis: S3EL 074/2002.

<sup>262</sup> Tesis: S3EL 038/2005.

<sup>263</sup> Tesis: S3EL 040/2005.

<sup>264</sup> Tesis: S3EL 041/2005.

<sup>265</sup> Tesis: S3EL 042/2005.

Hasta ahora hemos podido observar que la Jurisprudencia y Tesis Relevantes emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, versan sobre elementos que no han quedado claros en la legislación vigente, que forman parte de suplencias de ley ó que afinan criterios. Por lo cual el propósito de incluirla en éste capítulo se centró en la idea de conocer el criterio emitido por el Tribunal, pero también criterios que pueden ser considerados para detallar las normas ya establecidas o generar nuevas. Toda vez que los temas ya expuestos presentan un avance en las normas vigentes.

## VI. Resumen

### México.

Con relación al caso de México la legislación vigente señala las siguientes características:

1. La Constitución mexicana establece el derecho de financiamiento a partidos políticos, sin embargo menciona que las legislaciones locales deben establecer topes y controles al mismo.
2. Cuenta con financiamiento público otorgado por el Estado.
3. Establece condiciones para el financiamiento privado, entre los cuales destaca el otorgado por afiliados, simpatizantes; así como la posibilidad de allegarse de recursos por medio de rifas, sorteos<sup>351</sup> o venta de literatura partidista. Asimismo establece “límites en los montos de donativos”. Se prohíbe la solicitud de créditos a la Banca de Desarrollo.
4. Los entes objeto de financiamiento público son los partidos políticos.
5. Podrán recibir financiamiento público sólo los partidos con registro.
6. La ley electoral establece una serie de prerrogativas paralelo al financiamiento público.
7. Prohibido el financiamiento privado por extranjeros.
8. La fiscalización de los recursos de los partidos políticos, es llevada a cabo por el Instituto Federal Electoral, a través de la Comisión de Fiscalización y Vigilancia. De tal modo que las facultades de éste órgano son acotadas, toda vez que su actuación se constriñe a reglamentos internos, los cuales no son amparados por leyes específicas.
9. El nuevo Reglamento de Fiscalización, establece la improcedencia del secreto bancario y el secreto fiscal para el IFE.
10. El Reglamento de Fiscalización establece de manera específica las características de la solicitud de créditos bancarios por parte de los partidos políticos.
11. El IFE cuenta con facultades de fiscalización de todos los recursos que reciben los partidos políticos.

---

<sup>351</sup> Las rifas y los sorteos serán vigilados por las autoridades competentes.

12. Las sanciones que son fijadas por el IFE corresponden sólo y exclusivamente a los partidos políticos, por lo que los candidatos, dirigentes o simpatizantes que “cometieren una infracción”, no son sujetos de sanciones.
13. Las sanciones pueden ser amonestaciones, multas, reducción o suspensión total de ministraciones públicas; así como negativa, suspensión y cancelación definitiva del registro a los partidos políticos.
14. La Jurisprudencia y las Tesis Relevantes emitidas por el TEPJF, fortalecen los reglamentos en torno a fiscalización, financiamiento, sanciones, gastos de campaña y novedosamente el derecho a la información como medio de rendición de cuentas.

El órgano encargado de organizar los procesos electorales, es el mismo que se encarga de fiscalizar los recursos de los partidos políticos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estipula el financiamiento público a los partidos políticos y señala que la ley especificará los procedimientos de vigilancia y sanciones para el control de los recursos públicos. Por lo tanto, la ley que establece los procedimientos de financiamiento, fiscalización y sanciones también es la que regula las elecciones: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La importancia de los reglamentos es extensa, toda vez que en México en materia de fiscalización de los partidos políticos, se regulan a través de éstos, es decir no se cuenta con una legislación exclusiva en la materia, que sea vinculatoria jurisdiccionalmente.

Debido a que existen diversos reglamentos, la normatividad se repite constantemente, toda vez que algunos rubros se encuentran estipulados en el COFIPE, a su vez en el Reglamento de Fiscalización y/o en el Reglamento de Financiamiento. Así como en Reglamento del Consejo General para la tramitación de los Procedimientos para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas establecidas en el Título Quinto del COFIPE; o se encuentra elementos de financiamiento en el Reglamento de Fiscalización y a la inversa. Por lo cual considero sería conveniente trasladar a cada reglamento lo relacionado con cada

materia: financiamiento, fiscalización, infracciones y sanciones, de modo tal que se cuente sólo y exclusivamente con el reglamento en la materia.

## **España**

Para concluir es importante considerar que la legislación vigente española en torno al financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos cuenta con las siguientes características:

1. La Constitución Española no menciona la obligación del Estado a financiar y fiscalizar a los partidos políticos.
2. Cuenta con financiamiento público, otorgado por el Estado, dividido en dos partes: una para gastos ordinarios y la otra durante los procesos electorales
3. Establece condiciones para el financiamiento privado, otorgado por simpatizantes y afiliados, la ley acepta que extranjeros otorguen aportaciones. Existe la posibilidad de que los partidos soliciten créditos bancarios.
4. Los sujetos de financiamiento público son: los partidos políticos, las federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores.
5. Sólo pueden recibir financiamiento público aquellos partidos políticos con representación en las Cortes Generales.
6. Los partidos políticos cuentan con la facultad de solicitar un adelanto del financiamiento
7. La ley electoral establece las figuras de “administrador de candidatos” y de “administrador general”, quienes cuentan con la obligación de llevar la contabilidad de los gastos de campaña de manera transparente y la contabilidad general del partido, ambos deben ser registrados ante el órgano electoral.
8. La Ley Electoral establece los mecanismos de financiamiento en procesos electorales y la Ley de Financiación los correspondientes a los gastos ordinarios de los partidos políticos.
9. La Ley Electoral especifica las sanciones correspondientes a las faltas cometidas en torno al financiamiento en procesos electorales y la Ley de Financiación los relativos a los gastos ordinarios.

10. La fiscalización de los recursos es llevada a cabo por dos órganos: la Junta Electoral Central o la Provincial y el Tribunal de Cuentas. Cabe hacer mención que la primera instancia puede fiscalizar sólo los recursos específicos a gastos de campaña y el último todos los recursos de los partidos políticos.
11. La ley otorga facultades al Tribunal de Cuentas para sancionar y a la Junta Electoral Central para que tengan acceso a todos aquellos documentos bancarios que sean requeridos para llevar a cabo la fiscalización.
12. El Tribunal de Cuentas está facultado para solicitar a terceros la información que requiera para llevar a cabo su actividad fiscalizadora en caso de negativa puede sancionarlos.
13. De igual manera la ley otorga facultades para sancionar a los partidos políticos en caso de no cumplir con lo especificado en la legislación.
14. Las sanciones pueden ser multas, otorgamiento o no de presupuesto o reducción del mismo.

Con lo anterior podemos observar que en España se han creado leyes para cada actividad de participación de los partidos políticos, es decir que podemos encontrar que la Constitución Española reconoce a los partidos políticos y manifiesta que éstos deben ser democráticos internamente. Por otro lado se puede apreciar que para el rubro de procesos electorales encontramos a la Ley General Electoral, así como la Ley de Financiación, que regula el financiamiento público y la fiscalización. De tal modo que el sistema político en su conjunto ha ido adecuando todo un mecanismo de estructuras en torno a los partidos y que no solamente se ha enclavado en torno al sistema electoral. Es decir cuenta con un marco institucional y una legislación que permite contar con instituciones dedicadas a un solo quehacer en torno a los partidos políticos. Especialmente el Tribunal de Cuentas juega un papel importante, toda vez que es un órgano independiente, no electoral, pero sí con total conocimiento fiscal y con amplias facultades. Finalmente cabe señalar que las sanciones establecidas en la ley electoral y la de financiación tal vez no son tan específicas como el caso de México.

### **CAPÍTULO TERCERO**

## **Reglamentación interna de los partidos políticos de México y España en torno a la fiscalización.**

El presente capítulo se encuentra dividido de la siguiente manera, primeramente se abordarán características en torno al financiamiento, no obstante lo señalado por la ley, algunos partidos emiten obligaciones para los militantes para proveerse de recursos; en cuanto a la fiscalización se presentan los elementos que los partidos han generado con el fin de cumplir, al finalizar el año fiscal, con su obligación de presentar informes de sus ingresos; otro apartado corresponde a las sanciones, en el cual se observa como los partidos han tipificado infracciones y sanciones en torno a sus recursos económicos. Y finalmente la jurisprudencia que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido en torno a la reglamentación interna de los partidos políticos.

Los escándalos de corrupción que hemos presenciado en los últimos años en México, respecto al financiamiento privado, que inciden directamente en el financiamiento de campañas electorales, así como las sanciones aplicadas concretamente al PRI, PAN y PVEM, han provocado cambios en los estatutos de los partidos y otra reglamentación interna, en función de restricciones más específicas, catalogación de infracciones y sanciones. Esto en torno al financiamiento privado y sobre todo a la fiscalización de los recursos.

La mayoría de los partidos políticos mexicanos modificaron sus estatutos a partir de 2004 y durante septiembre del 2005, incluyendo a Nueva Alianza y Alternativa Social, ambos de reciente creación. Cabe hacer mención que la mayoría de los partidos excepto el Partido del Trabajo, el Partido Verde Ecologista Mexicano y de España el Partido Popular, cuentan con reglamentos internos referentes a financiamiento y/o fiscalización. En el caso de Nueva Alianza en el 2005 le fue otorgado el registro, por lo cual el reglamento en referencia se encuentra en elaboración.

A fin de realizar una comparación de la reglamentación interna de los partidos políticos, cabe aclarar que se revisaron los estatutos de estos en México (PAN, PRI, PRD, PVEM, PT, Convergencia, Nueva Alianza y Alternativa Socialdemócrata), y los dos más importantes de

España, es decir aquellos que cuentan con la mayoría en las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado): el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Con el objeto de poder observar con mayor claridad las diferencias y similitudes contenidas en los documentos internos y medir el impacto de las sanciones, así como la disposición de los partidos políticos en atender la transparencia, disciplina de sus ingresos y egresos, es decir, si han o están elaborado un sistema de fiscalización interna.

Un sistema de fiscalización interna de los partidos políticos sería aquel conjunto de reglas, sanciones, organismos y personas que en unidad forman una estructura en torno a la transparencia, disciplina contable y control de los ingresos de los partidos políticos, es decir, el espectro institucional que el partido logre construir internamente en torno a la fiscalización de todos sus recursos.

Las reglas internas de los partidos políticos, como los estatutos y los reglamentos son parte del resultado de la legislación vigente que los rige en un sistema político, es decir, la reglamentación interna obedece a la legislación. Sin embargo, no sólo ambas son indispensables para guardar la equidad<sup>352</sup> de los partidos políticos en las contiendas electorales, también lo son la voluntad política, la conformación de órganos internos que sean un medio de contención de las infracciones y la aplicación de sanciones.

De tal suerte que los propios partidos forman en el interior una estructura parecida a la que los controla externamente, por lo tanto la actividad fiscalizadora de los recursos debe iniciar en el propio partido político, primeramente atendiendo la reglamentación en torno al financiamiento, llevando un control contable, fiscalizando todos los recursos ingresados y finalmente uno muy importante: sancionando en caso de infracción.

Por consiguiente lo que se ha observado, en los estatutos, es que la mayoría de los partidos políticos, los estudiados en México y España, establecen reglas en torno al financiamiento, fiscalización interna así como el órgano encargado de los recursos, órganos de vigilancia interna, formas de asignación de recursos, sanciones, etc. Y rubros específicos de cada

---

<sup>352</sup> Equidad en la contienda electoral se refiere aquella igualdad financiera y en las reglas del juego por el poder.

partido como: porcentaje de recursos a educación y formación política, liquidación del partido político, etc.

## I. Financiamiento

En relación a este punto los partidos políticos, tanto los mexicanos como los españoles, presentan en sus estatutos sólo aquellas acciones que les son permitidas por las leyes reguladoras, sobre el financiamiento público y privado. De tal modo que la mayoría reproduce fielmente a la ley correspondiente en este punto.

Sin embargo al respecto se han encontrado elementos importantes que hay que mencionar, como los siguientes:

Debido a que los partidos políticos requieren de allegarse recursos, establecen la obligatoriedad de aportación de cuotas para los militantes. Todos los partidos revisados cuentan con esta norma, en el caso de México, el PAN exceptúa aquellos miembros que se encuentren fuera del territorio nacional; en el caso de PRD los servidores públicos y aquellos elegidos por elección aportan una cuota extraordinaria. El mismo caso para Nueva Alianza, sólo que se impone el 15% de sus ingresos como aportaciones personales. En España el PSOE libera de esta obligatoriedad aquellas personas que por causa de fuerza mayor ó desempleo no hayan cumplido con sus aportaciones.

Otra particularidad para la obtención de recursos la determinó Alternativa Socialdemócrata y Campesina debido a que es un partido de reciente creación, enfatiza en sus estatutos en la cuestión de los ingresos propios, por lo que establece que "...por cada peso que gaste el partido en cualquiera de sus instancias y en campaña electoral, tendera a buscar la entrada de por lo menos el 50% adicional"<sup>353</sup>. Toda vez que la ministración pública no es "cuantiosa", se encuentran obligados a conseguir recursos. En consecuencia: "El Comité Ejecutivo Federado, Consejo Político, comisiones autónomas, el Centro de Estudios y todas las instancias del Partido, se comprometen a realizar un programa financiero para obtener al

---

<sup>353</sup> Art. 1, Estatutos de Alternativa Socialdemócrata y Campesina. [www.alternativa.org.mx](http://www.alternativa.org.mx)

menos 20 millones de pesos adicionales durante el periodo de septiembre del 2005 hasta el 6 de julio del 2006”<sup>354</sup>.

Algunos partidos distribuyen de diferente manera el financiamiento público, de tal modo que el PRI, señala en sus estatutos que el 50% se destina a los Comités Directivos Estatales. El PRD contempla la distribución tanto en sus estatutos como en su Reglamento de Administración del patrimonio y recursos financieros, el 50% del gasto para campañas electorales, actividades políticas y desarrollo partidario. Al menos el 5% lo asigna a actividades específicas, el 10% para actividades políticas (Plan Global de Trabajo) y hasta el 30% a campañas, hasta el 50% para gasto corriente. De lo cual hasta el 25% del recurso se destina al rubro de servicios personales; el 25 % restante a gastos de operación y servicios generales. Al menos el 40% de los recursos nacionales se destinan a las instancias partidarias en las entidades federativas. Y el 50% del financiamiento público estatal a las instancias del partido en el ámbito municipal para actividades políticas y desarrollo partidario. Los Comités Ejecutivos Estatales de sus prerrogativas nacionales deberán asignarles el 50% a los Comités Ejecutivos Municipales para actividades políticas y de desarrollo partidario. Finalmente Convergencia especifica una distribución nacional y una estatal. Por lo que el financiamiento estatal se distribuye en un 50% a los comités municipales y distritales. El financiamiento público nacional el 10% a las organizaciones del partido y 30% a los comités estatales y municipales.

Otras características que algunos partidos políticos toman en cuenta para la distribución son: el PRD señala que se someterá a evaluación los planes de trabajo, de las secretarías, direcciones y comités, en función de la aprobación de éstos se asignará el siguiente presupuesto; y de manera prioritaria en aquellos estados en dónde la votación sea menor a 15%. El PRI señala otras características para la distribución de presupuesto de acuerdo a la prioridad electoral, el número de distritos, padrón electoral, ubicación geográfica, montos de ingresos, porcentaje de recursos que debe captar en su programa estatal y el valor promedio de las votaciones obtenidas.

---

<sup>354</sup> Art. 2, ibid.

En relación al financiamiento de campañas internas, sólo el PRD cuenta con señalamientos al respecto: prohíbe a los militantes recibir durante contiendas electorales internas, apoyo económico de personas morales; permite a los candidatos recibir financiamiento privado proveniente de militantes, esto de acuerdo a un tope que se fija previamente; asimismo aprueba el financiamiento por parte del Consejo convocante para el desarrollo de campañas internas. En relación a este punto hay que recordar que la ley electoral, no ha emitido norma alguna, tal vez debido a esto los partidos políticos no han reglamentado acerca del financiamiento a campañas internas. No obstante es importante y debido al cúmulo de elecciones internas que ahora realizan los partidos políticos, así como el gasto de recursos económicos que erogan para dicha actividad, nace la necesidad de reglamentarlas. Cabe hacer mención que si bien no existe norma al respecto, el Reglamento de Fiscalización<sup>355</sup>, señala que “las aportaciones en especie que se reciban en forma directa para campañas internas.....”, deben estar sustentadas en recibos foliados y emite un código especial para dicho control, es decir, no hay regulación de la actividad pero las leyes no la prohíben y por el contrario la permiten. Por lo tanto hay que reglamentar el financiamiento de las campañas internas de los partidos políticos, para que los mismos señalen reglas en sus ordenamientos internos, de modo que todos los partidos cuenten con lineamientos homologados.

Algunos partidos políticos como PT, PRD y Alternativa Socialdemócrata y Campesina bajo la necesidad de cuidar los recursos materiales y económicos con los que cuentan, han establecido como política en sus estatutos, el uso racional de los mismos. La implementación de estos lineamientos indica que los partidos están poniendo cuidado en el dispendio de sus medios económicos, ello resultado del proceso de fiscalización del cual son objeto, tanto a nivel nacional como local.

## **1. Estructura administrativa de los recursos de los partidos.**

---

<sup>355</sup> Art. 3.8, *Reglamento que establece los lineamientos para la Fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos Nacionales*, IFE, 2005.

En México el Código Electoral<sup>356</sup> señala que los estatutos de los partidos políticos establecerán un órgano encargado de la administración de los recursos económicos, financieros y bienes de los partidos políticos. Por ello las Asociaciones Políticas han creado direcciones, comités, secretarías, coordinaciones y tesorerías, administrativas o de finanzas, el nombre es distinto para todos, pero el objetivo uno, como ya se mencionó la administración de los recursos. En el caso de España el PP y el PSOE, también cuentan con un órgano administrativo, con la misma función que los mexicanos y de igual modo con diferente denominación. Aunque la normativa que rige el derecho de asociación<sup>357</sup>, no especifica que los partidos deberán contar con un órgano de finanzas, indica que los estatutos deberán contener un régimen administrativo, contable y la documentación relativa. Por ello la creación o conformación de un ente administrativo fundamenta la creación de una estructura administrativa, controladora y reguladora de los recursos de los partidos políticos. Amén de un órgano fiscalizador en algunos casos.

La elaboración del presupuesto es otra tarea que se le ha asignado igualmente al órgano financiero, específicamente en el PRD. Sin embargo en el caso del PAN, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata<sup>358</sup>, PVEM, PSOE y PP<sup>359</sup>, son órganos de dirección como pueden ser los Comités Ejecutivos Nacionales ó sus homólogos. El PRI y PT crearon comisiones específicamente para tal función. Y finalmente en el caso de Convergencia es mixto, un órgano directivo conjuntamente con el administrativo, es decir, la mayoría de los partidos políticos desplaza la atribución a otro órgano la actividad, esto debido a que el presupuesto pasa por un proceso de aprobación, por el órgano supremo y de cierta manera garantiza de manera expresa la acreditación del mismo; o tal vez porque el órgano superior ejecutivo es el tomador de decisiones y debido a ello aprueba los rubros a los que dará prioridad en recursos.

---

<sup>356</sup> Art. 27, N° 1, fracción IV, COFIPE, IFE, 2000.

<sup>357</sup> Art. 7, inciso i, de la Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo *Reguladora del Derecho de Asociación*, BOE. N° 73, de 26 de marzo.

<sup>358</sup> Esta actividad también le es atribuida a los Consejos Estatales y Municipales, Estatutos de Alternativa Socialdemócrata y Campesina, 2005.

<sup>359</sup> Cabe recordar que los partidos españoles reciben financiamiento electoral y ordinario, por lo que elaboran dos presupuestos de tal modo que el mismo órgano encargado de elaborarlo realiza ambos presupuestos.

En relación a los órganos que aprueban o modifican el presupuesto anual, en todos los partidos el órgano directivo superior denominado de distintas formas: Consejos Nacionales o Consejos Políticos Nacionales, etc. Cuentan con dicha función, pero se observó que el PRD añade o incorpora a los Consejos Estatales y Municipales, en su ámbito de competencia, durante campañas electorales; y en el caso del PSOE es el Comité Federal y en procesos electorales la Comisión Ejecutiva Federal. No obstante aún haciendo éstas observaciones concretas, todos los partidos señalan la obligación a los órganos directivos nacionales, lo cual es bastante lógico si recordamos que la política general del partido es guiada por éstos órganos, por lo que es indispensable contar con los recursos económicos para llevar a cabo sus planes de trabajo.

Otro elemento importante a considerar es el órgano que realiza la distribución de los recursos económicos, por lo cual la mayoría de los órganos administrativos de los partidos políticos estudiados cuentan con dicha función: el PAN, PRI, PVEM, Convergencia, Nueva Alianza y el español PSOE; sin embargo existen algunas características relevantes para su observación: en el PRD el encargado es el Comité Ejecutivo Nacional y durante campañas electorales los Comités Estatales y Municipales respectivamente; PT dos tesoreros los cuales son titulares del órgano administrativo; Alternativa Socialdemócrata y Campesina, la Secretaría de Administración y Finanzas con dos firmas mancomunadas. Y el Partido Popular de España no especifica.

Lo anterior arroja que debido a que la distribución de los recursos es una actividad importante para los partidos políticos, no sólo la oficina administrativa es la facultada para dicho fin, sino que también la participación de otros entes de superior jerarquía, como en el PRD, en el partido son facultados para llevar a cabo la distribución y aún más se utilizan mecanismos extras de seguridad como en el caso del PT y de Alternativa, con dos firmas en común, que permiten el manejo y distribución de los recursos de manera colegiada.

Hasta ahora hemos visto como los partidos políticos han formado oficinas que llevan la administración, distribución y asignación de sus recursos, asimismo como los órganos de dirección participan en la elaboración y aprobación del presupuesto, es decir, hemos

observado como la administración del dinero, forma parte de una estructura organizativa, en la cual hay participación de varias entidades partidistas. De tal modo que la estructura se va haciendo más compleja, debido a que el órgano electoral ha ido reforzando aún más sus reglamentos de fiscalización de recursos y los partidos por consiguiente han creado mecanismos de control desde la entrada de los recursos al partido, a fin de optimizar su uso y fiscalización.

En el mismo orden de ideas Convergencia cuenta con un Reglamento Financiero, el cual regula la actividad financiera del partido estableciendo lineamientos y criterios. Así mismo cuenta con el Reglamento de la Comisión Nacional de Financiamiento (CONAFIN). Este regula las actividades de financiamiento privado que realiza el partido. La CONAFIN es un órgano colegiado encargado de programar, promover y ejecutar los proyectos en torno a la generación de recursos financieros de origen privado, sus actividades son diseñar e instrumentar actividades promocionales<sup>360</sup>, es decir, Convergencia cuenta con un órgano encargado de la administración y con un órgano colegiado que dirige, coordina y programa actividades para la obtención de recursos, ambas entidades cuentan con un reglamento respectivamente. El PRI cuenta con una estructura parecida, el administrador es la Secretaría de Finanzas y Administración, el captador de recursos es la Comisión de Financiamiento y finalmente la Comisión de Presupuesto y Fiscalización, quien dictamina el proyecto de presupuesto; en el PT la Comisión Nacional de Finanzas y Patrimonio, la cual cuenta con una en cada estado, y la Comisión Nacional de Contraloría y Fiscalización.

Finalmente hemos observado como paralelamente a lo establecido por el COFIPE, en relación al financiamiento de los partidos políticos, éstos han creado una serie de estructuras para, dentro del marco legal, allegarse de más dinero, así como una función en torno a la administración del mismo. Es decir se crearon políticas que puedan generar la obtención de mayores ingresos y por otro lado se conformó una estructura organizativa en la cual cada órgano cuenta con una función específica: idea programas de financiamiento, administra, presupuesta y distribuye los recursos, a fin de optimizar la actividad asignada, de modo tal

---

<sup>360</sup> Conferencias, ferias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales y ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria, así como cualquier otra similar, a fin de allegarse fondos adicionales para el partido.

que se va creando un proceso administrativo integrador en torno al financiamiento. Lo que demuestra que los partidos políticos están interesados en la obtención de mayores recursos económicos.

## II. Fiscalización

Como ya hemos visto la legislación establece la obligación a los partidos políticos de presentar informes financieros de sus ingresos y destino del mismo, tanto en México como en España<sup>361</sup>. De igual modo tanto el COFIPE como la Ley Reguladora del Derecho de Asociación española, dictan que los estatutos de los partidos políticos, deben establecer: en México<sup>362</sup> informes de ingresos y egresos; para España<sup>363</sup> llevar una contabilidad que permita tener una imagen del patrimonio y situación financiera, las cuales serán aprobadas anualmente por la Asamblea General. Por ello los partidos políticos han establecido en sus estatutos la obligación de presentar informes del destino y gasto del financiamiento a sus órganos de dirección interna.

Cada partido ha establecido la forma y el periodo en el cual solicitará los informes, así como a quién se le entregarán y los distintos niveles jerárquicos a los que se presentan y quiénes los presentan. En el caso del Partido Popular Español no especifica que órganos cuentan con la obligación, sólo señala que se deberán llevar registros contables detallados para conocer el estado financiero del partido<sup>364</sup>. Al respecto encontramos que los partidos presentan informes anuales detallados del origen y destino de los recursos recibidos, cabe aclarar que algunos partidos políticos presentan informes trimestrales o semestrales, independientemente de los anuales.

Se observó que la manera en que los órganos internos de las asociaciones políticas presentan sus informes, al órgano máximo de dirección partidista es variada, en algunos

---

<sup>361</sup> Recordemos que la legislación española establece la obligación para aquellos partidos políticos que obtuvieron financiamiento público, es decir sólo aquellos con representación en las Cortes Generales o Congreso.

<sup>362</sup> Art. 27, n°1, fracción I, COFIPE, México, 2000.

<sup>363</sup> Art. 14, Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo, *Reguladora del Derecho de Asociación*, BOE N° 73, de 26 de marzo.

<sup>364</sup> Art. 1.2, Estatutos del Partido Popular Español.

casos y en otros similar, por lo cual se dividieron en tres grupos distintos en la que presentan los informes, los cuales quedaron de la siguiente manera:

1. Por jerarquías de Consejo a Consejo. En esta los informes de destino del financiamiento se presentan desde el nivel jerárquico más bajo, es decir desde los comités o consejos municipales o distritales, pasando por los directivos estatales hasta los nacionales o federales. Es decir se observa que la información fluye de manera piramidal, desde su nivel más bajo hasta el nivel directivo máximo. Esta modalidad la presentan los partidos: PAN, PRI, PRD, Convergencia, Nueva Alianza y el PVEM.

Aunque se observa cierta similitud de manera general en la presentación de la información, en esta categoría, también existen puntos importantes concretos que hay que señalar: en el PAN el Comité Ejecutivo Nacional también revisa las cuentas de Administración y de la Tesorería, las cuales presenta junto con las suyas al Consejo General, órgano máximo de dirección; caso similar el de Convergencia, el Presidente del Comité Ejecutivo Estatal revisa los informes cuatrimestrales de la Comisión Nacional de Financiamiento y la Comisión Nacional de Fiscalización, el cual a su vez presenta el suyo a la Asamblea Nacional; el PVEM presenta un informe trianual a la Asamblea Nacional Ordinaria la cual se instala en dicho periodo y anual a Consejo Político Nacional.

2. Por jerarquías de comisiones a órgano máximo de dirección partidista. Aquí las comisiones de financiamiento o fiscalización presentan a los comités municipales, estatales y nacionales; y éstos a su vez a los congresos municipales, estatales y nacional, en el ámbito de su competencia territorial, los informes ya mencionados. Es decir en cada municipio, estado y a nivel federal, los partidos cuentan con una comisión de financiamiento y/o fiscalización, los cuales presentan a los comités de dirección partidista en el ámbito de su jurisdicción, el informe y éstos a su vez lo presentan a su congreso hasta llegar al Congreso Nacional órgano máximo. Los partidos con estas características son el PT y Alternativa Socialdemócrata y Campesina. Asimismo cabe hacer mención que ambos partidos presentan los informes de manera semestral.

3. Al órgano máximo de dirección partidista. Los partidos políticos presentan sus informes contables a la Asamblea General. En este punto se encuentran los partidos españoles, el PSOE y el PP, que como ya vimos la Ley Orgánica del Derecho de Asociación establece, que el informe deberá presentarse a la ya mencionada asamblea. Sin embargo los estatutos de ambos partidos no establecen de manera específica, cómo deben presentarse los informes y así como con qué periodicidad deberán hacerlo. Aunque la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas establece que los partidos deberán presentar sus contabilidades anualmente. Aunque la información establecida al respecto en los estatutos es escasa, el PSOE emite en los mismos, que el Congreso Federal, órgano máximo, aprueba los trabajos de la Comisión Federal Revisora de Cuentas y de la Comisión Federal de Ética y Garantías; por lo tanto en éste caso concluimos que la Comisión Revisora es la encargada de emitir informes financieros al Congreso Federal.

Finalmente hay que señalar que en general los partidos políticos, tanto de México como de España, presentan cuentas de sus gastos, por así decirlo a sus órganos de dirección partidista y éstos a su vez al máximo directivo, con lo cual podemos considerar que la fiscalización de los recursos a los partidos en México, está permeando en su estructura interna, lo cual es un indicador de la aceptación de las reglas del juego que las instituciones generan y sus reglamentos internos así como su estructura organizativa se modifican en torno a esas reglas, por lo que cooperan para regular la competencia política.

La intención al modificar las reglas del juego es la de regular la competencia política en torno a la equidad, por ello la fiscalización ha ido ganando poco a poco terreno, esto aunado a la imposición de sanciones más drásticas.

Por otro lado se localizaron algunos rasgos característicos de la fiscalización, que no todos los partidos han adoptado, pero que es interesante mencionarlos, toda vez que ello enriquece el conjunto de normas que pueden emplearse para homologar los criterios de control. Por ello a continuación se expondrán los temas relacionados a éste punto:

- Registro patrimonial. Se refiere al control que los partidos políticos realizan, para dar a conocer anualmente los bienes, inmuebles e inmobiliario, con los que cuentan. Estos registros se presentan conjuntamente con los informes anuales que se presentan al órgano de dirección máxima. Los partidos que lo establecen en sus estatutos son: Nueva Alianza, actividad registrada por la Coordinación Ejecutiva de Finanzas; Convergencia a través de la Tesorería; Alternativa Socialdemócrata y Campesina, la Secretaría de Administración y Finanzas; el PRD, Secretaría de Finanzas y el PSOE faculta a la Comisión Ejecutiva Federal<sup>365</sup>, aunque no indica si presenta informes al respecto.
- Endeudamiento. En relación a éste punto, en el capítulo anterior observamos que el COFIPE y el Reglamento de Fiscalización, autorizan la contratación de deudas por parte de los partidos políticos, en México. Sin embargo, las agrupaciones lo han establecido en sus estatutos y definen la instancia del partido que toma la decisión, los partidos que lo establecen en su reglamentación interna son: el PRD a través de su Consejo Nacional; el PAN, Consejo Nacional; Convergencia, decide el Consejo Nacional bajo la opinión de la Comisión Nacional de Fiscalización; el PVEM, atribución concedida al Presidente del Comité Ejecutivo Nacional. El PP y el PSOE de España pueden solicitar créditos de acuerdo con la Ley de Financiación de los Partidos Políticos, sin embargo, en sus estatutos no establecen que órgano de partido decide o realiza la solicitud de deuda. Con relación a lo anterior y concretamente en el caso de España, cabe mencionar que a finales del año pasado, se suscitó una discusión en aquel país, en torno a que el Tribunal de Cuentas iniciaría una investigación especial, toda vez que observó que algunos partidos políticos contaban con créditos ya vencidos y que no estaban pagados, los cuales no eran requeridos por los bancos. Por lo que la indagación correría en torno a la “cometición de financiamiento irregular”, por ello ahora que en México se ha regulado en torno al asunto de manera específica, se corre el mismo riesgo, que los partidos políticos disfracen el financiamiento privado de créditos.

---

<sup>365</sup> En su estructura organizativa cuenta con la Dirección de Finanzas y Recursos.

- Prohibición de utilizar recursos para corrientes internas de los partidos políticos. Concretamente el PRD emite en sus estatutos la prohibición de utilizar recursos financieros, humanos y materiales, que se encuentren bajo la responsabilidad del Consejo Político Nacional, para el apoyo de corrientes internas del mismo partido. Tal prohibición versa sobre tres vertientes, la primera bajo la lógica de que se privilegiaría a ciertos grupos; y el segundo en relación a que los recursos no deben distribuirse de manera desigual y para actividades de operación política.
- Presentación de informes de gastos en elecciones internas. Nuevamente los estatutos del PRD, fijan la obligación de los candidatos que participaron en elecciones internas, de presentar informes de ingresos y gastos de campaña, así como la relación de donantes, con los siguientes datos: montos de la contribución, claves de elector y número de afiliación. Los candidatos al ser beneficiarios de financiamiento del propio partido, firman un documento como garantía por la cantidad de recursos que reciban del mismo, el cual se cancelará una vez comprobada su utilización. Al respecto no se localizó un lineamiento similar en algún otro partido de los estudiados, no obstante que algunos señalan los procedimientos de selección de candidaturas, bajo procesos electorales<sup>366</sup>. Cabe hacer mención de que el Reglamento de Fiscalización de los partidos políticos, aprobado el 10 de noviembre del 2005, establece criterios para la fiscalización de los gastos erogados a través de elecciones internas, sin embargo, el Estatuto del PRD en vigor fue aprobado antes de la fecha ya mencionada, de tal modo que éste punto fue reglamentado primero por el partido y posteriormente por la autoridad electoral. De modo que se puede señalar que el presente lineamiento es único, por lo que los partidos políticos irán agregando a sus reglamentos la disposición ya señalada.
- Auditorías. Aunque la normatividad mexicana y española no obliga a los partidos para que las realicen de manera interna, algunos de ellos las han adoptado en sus estatutos y reglamentos, así como la entidad que cuenta con la potestad de realizarlas. En el

---

<sup>366</sup> Específicamente el PSOE, cuenta con la *Normativa Reguladora de los Cargos Públicos*, reglamento que establece los procedimientos para elegir candidatos, la cual prohíbe a los aspirantes a candidaturas realizar campañas electorales.

PAN la realiza la Comisión de Vigilancia y Fiscalización; en el PRD el Órgano Central de Fiscalización; el PT la Comisión Ejecutiva Nacional, cada seis meses y de manera obligatoria después de cada proceso electoral. Nueva Alianza la Coordinación Ejecutiva de Financiamiento y Convergencia a través de su Comisión Nacional de Fiscalización. En España el PSOE, a través de la Comisión Ejecutiva Federal, puede solicitar auditorías externas. En resumen lo relevante de éste punto es que si bien se les obliga a los partidos a llevar la contabilidad de sus ingresos y egresos, así como la facultad que tienen las autoridades correspondientes a realizar las auditorías, las propias instituciones políticas no están obligadas a realizarlas, sin embargo, las auditorías son el modo de conocer la situación financiera, patrimonial así como el estado de su ejercicio presupuestal, por lo que los partidos las realizan para estar en condiciones de presentar sus informes ante las instancias competentes. Otros dos elementos importantes son que el PT de México establece la obligación de las auditorías periódicamente y al término de los procesos electorales; el último es que el PSOE aprueba la realización de éstas por alguien externo. Por lo tanto, las auditorías son una actividad que centra su importancia en el control previo, que permitirá a la fiscalización optimizar tiempos y homologar criterios de presentación de informes en el caso de México y contabilidades en el caso de España.

- Liquidación del partido. Se refiere a la liquidación de los bienes, inmuebles y recursos financieros, en el momento de la disolución del partido político, ya sea por decisión propia, en ambos países o por pérdida del registro en el caso de México. Al respecto cabe aclarar que recientemente en mayo del 2005, bajo acuerdo del Consejo General del IFE, se aprobó el Reglamento de Disolución y Liquidación de los partidos políticos, sin embargo pocos partidos en México han atendido ésta disposición y la han integrado en su normatividad interna, es el caso de: el PAN, PVEM, Nueva Alianza<sup>367</sup>, Alternativa Socialdemócrata y Campesina quienes contemplan la creación de una comisión especial, con el objeto de que ésta decida si los partidos se fusionan ó disuelven, así como el destino de los recursos y patrimonio de los partidos. Sin embargo cabe hacer

---

<sup>367</sup> Cabe hacer mención que entre las observaciones realizadas para la aprobación de los estatutos y aprobación del registro, tanto de Nueva Alianza como de Alternativa Socialdemócrata y Campesina, el Consejo General señaló que debían agregar “el destino de bienes y recursos financieros en el momento de la disolución del partido”.

mención que el PAN agrega otros señalamientos, en relación a los recursos, decide si se orientan a la beneficencia pública, a la UNAM ó alguna asociación o sociedad con los mismos fines que el partido. Por otro lado en España la Ley del Derecho a la Asociación<sup>368</sup>, señala que los partidos deberán establecer en sus estatutos las causas de disolución y el destino del patrimonio. Por lo que el PP a través de una comisión liquidadora decide si se fusiona en otro partido o los bienes van a la beneficencia. Como hemos visto en México es relativamente nuevo el reglamento, toda vez que no existía alguna disposición (salvo un acuerdo del Consejo General para las elecciones del 2003), que regulara el procedimiento de liquidación y disolución de los partidos políticos y éstos al perder el registro no contaban con la obligación de rendir cuentas de lo efectuado con el financiamiento público ni de informar el destino del patrimonio y recursos del mismo en su disolución. Por ello la discusión se centró en torno a que los partidos de reciente creación perdían el registro, pero ganaban económicamente al no regresar los bienes otorgados vía financiamiento público.

## **1. Estructura fiscalizadora**

De igual manera que los partidos políticos cuentan con una estructura administrativa financiera, se observó que la mayoría de ellos cuenta con una estructura fiscalizadora: es decir casi todos refieren un órgano fiscalizador de sus recursos, bienes y patrimonio; otro administrador financiero y están obligados a presentar informes de las actividades de fiscalización a otro cuerpo de superior jerarquía partidista. La fiscalización es una actividad llevada a cabo por todos los partidos revisados, sin embargo se observaron dos sujetos distintos que la realizan:

1. Entidad fiscalizadora. Es un órgano concebido para tal fin, especializado con el sólo objetivo de realizar la actividad fiscalizadora. Los partidos que contemplan ésta estructura son: PRI, PAN, PRD, PT, Convergencia, Alternativa Socialdemócrata y Campesina, y el PSOE. Cabe aclarar que los partidos políticos cuentan con un órgano encargado de las

---

<sup>368</sup> Art. 7 inciso k, Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo, *Reguladora del Derecho de Asociación*, BOE N° 73, de 26 de marzo.

finanzas del mismo, por lo tanto son dos instancias separadas, una fiscalizadora y otra financiera.

Los partidos que conforman éstas entidades fiscalizadoras las han organizado bajo comisiones, es decir éstas integran los órganos fiscalizadores, toda vez que la toma de decisiones es de manera colegiada, excepto el PRD le nombra Órgano Central, el cual denomina como un cuerpo técnico, integrado por tres personas, sin embargo puede suponerse que realiza actividades de manera colegiada.

2. Administración y fiscalización en una sola unidad. Se advierte un único elemento que realiza ambas actividades, por un lado la administrativa financiera y por otro la actividad fiscalizadora de los recursos. En este caso se encuentran: Nueva Alianza, el PVEM y el PP de España.

Los partidos mencionados conformaron un área encargada de las cuestiones financieras la cual administra, coordina, ejecuta, financia y fiscaliza los recursos. Por ello estos partidos las han denominado: Coordinación de finanzas, Órgano Administrativo o Tesorería.

## **2. Atribuciones de los órganos fiscalizadores**

Las facultades con las que cuentan las comisiones y órganos fiscalizadores, que ya examinamos, son variadas, la mayoría presenta amplias atribuciones en la materia, otras de manera más tímida señalan una función sólo de revisión de los estados contables. Debido a que tales atribuciones son más específicas en cada caso, a continuación se presenta cada órgano fiscalizador por partido político. Esto nos dará una perspectiva más completa de la atención que cada partido ha puesto al control de sus recursos económicos.

- PAN: La Comisión de Vigilancia cuenta con amplias facultades fiscalizadoras, revisa la información financiera de la Tesorería Nacional, de los grupos parlamentarios federales y de todo órgano de carácter nacional, estatal y municipal que maneje fondos o bienes

del partido, a fin de que esté en posibilidad de rendir sus informes y dictamen sobre la cuenta general de administración.

- PRI: La Comisión de Presupuesto y Fiscalización, supervisa actividades de vigilancia y fiscalización.
- PRD: El Órgano Central de Fiscalización, revisa ingresos y gastos a nivel municipal, estatal y nacional, realiza observaciones a los estados, el Estatuto establece que toda instancia partidista está obligada a entregar la documentación requerida para la fiscalización.
- PT: Comisión Nacional de Contraloría y Fiscalización. Cuenta con amplias facultades fiscalizadoras y revisa la información a todo órgano nacional, estatal y municipal, delegacional, distrital que maneje fondos y bienes. Incluye las finanzas de los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión, estatales y Asamblea Legislativa.
- Convergencia: Comisión Nacional de Fiscalización, tiene facultades para la revisión de información financiera de la Tesorería y áreas que manejen fondos bienes. Asimismo examina cada 6 meses los libros y documentos contables, solicita al área financiera un balance trimestral de comprobación.
- Nueva Alianza: Coordinación Ejecutiva de Finanzas, fiscaliza y comprueba recursos; así como las actividades de la administración de los recursos.
- Alternativa: Comisión Autónoma de Rendición de Cuentas, vigila el cumplimiento de la política financiera, presupuestaria y verifica los informes del IFE. Aplica un sistema de evaluación y seguimiento, verifica la eficacia del uso óptimo de los recursos. A nivel estatal y municipal existe una comisión de rendición de cuentas con las mismas facultades.

- PVEM: Órgano Administrativo, dictamina los informes mensuales que rinde las secretarías de finanzas nacionales y estatales.
- PP: no específica.
- PSOE: Comisión Federal Revisora de Cuentas es el órgano encargado de supervisar la contabilidad, verificar la administración de los medios financieros del partido. Revisa semestralmente cuentas a la Tesorería del partido.

Amén de las atribuciones ya señaladas, se advierten otros componentes importantes, los cuales forman parte del proceso de fiscalización que no todos los partidos políticos mencionan, que sin embargo fortalecen dicho proceso, los elementos son:

El carácter dictaminador de los resultados de la fiscalización, es decir, la opinión que emita la entidad fiscalizadora, es importante, pero también lo es el juicio que manifieste, el cual le otorgará el carácter de dictamen, toda vez que es realizado por especialistas en la materia. Las organizaciones políticas que establecen un dictamen en sus resultados derivados de la revisión de la contabilidad, son: el PRD, el cual considera que de su resultado versará el siguiente presupuesto, asimismo que sus resoluciones son definitivas. Y Convergencia quien elabora un dictamen sobre la administración anual.

Con relación a la investigación por denuncias y quejas sobre el mal uso del financiamiento, no existe mención alguna en las organizaciones políticas revisadas, excepto en el PRD, el cual señala que el Órgano Central de Fiscalización investiga sobre denuncias públicas o privadas actos de corrupción. Sin embargo éste punto no es suficiente, toda vez que tendría que dotar al Órgano Central de facultades que le permitan realizar, además de fiscalizar, actividades de investigación, con todos los elementos técnicos y jurídicos necesarios.

El último punto es la rendición de cuentas del órgano fiscalizador, traducido en la obligación de informar a la dirigencia partidista. Al respecto la mayoría de los partidos obligan a sus entes fiscalizadores a rendir informes de sus actividades. El PAN y el PRD informan

anualmente al Consejo Nacional respectivo; el PT trimestralmente a la Comisión Ejecutiva Nacional, cuatrimestral al Consejo Político Nacional y cada Comisión en su ámbito territorial a su Congreso Estatal; Convergencia informa de manera anual al Consejo Nacional y los informes de balances al Presidente del Comité Ejecutivo Nacional cada 6 meses. Alternativa Socialdemócrata y Campesina al Consejo Político Federado y cada Comisión de Rendición de Cuentas a su Consejo Político, estatal y municipal respectivo. El Órgano Administrativo del PVEM, al Comité Ejecutivo Nacional; el PSOE, la Comisión Revisora de Cuentas informa al Congreso Federal, quién aprueba su gestión. El PRI , Nueva Alianza y el PP de España no especifican

Por otro lado ningún partido señala algún procedimiento de fiscalización, es decir, no existe mención alguna de plazos, para rendir informes, documentación que debe presentar, así como admisión, revisión de la documentación, análisis y dictaminación de la misma. Y en su caso fincamiento de responsabilidades y sanciones. De tal modo que como se ha visto los partidos sólo realizan funciones de revisión de información contable, con el objeto de conformar su informe de uso y destino de recursos al IFE. Sin embargo, las asociaciones políticas están conformando su estructura administrativa en torno a dos vertientes paralelas, pero asimétricas, una a la captación de mayores recursos económicos y la otra a fiscalizar esos recursos. Toda vez que aquella presenta una conformación administrativa compleja, con la creación de órganos de administración financiera, comisiones de captación de recursos y comisiones para fiscalizarlos.

### **III. Rendición de cuentas**

Hasta ahora hemos revisado cómo, los partidos políticos han introducido en sus reglamentos controles en relación al binomio financiamiento - fiscalización, asentados en la ley y sustentados básicamente por el principio de equidad. Sin embargo, un elemento ligado al mencionado binomio, de suma relevancia es la rendición de cuentas, nuevo valor de la democracia integrado por: la responsabilidad, la información, la transparencia y la difusión. Las cuales representan un avance en la cultura democrática de los ciudadanos, es decir, al

ejercer y exigir el derecho a la información<sup>369</sup> en el ámbito político-electoral, los ciudadanos no sólo cuentan con el derecho a ser informados durante los procesos y jornadas electorales, también lo tienen en relación a los partidos políticos. A éstos como lo hemos observado, les es otorgado dinero público, de tal modo que los obliga a rendir cuentas a sus electores y en general a los ciudadanos.

Aunque la disposición de transparentar los informes sobre uso y destino de los recursos de los partidos no los obliga *per se*, algunos de ellos han implementado acciones relativas a la rendición de cuentas, en relación a ciertos temas, de modo tal que han establecido en sus documentos internos dicha obligación. Por ello a continuación se presentan aquellos asuntos que se han ubicado.

La obligatoriedad de presentar la declaración patrimonial en México, corresponde de acuerdo a la legislación vigente<sup>370</sup> en la materia, a los trabajadores y funcionarios del Servicio Público; así como a los representantes populares elegidos vía sufragio universal. Por lo que los miembros directivos de los partidos políticos no son sujetos de tal potestad. Sin embargo el PRD en sus Estatutos constriñe a los miembros de los comités ejecutivos, representantes populares y todos aquellos miembros del partido que operen recursos a presentar su declaración patrimonial, al inicio y al final de su gestión, la cual será de carácter público. En España tanto el Partido Popular como el Partido Socialista Obrero Español establecen tal obligación, sólo para aquellos militantes que sean elegidos como candidatos a puestos populares. Cabe hacer mención que el PSOE lo fija también al final del cargo popular designado. Los elementos a considerar en este punto son dos. En primera instancia este tema seguramente no está reglamentado en los documentos internos de otros partidos políticos, en México, toda vez que los candidatos al ser elegidos como representantes populares, deben presentar tal declaración, por lo cual en términos generales, podemos

---

<sup>369</sup> Los Art. 11 y 12, de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Señalan que: Los informes que presentan los partidos políticos ante el IFE, las auditorías que ordene la Comisión de Fiscalización y de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, deberán hacerse públicos al concluir el procedimiento de fiscalización. Asimismo señala que cualquier ciudadano podrá solicitar al IFE, la información relativa al uso de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos. Los sujetos obligados [se refiere al IFE] deberán hacer pública toda información de los montos y las personas a quienes entreguen recursos públicos, así como los informes que les sean entregados sobre el uso y destino de los mismos.

<sup>370</sup> Art. 108 de la *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*; y artículos 1, 80 y 81 de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*.

considerar que la obligación está latente para los vencedores en las urnas. Por otro lado la obligación para los titulares de los órganos directivos de los partidos políticos, debería considerarse, sin embargo es una cuestión a discusión, toda vez que no son considerados funcionarios ni trabajadores del sector público, no obstante sí emplean fondos públicos y por ello tutela su obligación, la cual podría ser ante el órgano fiscalizador de los recursos otorgados a los partidos políticos.

En relación a la rendición de cuentas, Deutsch<sup>371</sup> mencionó que un actor político puede ser responsable ante alguien sin saberlo, pero José Antonio Crespo señala que para poder hablar de una democracia política eficaz, un sistema político debe cumplir entre otras, con la capacidad de las Instituciones de llamar a cuentas a los gobernantes<sup>372</sup>, [actores políticos = partidos políticos]. La rendición de cuentas es una obligación de los partidos políticos que reciben dinero público, recordemos que en España el hecho de no aceptarlo los exime de tal obligación; sin embargo en México esto no ha sucedido por lo que están obligados a entregar un informe pormenorizado de sus ingresos y gastos al Instituto Federal Electoral, específicamente a la Comisión de Vigilancia y Fiscalización. De manera que todos los partidos políticos nombran a una instancia interna especializada, para la elaboración y entrega de dicha información. En España los partidos políticos tiene la obligación de presentar su “contabilidad” al Tribunal de Cuentas, como ya se ha mencionado, sin embargo, los estatutos de los partidos PP y PSOE no especifican qué órgano interno elaborará y entregará el informe señalado. No obstante cabe hacer mención que la Ley Electoral y la Ley de Financiación, son muy claras al respecto y mencionan la “obligatoriedad” de tal disposición. Retomando la idea principal, la responsabilidad de los actores políticos véase partidos, en nuestro caso, recae en las instituciones tanto en México como en España, el IFE y el Tribunal de Cuentas, respectivamente, es decir, estas instituciones cuentan con facultades para obligar a los partidos a rendir informes del manejo de sus recursos y éstos aceptan la exigencia.

La transparencia y la difusión como ya se ha señalado son valores de la rendición de cuentas, juegan un papel importante toda vez que la responsabilidad al presentar la información, no

---

<sup>371</sup> Deutsch. Karl, *Política y Gobierno*, FCE, México, 1998. p. 220

<sup>372</sup> Crespo. José Antonio. *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, N° 1, Auditoría Superior de la Federación, México. p. 10

concluye allí, la última etapa es derivada de esa, la difusión de la información y de las conclusiones que las instituciones realizan. Por lo que algunos partidos, amén del órgano electoral mexicano y el fiscalizador español realicen, algunos partidos políticos estipularon en sus reglamentos internos la obligación de dar a conocer información. Así el PAN establece que la información relativa al financiamiento es disponible para militantes del partido. Alternativa Socialdemócrata y Campesina, establece publicar vía Internet toda la información presentada al IFE y satisfacer cualquier duda sobre el desempeño del partido para quién lo solicite. En el PRD todos los órganos e instancias de dirección están obligados a hacer público su presupuesto, así como sus sueldos y los salarios de los funcionarios partidistas; así como el monto y origen de los recursos de campaña. La información es de carácter público a la militancia y a los ciudadanos. La Secretaría de Finanzas, es la encargada de publicar salarios del comité, personal político y técnico y adquisiciones en la página de partido.

#### **IV. Infracciones y Sanciones**

Los partidos políticos han modificado sus estatutos y reglamentos, en relación a la fiscalización, de modo tal que han tenido que establecer infracciones y sanciones, con el objeto de obligar a sus militantes a no cometer actos que puedan originar una sanción por parte del IFE. Por ello rediseñaron su catálogo de infracciones e impusieron sanciones, las cuales están estratificadas por nivel de gravedad, en relación al financiamiento y fiscalización.

Infracciones relativas al financiamiento y/o a la fiscalización del mismo, que se observaron fueron las siguientes: incumplimiento de pago de cuotas, desvío o apropiación de fondos del partido, falta de probidad en cargos partidistas o públicos, así como actos contrarios en materia de financiamiento de campañas electorales.

A continuación se presenta un cuadro, el cual contempla las infracciones más mencionadas en los documentos internos partidistas, en relación a los recursos económicos de los partidos políticos.

<b>Partido Político</b>	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CONV *	NVA ALZA*	ALTE SDyC	PP	PSOE
<b>Infracciones que ameriten sanción</b>										
Incumplimiento de obligaciones como dirigente	x	√	√	x	x	*No existe catalogación de infracciones		x	x	x
Infracción de normas	√	√	√	√	√			x	x	√
Incumplimiento de pago de cuotas	√	√	√	√	√			√	√	√
Actos delictivos	x	√	x	x	x			x	x	x
Actos deshonestos	√	√	x	√	x			x	√	x
Actos de indisciplina que no sean graves	√	√	√	√	x			√	x	√
No rendir informes de actividades	x	√	x	√	x			x	x	x
Faltas reiteradas a Asambleas	√	x	√	x	x			x	x	x
Abandono o negligencia de actividades	√	√	x	x	x			x	x	x
Ser sujeto a proceso penal por delito doloso	√	x	x	√	x			x	x	x
Falta de probidad en cargos partidistas	√	x	x	√	x			√	x	√
Disponer de fondos o bienes del partido	√	x	x	√	√			√	x	x
Enajenar o adjudicarse indebidamente fondos/ malversación de fondos	√	x	√	√	√			√	x	x
Cometer faltas de probidad o delitos en el ejercicio de las funciones públicas encomendadas.	√	x	x	√	x			x	√	√
Desvío o acondicionamiento de recursos públicos a favor de alguna precandidatura	x	x	√	x	x			x	x	x
Incumplimiento de resoluciones relativas a garantías de militantes, fiscalización y órganos de dirección partidista.	x	x	√	x	x			x	x	x
Delitos o faltas en contra del patrimonio público	x	x	√	x	√			x	x	x
Realizar actividades de clientelismo político a favor de sí mismos o grupo político o del partido.	x	x	√	x	x			x	x	x
Recibir cualquier tipo de beneficio patrimonial de cualquier otra naturaleza en virtud de su desempeño en cargo de partido o servicio público.	x	x	√	x	x			x	√	x
Actos contrarios a las obligaciones en materia de financiamiento a campañas.	x	x	√	x	x			x	x	x

x= No ; √= Si

Al revisar detalladamente el cuadro anterior se puede observar que los partidos políticos han establecido infracciones para acciones en ofensa a sus recursos económicos, es decir, la mayoría de infracciones que ameritan sanción tienen relación con faltas al patrimonio, robo, disposición, desvío y malversación de fondos. Así mismo no es señalada como infracción la recepción de financiamiento privado no permitido por las autoridades, salvo el PRD; fuera de él no existe otro partido que lo estipule tanto en México como en España. Sin embargo en relación a la fiscalización, no se observaron infracciones, salvo el PAN señala sanción para aquellos órganos de dirección partidista que no presenten los informes de actividades correspondientes. En ningún caso se localizaron infracciones en la falsificación, alteración u omisión en la información contable y documentación de gastos; así como en la presentación de declaración incompleta de ingresos, gastos y patrimoniales del partido; por la no expedición de recibos y la no exhibición de documentación que requiera la autoridad fiscalizadora. Finalmente no existe algún indicio de establecimiento de responsabilidades para los responsables administrativos de los partidos que no realicen una fiscalización honesta y reciban o transfieran fondos indebidamente.

De tal modo que hemos localizado un catálogo de infracciones dado que a decir verdad, sólo refieren el cuidado de los recursos de los partidos, sin embargo no ha lugar a los relativos a faltas de naturaleza contable y fiscal, los cuales permitan asegurar la entrega de informes de uso y destino de recursos óptimo y confiable.

Como ya se ha mencionado las sanciones forman parte de las normas jurídicas, a fin de procurar el cumplimiento de estas últimas las sanciones son necesarias. La reglamentación sin coerción implica la violación constante a la ley, de modo tal que las sanciones promueven el respeto a las normas.

## **1. Sanciones**

La aplicación de un sistema de sanciones, auxilia a los partidos políticos a establecer medidas disciplinarias, en torno a su reglamentación, es decir las sanciones que los partidos políticos emplean, son necesarias para mantener la disciplina entre sus miembros.

Las sanciones que han establecido los partidos políticos, en general son similares, todos aplican la amonestación de manera escrita o verbal, pública o privada; así como la expulsión de miembros por faltas graves, éstas sanciones corresponden a las penas mínima y la máxima contempladas por aquellos. La mayoría aplica suspensión de derechos temporales, inhabilitación para cargo partidista y privación o destitución del mismo cargo. Existen particularidades como el PAN establece la cancelación de candidaturas o precandidaturas como sanción y el PRD la cancelación de la membresía partidista.

Debido a que las sanciones catalogadas por los partidos políticos son pocas, en el siguiente cuadro se presentan por partido político las que cada uno emite.

Sancciones	Partido Político										
	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CONV	NVA ALZA	ALTE SDyC	PP	PSOE	
Amonestación	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	
Privación o destitución del cargo	×	√	√	×	√	√	√	×	×	×	
Cancelación de candidatura o precandidatura	×	√	×	×	×	×	×	×	×	×	
Suspensión de derechos temporal	√	√	√	√	×	×	√	√	×	×	
Suspensión de la membresía	×	×	√	×	×	×	×	×	√	√	
Cancelación de la membresía	×	×	√	×	×	×	×	×	×	×	
Separación temporal	×	×	×	×	√	√	×	×	×	×	
Suspensión al derecho de votar y ser votado	×	×	√	√	×	×	×	×	×	×	
Inhabilitación para dirigente o candidatos del partido	√	√	√	√	×	×	×	×	√	√	
Declaración de expulsión	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	

×= No ; √= Si

## **2. Órganos Internos de Aplicación de Sanciones**

Todos los partidos políticos cuentan con una comisión o comité que lleva a cabo procesos internos disciplinarios, los cuales emiten resoluciones y aplican las sanciones. Estos cuerpos para la aplicación de sanciones son colegiados y están conformados por militantes de los propios partidos, quienes en su mayoría son personas de calidad moral intachable y no forman parte de la estructura dirigente del mismo, por lo que se les confía la solución de procesos disciplinarios.

Aún como ya se señaló, estos comités ó comisiones forman parte de la estructura para la aplicación de sanciones, hay que señalar que algunos partidos políticos las formaron para imponerlas como segunda instancia; otros le dan atribuciones de carácter procesal y sancionador.

De esta manera con la información obtenida, se encontraron tres diferentes formas en que los partidos han hecho funcionar el sistema de sanciones, en específico a las comisiones sancionadoras. En el primer caso observamos que quienes resuelven los procesos de sanción son las comisiones y quienes las aplican son los altos directivos del partido. En segundo lugar se tiene que las comisiones forman la segunda instancia, en relación a la aplicación de sanciones, es decir es la instancia de presentación de inconformidad. Y finalmente están los partidos que cuentan con órganos que conocen, resuelven y sancionan.

1. Órganos que resuelven procesos para aplicación de sanciones y otros sancionan PAN: las Comisiones de Orden Estatales son primera instancia para conocer y resolver procedimientos, Comisión de Orden del Consejo Nacional en segunda instancia. Imponen sanciones: Comisión Ejecutiva Nacional y su Presidencia, Comités Directivos Estatales y sus presidencias, Comités Directivos Municipales y sus presidencias. Alternativa Socialdemócrata y Campesina: Comisión Autónoma de Ética y Garantías, aplican sanciones la Presidencia y Vicepresidencia de Comité Ejecutivo Nacional y Estatal.

Entre las atribuciones de estas comisiones están la de atender quejas, dictaminar su solución y sanciones.

2. Órganos de segunda instancia: Nueva Alianza en primera instancia los cuerpos directivos, según el ámbito de competencia (estatal y municipal); y en segunda instancia a la Comisión Nacional de Defensa de los Derechos de los Afiliados. PT Comisión Nacional de Garantías, Justicia y Controversias y en primera instancia las comisiones estatales de Garantías, Justicia y Controversias. El PSOE: primera instancia la Comisión Ejecutiva Federal, órgano superior jerárquico y en segunda instancia la Comisión Federal de Ética y Garantías.

Entre sus atribuciones está conocer quejas por actos u omisiones de los órganos estatales, después de los dictámenes correspondientes a la primera instancia, aunque en el caso del PT, si hubiere quejas o conflictos a la Comisión, la resolución final recae en el Consejo Político Nacional.

3. Órganos que conocen infracciones, resuelven y sancionan PRI: Comisión Nacional de Justicia Partidaria; PRD: Comisión Nacional de de Garantías y Vigilancia; Convergencia: Comisión Nacional de Garantías y Disciplina; PVEM: Comisión Nacional de Honor y Justicia<sup>373</sup>. PP: Comité Nacional de Derecho y Garantías, tiene competencia para los afiliados Diputados, Senadores y del Parlamento Europeo. Y los comités regionales de derecho y garantías en su ámbito de competencia.

De manera general las atribuciones, de los órganos arriba mencionados, son aplicar normas internas, imponer<sup>374</sup> sanciones, conocer y resolver controversias. En relación a las quejas presentadas, se observaron dos argumentos interesantes, la Comisión del PRD puede actuar por queja y por oficio en caso de plena flagrancia y evidencia pública de violación de normatividad interna; mientras que la Comisión del PRI, bajo las mismas circunstancias, sólo actuará mediante queja.

---

<sup>373</sup> En última instancia, sobre los procesos de elección de dirigentes estatales, municipales o delegacionales, mediante recursos de apelación interpuesto. Art. 28, Fracción II, Estatutos del PVEM, p. 18.

<sup>374</sup> En el caso específico del PRI, emite recomendaciones e informa al Presidente del Comité Nacional y Comités Directivos del Partido. Art. 6 del *Reglamento de las Comisiones Estatales y del Distrito Federal de Justicia Partidaria, Sanciones*. PRI, 2006.

### 3. Procedimiento de aplicación de sanción

Los procedimientos de aplicación de sanciones de los partidos políticos sólo algunos lo señalan, implementan las reglas generales que se utilizan en la sustanciación de cualquier juicio, por lo que de manera general establecen los siguientes pasos:

1. Presentación de queja, las comisiones iniciaran procedimientos bajo presentación de quejas, y de oficio, el PRD, como ya se ha comentado.
2. Notificación de inicio del procedimiento al acusado
3. Audiencia para presentación de pruebas y escuchar al acusado<sup>375</sup>
4. Presentación de alegatos, cada parte vía escrito señala su dicho
5. Plazo para emitir resolución, en el cual la comisión se reúne, evalúa las pruebas y argumentos ofrecidos por ambas partes, discute, toma una decisión y elabora un dictamen.
6. Notificación de sanción
7. Recursos de inconformidad ó aplicación de sanción

En relación a los plazos que establecen para la resolución de los procedimientos son variados van desde 20, 60 hasta 90 días, algunos no lo mencionan, es decir, no existe una homologación al respecto.

Los partidos que señalan el procedimiento de aplicación de sanción son: PAN, PRI, PRD, PT, Convergencia, Alternativa Socialdemócrata y Campesina, PVEM, PP, PSOE. Por su parte Nueva Alianza no cuenta con dicho procedimiento, toda vez que establece en sus estatutos que se elaborarán los reglamentos necesarios.

Al cabo del procedimiento ya mencionado, todos los partidos ordenan la posibilidad de interposición de recursos, contra la resolución dictada. Por tal motivo podemos establecer que los procedimientos ya especificados, cuentan con garantías procedimentales y sustanciales jurídicas en la interposición de quejas y recursos. No obstante cabe hacer

---

<sup>375</sup> Antes de la audiencia o después de ella, existe un paso el cual se refiere al desechamiento o viabilidad de la queja, en él los órganos sancionadores, observan si la queja es efectiva o no. Los partidos que lo establecen son el PRI antes de la audiencia y el PVEM después de la misma.

mención que las resoluciones emitidas pueden recurrirse ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La estructura ya mencionada en relación a la aplicación de sanciones nos permite analizar lo siguiente: se reconoce un complejo institucional partidario, en torno a la aplicación de éstas, lo cual implica la catalogación de infracciones y sanciones, la creación de una instancia encargada de llevar a cabo los procedimientos de juicio, su resolución y en algunos casos la aplicación de sanciones, toda vez que ésta actividad es asignada a otra área partidista. Sin embargo, la creación de todo este complejo organizativo sancionatorio no es suficiente para la aplicación de sanciones en materia de fiscalización, tampoco lo es determinar el grado de infracción, es decir, la intensidad de la gravedad. El punto de partida es la catalogación de infracciones y en consecuencia la tipificación de la sanción correspondiente. No existe por el momento evidencia de infracciones relativas al financiamiento y fiscalización de los recursos económicos, obtenidos por cualquier vía de militantes de partidos. Todas las sanciones que observamos están relacionadas al cuidado de los recursos económicos, desvío, malversación, robo, etc. Y no existe la catalogación de conductas no permitidas sobre financiamiento privado y en la fiscalización de los mismos. De modo tal que la importancia de crear un órgano sancionador no implica la correcta aplicación de las sanciones, lo importante es establecer la infracción y sancionarla. Por ello la estructura es excelente, sin embargo, falta la sustancia, la base, el punto de partida: establecer infracciones en conductas sobre financiamiento ilícito y conductas anómalas en la fiscalización de los recursos, es decir, no permitir la entrada de dinero deshonesto y su salida sea lo más transparente posible.

## **V. Jurisprudencia**

En temas referentes al financiamiento y fiscalización la Jurisprudencia así como las tesis relevantes que ha emitido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, específicamente en relación a las sanciones, infracciones y a la estructura organizativa de los partidos políticos no ha sido cuantiosa, sin embargo en comparación a temas en torno a los estatutos y los medios de defensa de los militantes, ha sido poco más productivo. La importancia en relación a este punto se encuentra en que tal vez no existe mayor problema

entre la estructura organizativa – administrativa de los partidos políticos, sin embargo existe cierta relación con los temas que se han abordado, toda vez que se observó cómo los partidos políticos cuentan con estructuras organizativas<sup>376</sup> para la administración del financiamiento, en torno a la fiscalización de los recursos y para la interposición de sanciones.

Es decir existe una estructura amalgamada en torno a diversas operaciones, las cuales conforman al funcionamiento y control interno de los partidos políticos. Como ya se ha mencionado la Jurisprudencia en torno a esta estructura es breve. Sin embargo a continuación se presentan las tesis que se localizaron y de las cuales se encuentra un vínculo a lo ya señalado:

En relación al respeto de los estatutos de los partidos políticos, se emitió la tesis relativa a que la violación de estas normas implica, la transgresión de disposiciones legales, toda vez que “la obligación que pesa sobre los partidos políticos para conducir sus actividades dentro de los cauces legales, debe entenderse a partir de normas jurídicas en un sentido material...”<sup>377</sup> Por lo cual el COFIPE<sup>378</sup>, señala la tesis, contiene prescripciones legales por las cuales se reconoce el carácter vinculatorio de disposiciones que como mínimos deben establecerse en sus documentos básicos y estatutos.

Así mismo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce los principios y programas de los partidos, como un compromiso con los ciudadanos, por lo cual se da la necesidad a través de normas jurídicas, de asegurar su cumplimiento, mediante el establecimiento de una infracción a la “violación de estatutos”, la cual permita aplicar una sanción. De acuerdo con ello y en tanto que la legislación que rige a los partidos políticos en México, Constitución Política y Código Electoral, señalan como requisito para los partidos el contar con estatutos, de modo que los reglamentos internos de los partidos políticos deben ser cumplidos tal que la desobediencia de los estatutos, implica la desobediencia a la normatividad jurídica.

---

<sup>376</sup> Obligados por el COFIPE.

<sup>377</sup> Revista Justicia Electoral 2004, Tercera Época, suplemento 7, páginas 41-42, Sala Superior, Tesis S3EL 009/2003. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, pág 562-564.

<sup>378</sup> Art. 38, COFIPE, IFE, 2000. p. 33-34

Por ello, la importancia de que los partidos políticos emitan, reproduzcan infracciones, contenidas en reglamentos del órgano electoral, y apliquen sanciones no sólo en cuestiones ideológicas, políticas, en actos de deshonestidad, también en los referentes a la fiscalización de sus recursos. Con el objeto de atender el principio de equidad y la rendición de cuentas, en relación a sus gastos, sin embargo esta cuestión es difícil, porque lleva consigo auto limitarse.

Por otro lado en relación a la impugnación de un acto o resolución intrapartidista a través de los medios de defensa contenidos en los estatutos, es decir los internos, “provoca que ese acto o resolución quede *sub iudice*<sup>379</sup> y sus efectos se extiendan a los actos realizados por la autoridad administrativa electoral sobre la base de aquéllos”<sup>380</sup>. Es decir las resoluciones que dicten los órganos de aplicación de sanciones, en sus resoluciones quedarán como “proceso pendiente de sentencia”, de modo tal que ello nos indica que las resoluciones de los órganos de defensa partidarios, no contienen el carácter de “inatacables”. Esto debido a lo señalado por la Constitución Política<sup>381</sup> mexicana, los medios de defensa intrapartidistas forman parte de la cadena impugnativa<sup>382</sup>, la cual concluye con los medios de impugnación previstos en la legislación electoral.

Lo cual nos indica que las resoluciones emitidas por los órganos para la aplicación de sanciones, no tienen carácter de “definitivos”, es decir, todas sus resoluciones se pueden combatir o impugnar, esto debido a que el marco legal y el derecho de agotar el principio de definitividad así lo establecen y toda vez que los tribunales cuentan con atribuciones de tal principio. Por lo tanto los militantes de los partidos políticos que les sea dictaminada una sanción, podrán recurrir al tribunal correspondiente, para su impugnación. Lo que también nos indica que los partidos políticos gozan de un régimen de autonomía, pero cuentan con la obligación de respetar los ordenamientos y procedimientos jurídicos.

---

<sup>379</sup> Palabra en latín, término jurídico que significa estar bajo juicio, en el sentido de estar en pleno proceso judicial y pendiente de sentencia. Términos Jurídicos Latinos, <http://latin.dechile.net>.

<sup>380</sup> Sala Superior, Tesis S3EL 032/2005. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, página 695.

<sup>381</sup> Art. 41, numeral 2, párrafo IV y el art. 99 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Los cuales señalan que el TEPJF, es la máxima autoridad jurisdiccional, en la materia.

<sup>382</sup> Ibid Tesis S3EL 032/2005.

Y como se ha observado las tesis relevantes dictadas por el Tribunal Electoral, no corresponden a cuestiones relativas a fiscalización, toda vez que no se han interpuesto quejas en dicho Tribunal, porque no existe tipificación de infracciones al respecto. Así que para introducir éstos en los Estatutos de los partidos es necesario que el Instituto Electoral Federal lo solicite a los partidos, o envíe una iniciativa al Congreso de la Unión o al Presidente de la República para que por su conducto se realice una iniciativa, ó que cada partido político por sí mismo lo integre, lo cual resulta muy complicado.

## **VI. Temas localizados en los estatutos, relacionados con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.**

Se ubicaron temas específicos relacionados con la fiscalización, los cuales no fue posible abordarlos en la parte de fiscalización, toda vez que no hay homogeneidad en ellos, es decir hay elementos particulares de algunos partidos políticos que a excepción de los mismos, otros no los tocan. Pero que son importantes en el ejercicio del control de los gastos de los partidos políticos. Por ello a continuación se desarrolla por asociación política el tema localizado.

PRD. Hay dos temas a tratar aquí, el primero se refiere a sanciones recibidas por parte de la autoridad electoral, en la cual se manifiesta la atribución del Comité Ejecutivo jerárquicamente superior, de descontar de las ministraciones a los Consejos Estatales o municipales, si por incumplimiento el IFE impone sanción<sup>383</sup> económica al Partido, es decir, si el partido se hace acreedor a una sanción económica, dicha sanción se aplicará al Consejo Estatal correspondiente.

El segundo tema es en relación a la contratación de tiempos en radio y televisión, el cual refiere varias normas para ello. Cabe hacer mención que no se observó en ningún partido reglas en relación a ello, así como una descripción muy detallada de la forma en que se deberán presentar los documentos de la compra de tiempos para la fiscalización.

---

<sup>383</sup> Art. 33, *Reglamento de Administración del patrimonio y Recursos Financieros del Partido de la Revolución Democrática.*

De modo que entre otras reglas<sup>384</sup> menciona las siguientes. La contratación de tiempos en radio y televisión, deberán observar las siguientes reglas: sólo el partido podrá comprar tiempo y asignará a candidatos, los comprobantes de los gastos efectuados para TV, deberán ir en hojas membretadas de la empresa anexando factura, relación de promocionales, periodo de tiempo en el que se transmitieron. Las hojas membretadas deben incluir el valor unitario de cada promocional, el importe y número total. Tipo de promocional, el número de transmisiones por cada tipo de promocional, spots, publicidad virtual, audio, exposición de logo, patrocinio u otro. Hora de transmisión de cada promocional, duración del mismo. Para radio serán los mismos requisitos, más una desagregación semanal que contenga para cada semana, nombre de la estación, banda, siglas, frecuencia en que se transmitieron, número de transmisiones semanales, duración, valor unitario, los cuales deberán ir en hojas membretadas. Y para periódico todo lo anterior más un ejemplar en original de las publicaciones o inserciones en prensa.

Mencionado lo anterior es importante señalar que el Reglamento de Fiscalización de los partidos políticos del IFE cuenta con una regulación muy similar a la anterior, en relación a la contratación de tiempos para radio y TV, por lo cual hace suponer que el PRD, tuvo mayor injerencia en la elaboración de tal reglamento, toda vez que son muy similares, lo anterior es señalado en base a que el Reglamento de Administración del Patrimonio y Recursos Financieros del PRD, fue actualizado en el 2004 y Reglamento que establece los lineamientos para la Fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos Nacionales, emitido por el IFE fue aprobado el 10 de noviembre del 2005.

PRI. En sus estatutos señala que entre las actividades del Contralor está la de vigilar que los recursos provenientes del financiamiento público y privado sean aplicados con eficiencia y honradez; así como la de establecer y operar sistemas que permitan verificar el origen y destino de los recursos del Partido. Esto es importante señalarlo ya que no hay que olvidar que el PRI fue el partido acreedor a la sanción económica más fuerte en la historia de nuestro país. De modo tal que los estatutos los han ido modificando en torno a la prevención de otra sanción.

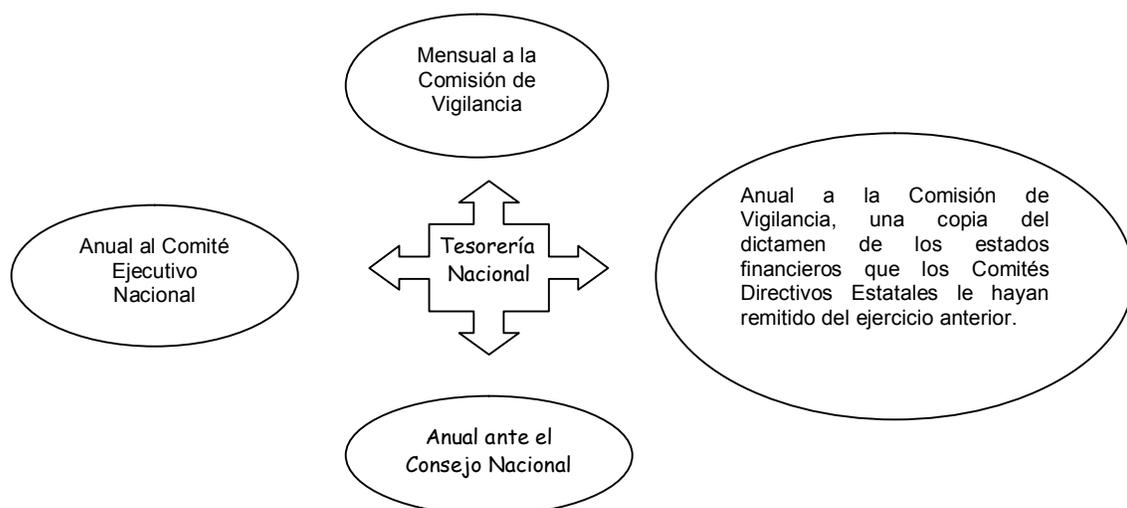
---

<sup>384</sup> Art. 15, *ibid.*

El PT y Alternativa Socialdemócrata. Cuentan entre las obligaciones de sus militantes, cuidar de los recursos financieros bajo su responsabilidad. Esto tiene otro naturaleza, ya que ambos partidos son relativamente de nueva creación, por lo cual viven de los financiamientos públicos, por lo que se ven obligados a resguardar sus recursos financieros.

Alternativa Socialdemócrata y Campesina. En relación a la fiscalización, así como al cuidado de sus recursos económicos, establece que toda erogación debe quedar comprobada en un plazo no mayor de 5 días hábiles, contando a partir del día siguiente en que se haya recibido el cheque. Caso contrario, se procederá al descuento total vía nomina. La importancia de lo anterior radica en el plazo que señala el estatuto, el cual es de 5 días, otros partidos señalan esta misma regla, sin embargo con un plazo más amplio, el cual va de 15 días a un mes. Por ello llama la atención que el partido considera que 5 días son suficientes para acreditar el gasto realizado. Y sí esto no se hiciera contempla la sanción, la cual consiste en reponer el dinero

PAN. En relación a los informes que rinden los órganos internos de los partidos políticos se localizó que la Tesorería Nacional del PAN, es el ente administrador, que rinde más informes a otros órganos del propio partido. Elabora cuatro informes, tres anuales y uno mensual. Ello también es un indicativo de que las diversas instancias de los partidos verifican con antelación los informes anuales que deben remitir al IFE.



## VII. RESUMEN

Al revisar los reglamentos internos de los partidos políticos, se pretendía establecer aquellos elementos relevantes que hubiere en cada partido, con el objeto de medir el impacto de las sanciones, así como la disposición de los partidos políticos en atender la transparencia, disciplina de sus ingresos y egresos, es decir, si han o están elaborado un sistema de fiscalización interna, no obstante se encontró que la tarea de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, es una tarea que no sólo corresponde al Instituto Electoral, también a los propios partidos, sin embargo se pudo observar que ésta tarea en la escala de prioridades de los partidos, se encuentra en distintos numerales para cada uno. Toda vez que se observaron disposiciones heterogéneas en torno a la fiscalización de los recursos.

El presente apartado pretende abordar aquellos elementos que se consideran de mayor relevancia en torno a éste capítulo, por ello se irán planteando los siguientes temas:

El art. 27, numeral 1, inciso c, fracción IV del COFIPE, señala que los partidos deberán contar con un órgano interno encargado de la obtención de recursos y la administración, así como la presentación de informes financieros al órgano electoral. Tales informes corresponden a la fiscalización de los mismos, sin embargo la ley no señala que los partidos políticos deben contar con mecanismos internos de fiscalización, sobre todo al final de las campañas electorales, algunos partidos los establecen, pero no es de manera homogénea para todos. Por ello la creación de comisiones fiscalizadoras internas, no implica que existan mecanismos internos que conduzcan a una fiscalización óptima por parte del IFE, es decir, con la estructura fiscalizadora interna no es suficiente hay que aplicar controles homogéneos.

Otro elemento susceptible de ser fiscalizado internamente, es el financiamiento a campañas internas. Sólo un partido en México establece la disposición; en España están prohibidas, el PSOE establece que sólo cuentan con 5 días previos a la elección para promover a candidatos internos y hacerlo vía postal a los electores<sup>385</sup>. Por otro lado debido a que los partidos han modificado sus reglamentos en torno a la democracia interna, se están

---

<sup>385</sup> *Normativa Reguladora de los Cargos Públicos*, del PSOE

presentando problemas relativos a las campañas internas, para elección de candidatos, de modo tal que para la realización de las mismas, algunos estatutos prevén financiamiento a éstos, el Código Electoral no lo establece, pero el Reglamento de Fiscalización en su art. 38, menciona que “las aportaciones en especie que se reciban en forma directa y campañas internas; deberán estar sustentadas con recibos foliados”. Por lo que también hay que establecer reglas para fiscalizar esos recursos. Actualmente hemos visto cómo los partidos eligen a sus candidatos a los diferentes puestos de elección popular, lo que no pasa desapercibida es la cantidad de propaganda electoral que se fija, esos son recursos que han salido de algún lugar, por ello es importante reglamentar las campañas electorales internas, con la finalidad de establecer o no el financiamiento a éstas y los controles para fiscalizar esos recursos.

Otro mecanismo es la obligatoriedad de las auditorías, los partidos las establecen en sus estatutos, sin embargo no de manera obligatoria, sólo en caso de considerarlo pertinente. De modo que es imprescindible establecer la obligatoriedad de las auditorías al finalizar las campañas electorales, debido a la cantidad de recursos que se operan de manera nacional por cada partido político. Cabe hacer mención que el Reglamento de Fiscalización del IFE prevé la realización de éstas de manera obligatoria, aunque no al término de las campañas. Asimismo una solución es que el órgano electoral las realice al final de las campañas electorales.

Otro tema de gran importancia es el consentimiento para solicitar créditos bancarios y el establecimiento de reglas específicas, contenidas en el Reglamento de Fiscalización. Los partidos están implementando disposiciones en torno a ello, es decir la mayoría está contemplando que sus dirigencias sean las encargadas de realizar estas solicitudes. Sin embargo esto es muy riesgoso, toda vez que se puede disfrazar el financiamiento privado con deuda. La discusión en España se encuentra en pleno apogeo por tal disposición, toda vez que el Tribunal de Cuentas ha referido que algunos partidos políticos no han pagado sus deudas contraídas y los bancos no las cobran. En conclusión se están estableciendo disposiciones que permitirían financiamiento privado, lo cual propicie inequidad.

Por otro lado los partidos no han establecido infracciones y sanciones en torno al financiamiento y fiscalización, excepto un partido menciona de manera muy general la prohibición de actos contrarios a las obligaciones en materia de financiamiento en campañas. Existe un interés general de los partidos, por el no dispendio de recursos, en él versan la mayoría de infracciones. Sin embargo ninguno ha tipificado actividades no permitidas en relación al financiamiento y fiscalización. Toda vez que las sanciones deben reforzar restricciones y prohibiciones de difícil control, el establecimiento de éstas crean mecanismos de contención que evidencien la transparencia en el binomio financiamiento – fiscalización.

Los partidos no sólo han creado estructuras administrativas en torno a la fiscalización de sus recursos, también siguen preocupados por obtener mayores ingresos y paralelamente han conformado estructuras para allegarse más dinero, el Código Electoral obliga a los partidos a crear dichos órganos, aún cuando el financiamiento público es cuantioso. Por ello la estructura fiscalizadora interna de los partidos debe reforzarse con la catalogación de infracciones y sanciones, la obligatoriedad de auditorías y la reglamentación de campañas internas, entre otras. Para contrarrestar el aparente objetivo del órgano administrativo: recabar mayores recursos.

De lo anterior podemos considerar tres elementos importantes a destacar:

1. La creación de una estructura organizativa en torno al financiamiento y a la fiscalización
2. Implementación de mecanismos de vigilancia de sus propios recursos, es decir, crean comisiones específicas con el objeto de vigilar conductas no favorecedoras a la transparencia de recursos.
3. Las infracciones y sanciones que emiten corresponden a la malversación, uso inadecuado y adjudicación de recursos financieros. Faltan sobre fiscalización y financiamiento.

Por lo tanto, podemos observar que en México los partidos políticos están construyendo internamente mecanismos (normas, organismos o comisiones y sanciones), en torno a los

recursos económicos de los partidos, sin embargo, faltan mecanismos en torno a la fiscalización de los mismos sobre todo en la catalogación de infracciones, no obstante los partidos están tomando decisiones las cuales los dispone a comprometerse para transparentar sus finanzas, es decir, están aceptando los mecanismos externos emitidos para el control de sus ingresos. Se encuentran en plena construcción de un aparato fiscalizador de sus recursos.

Con respecto a los dos partidos políticos españoles que hemos revisado es importante señalar que en los estatutos no se observan normas específicas respecto a fiscalización y financiamiento ó éstos temas se abordan de manera menor, lo cual puede deberse a que su legislación es más puntual en otras normas como son: la Ley Electoral, la Ley de Financiación, la Ley Orgánica y la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, de tal modo que cuentan con leyes e instituciones que permiten el control y vigilancia del financiamiento público.

Finalmente es importante señalar que la mayoría de los estatutos de los partidos políticos revisados, remiten a otros reglamentos los cuales de manera más específica abordan asuntos relativos a la fiscalización y el financiamiento, exceptuando al PT, PVEM de México, y al Partido Popular de España. Tales reglamentos permiten apreciar que los partidos políticos, hoy en día están más preocupados por responsabilizarse de verificar sus gastos.

**Anexo 1.**  
**ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Tema	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM
Obligación de pago de cuotas afiliados	√	√	√	√	√
Aprueba presupuesto anual	Consejo Nacional	Consejo Político Nacional (CPN)	Consejo Nacional (CN) Consejo Estatal Consejo Municipal	No especifica	Consejo Político Nacional
Encargado de Administrar recursos	Tesorería Nacional	Sría. De admón. Y Finanzas	Sría de Finanzas	Comité Ejecutivo Nacio Comité Coord Nac Comité Nac de Finanzas	Sría de Finanzas
Administra recursos	Tesorero Nacional	Contralor General	Comité Ejecutivo Nacional y en Campañas: Comités Ejecutivos Estatales y Municipales	2 tesoreros	Órgano Administrativo
Elabora Presupuesto	Comité Ejecutivo Nacional	Comisión de Presupuesto y Fiscalización.	No especifica	Comisión Nacional de Finanzas y Patrimonio	No especifica
Obligación de presentar informes presupuestales	Presidente de Comités Estatales y Comité Direc Municipal, Tesorero Nacional	Contralor a CPN <sup>1</sup> Comité Ejectivo Nac a CPN <sup>2</sup> Sría. De Finanzas a CPN <sup>3</sup>	Consejo Municipal Consejo Estatal Comité Ejec Estatal <sup>4</sup> Sría de Finanzas al CN Órgano Central de Fiscalización a CN	Comisión Nac de Finanzas y Patrimonio <sup>5</sup> Comisión Nac de Contraloría y Fiscalización <sup>6</sup>	Órgano Administrador a Asamblea Nacional Ordinaria (trianual) y al Consejo Político Nacional (anual)
Órgano fiscalizador	Comisión de Vigilancia <sup>7</sup>	Comisión de Presupuesto y Fiscalización.	Órgano Central de Fiscalización.	Comisión Nacional de Contraloría y Fiscalizac	No especifica
Órgano que presenta informes al IFE	Tesorero	Sría de Administración y Finanzas	Sría. De Finanzas	Comisión Nacional de Finanzas y Patrimonio	Órgano Administrativo

<sup>1</sup> Referente a revisiones y auditorias

<sup>2</sup> Sobre aplicación y origen de recursos, cada 6 meses

<sup>3</sup> Informe anual

<sup>4</sup> Consejo Municipal y Comité Ejecutivo Estatal a Consejo Estatal cada 3 meses

<sup>5</sup> Cada 4 meses al CPN y cada 3 años al CN

<sup>6</sup> A Congreso Nacional y Congresos Estatales correspondientes.

<sup>7</sup> Puede ordenar auditorias a todo órgano del partido. Rendirá un Infomre anual al CN

Tema	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM
Órgano interno sancionador	Comisión de Orden	Comisión Nacional de Justicia Partidaria <sup>8</sup>	Comisiones Nacionales y Estatales de Garantías y Vigilancia. Para ingresos y gastos particulares será el Órgano Central de Fiscalización.	Comisión Nacional de Garantías Justicia y Controversia	Comisión Nacional de Honor y Justicia.
Infracciones	Incumplimiento de pago de cuotas <sup>9</sup> . Actos de corrupción <sup>10</sup>	Incumplimiento reiterado de pago de cuotas <sup>11</sup> . Disponer en provecho propio de fondos <sup>12</sup> . Adjudicase o enajenar fondos la expulsión.	No entrega de documentos al órgano fiscalizador. Desvío o condicionamiento de recursos a favor de un precandidato. No rendir informes presupuestales <sup>13</sup> . Incumplimiento de pago de cuotas e incumplan resoluciones de las Comisiones de Garantías y Vigilancia, del Órgano Central de Fiscalización. Delitos o faltas contra el patrimonio del Partido <sup>14</sup>	Actos de corrupción sobre patrimonio público <sup>15</sup> y del partido. No cumplir con cuotas, se les sancionará con la no postulación o cancelación de ésta. Uso inadecuado del patrimonio del partido.	Mal uso del patrimonio del partido. No rendición de informes mensuales por las Sría. De Finanzas y el Órgano Administrador. Incumplimiento reiterado de pago de cuotas <sup>16</sup> . Disponer en derecho propio de fondos o bienes del partido <sup>17</sup> . Enajenar o adjudicarse bienes o fondos del partido así como faltas de probidad o delitos en el ejercicio de sus funciones públicas <sup>18</sup> .

<sup>8</sup> Y las Comisiones de Justicia Partidaria estatales.

<sup>9</sup> Referente a Funcionarios Públicos, la sanción va de la amonestación a la privación del cargo

<sup>10</sup> Se suspenderán derechos y se procesará

<sup>11</sup> Suspensión temporal de derechos o cargos partidistas.

<sup>12</sup> Inhabilitación temporal para desempeño de cargos partidista

<sup>13</sup> A la Sría. De Finanzas correspondiente por parte de los Comités Estatales y Municipales. La sanción correspondiente será la retención de financiamiento.

<sup>14</sup> Éstas se consideran como infracciones graves.

<sup>15</sup> Se refiere específicamente aquellos miembros del partido que sean nombrados como funcionarios públicos o elegidos a cargos populares

<sup>16</sup> La sanción será suspensión temporal de derechos o cargos.

<sup>17</sup> Inhabilitación temporal ó destitución

<sup>18</sup> Expulsión.

Tema	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM
Asignación de recursos de elección interna	No indica	No indica	Sólo presupuesto de origen privado, debidamente controlado por el Consejo respectivo. Con la obligación al término de la elección de presentar un informe pormenorizado de gastos.	No indica	No indica
% de recursos a educación y formación política	No especifica	2%	15%	No especifica	No especifica
Obligación de auditoría posterior a procesos electorales.	No indica	No indica	No indica	√ Atribución del Comité Coordinador Nacional	No indica
Comisión Nacional de Financiamiento	No cuenta con	No cuenta con	No cuenta con	No cuenta con	No cuenta con
Liquidación partido	Asamblea General Extraordinaria	No especifica	No especifica	No especifica	Por votación de las $\frac{2}{3}$ partes de la Asamblea Nacional Ordinaria, se decidirá la procedencia de los recursos por la liquidación del partido.
Obligación de presentar declaración patrimonial al acceder a cargos públicos ó partidistas <sup>19</sup> .	No indica	No indica	√	No indica	No indica

<sup>19</sup> Cabe hacer mención que existe la obligación de realizar la declaración patrimonial al acceder a cargos públicos.

Tema	CONVERGECIA	NVA ALIANZA	ALTERNATIVA SOCIAL DEMO	PP (España)	PSOE (España)
Obligación de pago de cuotas afiliados.	√	√	√	√	√
Aprueba presupuesto anual	Consejo Nacional	Consejo Nacional	Consejo Político Federado	Comité Ejecutivo	Comité Federal y Comisión Ejecutiva Federal <sup>20</sup> .
Encargado de Administrar recursos	Tesorería	Coordinador Ejecutivo de Finanzas	Sría. De Admón. y Finanzas	Tesorero	Director de Finanzas y Recursos.
Administra recursos	Tesorería	Coordinador Ejecutivo de Finanzas	Secretaría de Administración y Finanzas (con dos firmas mancomunadas)	No especifica	Dirección de Finanzas y Recursos.
Elabora Presupuesto	Comité Ejecutivo Nacional y Tesorería	Junta Ejecutiva Nacional	Comité Ejecutivo Federado	No especifica	Comisión Ejecutiva Federal
Obligación de presentar informes presupuestales	Comité Directivo Estatal, Tesorería, Comisión Nacional de Fiscalización. De manera anual.	Junta Ejecutiva Nacional a Consejo Político. Coordinador Ejecutivo de Finanzas a Junta Ejecutiva Nacional.	Comité Ejecutiva Federal semestral a Consejo Político Federal. Comisión Rendición de Cuentas a CPN. Comité Ejecutivo Estatal a CPE a 6 meses.	No especifica	Comisión Federal Revisora de Cuentas a Congreso Federal <sup>21</sup> . Director de Finanzas y Recursos.
Órgano fiscalizador	Comisión Nacional de Fiscalización	Coordinador Ejecutivo de Finanzas	Comisión de Rendición de Cuentas y Consejo Político Estatal	No especifica	Comisión Federal Revisora de Cuentas.
Presenta informes al IFE	Tesorería	Coordinación Ejecutiva de Finanzas.	Sría de administración de Finanzas	Se debe presentar informes contables y documentos probatorios al Tribunal de Cuentas.	Se debe presentar informes contables y documentos probatorios al Tribunal de Cuentas.

<sup>20</sup> Durante elecciones

<sup>21</sup> Informe anual

Tema	CONVERGENCIA	NVA ALIANZA	ALTERNATIVA SOCIAL DEMO	PP (España)	PSOE (España)
Órgano interno sancionador	Comisión de Garantías y Disciplina.	Órganos dirigentes correspondientes a cada entidad.	Comisión Autónoma de Ética y Garantías.	Comité de Derechos y Garantías.	Comisión Federal de Ética y Comisión Federal de Garantías.
Infracciones	No especifica	No especifica	Uso indebido de los recursos o patrimonio del Partido. Falta de probidad en el uso de recursos en cargo público. Incumplimiento del pago de cuotas.	Falta de pago de cuotas <sup>22</sup> . Corrupción en el ejercicio de cargos públicos <sup>23</sup> .	Falta de pago a cuotas <sup>24</sup> . Incumplimiento de la declaración patrimonial. <sup>25</sup>
Asignación de recursos elección interna	No especifica	No especifica	No especifica	No especifica	No especifica
% de recursos a educación y formación política	No especifica	No especifica	4% excepto durante procesos electorales	No especifica	No especifica
Obligación de auditoría posterior a procesos electorales.	No especifica	No especifica	No especifica	No especifica	No especifica
Comisión Nacional de Financiamiento	√	No cuenta con	No cuenta con	No cuenta con	No cuenta con
Liquidación partido	No indica	√ Regresa Recursos al IFE	√ Regresa Recursos al IFE	√ Se integra una Comisión, la cual decidirá si se fusiona con otro partido ó los recursos se envían a una organización benéfica.	No indica
Obligación de presentar declaración patrimonial	No especifica	No especifica	No especifica	√	√ Inclusive al momento de ser nombrado candidato.

<sup>22</sup> Es considerada como grave y la sanción puede ser desafiliación por un año

<sup>23</sup> Es considerada como muy grave.

<sup>24</sup> Pérdida de militancia.

<sup>25</sup> La sanción puede ser apercibimiento ó desafiliación.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **Repercusión en el sistema político**

En el presente capítulo se analizan las repercusiones de la fiscalización en el sistema político: el sistema de partidos, el sistema electoral específicamente en los procesos electorales, en el Congreso y en el Gobierno. Las repercusiones son variadas, en los partidos básicamente ha perjudicado a los pequeños, es decir, a los partidos de nuevo registro, los ha debilitado ya que el financiamiento público por un lado y por otro los recursos que pueden recaudar los partidos mayores –PRI, PAN y PRD-, son superiores, al igual que los gastos, por lo tanto los debilita. Sin embargo los partidos mayores: PRI, PAN y PRD, están debilitados organizacionalmente, debido a la falta de democracia interna, y pugnas internas, entre otras. En relación a los procesos electorales, la repercusión no ha sido del todo positiva, ya que el gasto de los partidos políticos, es cada vez más proporcionado, es decir, no es considerablemente más alto, hoy día todos gastan en la misma proporción.

En los procesos electorales, ha vulnerado al IFE, toda vez que su principal función y su concepción no está relacionada con esta actividad, la fiscalización, sino con la organización de los comicios. En el Congreso impacta de dos maneras una, referente al número de escaños obtenidos y la segunda en que todos los partidos políticos tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores prevalece la conciencia de intensificar las reglas de la fiscalización.

Casi 20 años duró el proceso de edificación de un sistema político democrático, bajo reformas electorales, las cuales condujeron a la conformación de un Sistema de Partidos plural, fuerte y a un Sistema Electoral con instituciones confiables. México optó por la forma de gobierno democrática, sin duda la construcción del mismo ha sido larga con resultados favorables, los partidos políticos cuentan con condiciones de igualdad en el marco jurídico de las reglas en el acceso al poder.

El fortalecimiento del sistema de partidos nos remite a la certeza de que al menos tres partidos cuentan con las mismas posibilidades de triunfo, así como zonas geográficas de influencia electoral. Cabe aclarar que las reformas han fortalecido el sistema de partidos, sin embargo los

partidos políticos presentan elementos que los debilitan, por ello es indispensable fortalecerlos bajo tres condiciones necesarias: institucionalización, democratización y transparencia<sup>445</sup>.

La fiscalización de los recursos a los partidos políticos y la “transparencia, por su parte, tiene que ver con la existencia y puesta en práctica de procedimientos y garantías que aseguren la probidad en el manejo de los recursos y la visibilidad en el proceso de toma de decisiones, sentando las bases de una cultura de rendición de cuentas, inspiradora de una relación más intensa entre la ciudadanía y la vida interna de los partidos”<sup>446</sup>. La transparencia, fiscalización y la rendición de cuentas, como ya se ha observado en capítulos anteriores, ha sido un gran acierto insertarlos en su reglamentación interna, con la intención de que la legislación vigente y los reglamentos electorales, en dicha materia los comprometan de manera ineludible a transparentar el ingreso de sus recursos y sus gastos.

Por lo tanto, el reto para los actores políticos es lograr el funcionamiento y consolidación del sistema político, éste no se sólo se logra con elecciones limpias y periódicas, si no que depende del fortalecimiento de las instituciones y de una cultura democrática que influya a los actores políticos y a los ciudadanos, con el objeto de anteponer el interés colectivo y un fin común.

## **I. Fortalecimiento de Instituciones en torno a la Fiscalización**

En los últimos años la discusión en torno a las finanzas partidistas se ha vuelto más álgida, no sólo en países como México, igualmente en países con democracias más sólidas. Debido a los escándalos acontecidos en torno a aquellas, en México encontramos algunos, sobre todo durante los procesos electorales, ahora las disputas pos electorales giran en torno al gasto desmedido durante las campañas electorales. Los casos del PRI y del PAN (denominados Pemexgate y Amigos de Fox), en la elección presidencial del 2000, lo confirman. En España la discusión se centra sobre todo en los préstamos bancarios que son permitidos por la Ley, los cuales no son finiquitados por los partidos políticos, lo que en el imaginario colectivo suponen “pagos de cuotas de poder o de favores”.

---

<sup>445</sup> Sánchez c. Fernando y Thompson, José. “Introducción: Partidos Políticos en América Latina: en busca de su fortalecimiento”, en Sánchez y Thompson (edit) *Fortalecimiento de los Partidos Políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. Cuaderno Capel n° 50, IIDH – CAPEL, 2006, pp. 24.

<sup>446</sup> Ibid,

A lo largo de la presente investigación se ha observado cómo las reformas electorales a lo largo de casi 20 años han ido conduciendo al sistema político a un camino de confiabilidad y certeza en las instituciones electorales y el fortalecimiento del sistema de partidos. Sin embargo esas reformas, denominadas como de primera generación han abierto camino en la transformación de un Estado autoritario a uno democrático. De igual manera se observó como la normatividad que hoy está vigente, no es del todo suficiente o no cuenta con sustento institucional – jurisdiccional que permita una aplicación contundente, así como las acciones no permitidas que sean punitivas. De modo que ahora el objetivo es fortalecer las instituciones, ya se cuenta con condiciones plenas de equidad en el acceso por el poder, ahora el trabajo de construcción se torna en relación a las instituciones fiscalizadoras fortalecer su “qué hacer”.

Al hablar de Instituciones fiscalizadoras se observan dos caras de la misma moneda, por un lado, la fiscalización interna de los partidos y la referente al órgano encargado de realizar esa tarea en el plano Estatal.

### **1. Fortalecer a los Partidos Políticos en el ámbito de la fiscalización y transparencia.**

La confianza es un factor importante en la consolidación de las instituciones, la cual no excluye a los partidos políticos, éstos en una encuesta realizada en el 2005<sup>447</sup>, “sobre la confianza en las instituciones”, los encuestados calificaron a los partidos con porcentajes bajos, encuestas internacionales también lo corroboran, en el 2004 el *World Economic Forum*<sup>448</sup> (WEF), realizó una encuesta, en la cual los porcentajes de percepción de deshonestidad en los políticos son altos, México aparece con un 93%, mientras que la media a nivel mundial es 63% lo cual también puede percibirse observando las tendencias de abstencionismo en los últimos tres elecciones a excepción del 2000, que fueron presidenciales, han oscilado en promedio entre el 50 %.

---

<sup>447</sup> Consulta Mitofsky, Estudios de Opinión, “Confianza en Instituciones”, julio del 2005. [www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx).

<sup>448</sup> Gallup para el WEF, encuesta Voice of the People 2004. [www.weforum](http://www.weforum) en la sección Media Suveys. Citado por Ferreira Rubio Delia. “La transparencia: un camino para el fortalecimiento de los partidos políticos”, en op.cit. Sánchez y Thompson (edit) *Fortalecimiento de los Partidos Políticos en América Latina*..... pp. 145.

Por ello la disyuntiva radica, por un lado en que durante 19 años se construyó un sistema de partidos fuerte y plural, el cual se fue consolidando, gracias al “fortalecimiento de los propios partidos”, a través de las reformas electorales. Sin embargo ese fortalecimiento, en lo individual se ha ido menguando, toda vez que no les han favorecido diversos factores como:

1. En procesos electorales. Se organizan las campañas en torno a los candidatos y no a los partidos, los gastos excesivos durante aquellas generan descontento entre los ciudadanos.
2. Los conflictos internos entre miembros de los partidos debido a cuestiones de democracia interna.
3. Casos de corrupción, obtención ilícita de recursos, falta de transparencia en sus finanzas.
4. La facilidad para crear partidos políticos que aparecen y desaparecen en cada proceso electoral, los cuales son vistos como negocios familiares.
5. ...dado el descuido o abandono de muchos de sus roles, los ciudadanos terminan percibiendo a los partidos como entidades compuestas por individuos conflictivos cuyo objetivo central y, en ocasiones, único es la lucha “egoísta por el poder”<sup>449</sup>.

De modo que lo anterior obstruye la confianza en los partidos, ¿qué relación existe entre confianza y fortalecimiento de la institución? “Las instituciones débiles generan marcos para las relaciones entre los actores que son propicios para la aparición y consolidación de la desconfianza”<sup>450</sup>. Es decir una institución débil generará desacuerdos, rupturas, debilitamiento institucional, vigilancia entre grupos, campo fértil para el florecimiento de la desconfianza. A fin de considerar la debilidad de los partidos, se observan dos puntos: los partidos con registros antiguos –PRI, PAN y PRD- se encuentran debilitados por su estructura organizacional, por falta de democracia interna e incapacidad para formar alianzas entre corrientes, aunque no son débiles; y los partidos pequeños son débiles, por nacimiento, debido a la estructura y al poco financiamiento, éstos sí son débiles en lo electoral y en su conjunto.

---

<sup>449</sup> Sánchez C. Fernando, José. “Partidos Políticos en América Latina: transformaciones y líneas para su fortalecimiento”, en Sánchez y Thompson, pp. 9.

<sup>450</sup> Luján Ponce, Noemí. *La construcción de la confianza política*, Ensayos N° 6, IFE, México, 1999, pp. 113.

Sin embargo no son los únicos elementos, pero sin lugar a dudas la debilidad de la institución condicionará la fragilidad de la estructura, de sus miembros, de la persecución de un objetivo común y la desconfianza prevalecerá. Por lo tanto la “confianza es considerada como un recurso que promueve la cooperación y, con ello aumenta los beneficios colectivos e individuales”<sup>451</sup>.

A fin de poder reflexionar sobre el fortalecimiento de los partidos políticos, es importante hacer un análisis que conduzca a observar las debilidades de los mismos, en torno a la fiscalización y rendición de cuentas. Por ello el siguiente análisis parte de la propuesta de Fernando Sánchez, tomando en consideración las variables: institucionalización, democratización y transparencia.

**Institucionalización.** Un partido debe considerarse institucionalizado cuando establece lealtades y alianzas con quienes se asocian con él a través de relaciones comunes de identidad; valores que van más allá de líderes o circunstancias políticas específicas<sup>452</sup>. Por ello los indicadores son: la estructura interna, relevancia de los órganos de los partidos, reformas para impulsar el establecimiento institucional.

- Estructura interna. Como se ha observado los partidos políticos cuentan con una estructura encargada de cuatro actividades distintas, búsqueda de financiamiento privado, administración del financiamiento, fiscalización y de un órgano sancionador. Con respecto a los partidos españoles, el PSOE cuenta con una estructura interna semejante a los mexicanos. El PP no cuenta con un órgano fiscalizador, sin embargo esto es debido a que la legislación electoral española, señala la obligatoriedad de nombrar un Administrador por candidato, así como la entrega oportuna de sus contabilidades al Tribunal de Cuentas. En el caso de México, la estructura obedece a la planteada tanto en los distintos Estatutos de los partidos políticos, como de la autoridad electoral. Sin embargo dicha estructura en todos los casos se asemeja a una horizontal y no vertical, es decir todos los órganos tanto de fiscalización, como el sancionador y los de financiamiento se encuentran en posiciones horizontales y no verticales, lo cual no permite al órgano fiscalizador colocarlo en jerarquía superior a los otros, lo cual le permitiría establecer relaciones de sujeción a él. Sin embargo todos están subordinados

---

<sup>451</sup> Ibid, pp. 78.

<sup>452</sup> Sánchez, Op.Cít. pp. 13

al órgano ejecutivo superior del partido. Tal estructura fue modificada recientemente, alrededor de un año y medio.

- Relevancia de los órganos de los partidos. La importancia de estos órganos ha ido en ascenso, principalmente a raíz de los dos casos de corrupción en que se vieron inmiscuidos el PAN y el PRI, durante las elecciones del 2000. En consecuencia, el IFE determinó la reforma a los estatutos de los partidos en materia de fiscalización, para aquellos partidos que no contaran con él o que no fuese muy claros en torno a este tema. Sin lugar a dudas otro órgano de relevancia es el sancionador, el cual en todos los casos sin excepción, adolece de dos elementos, por un lado las infracciones que sancionan se relacionan exclusivamente con el financiamiento y no con la fiscalización, es decir no existe un catálogo de sanciones que infraccionen actividades relacionadas con el mal manejo de la fiscalización y por otro lado no existen sanciones a aquellos individuos que hubiesen cometido actos que fueren sancionados por la autoridad electoral.
- Reformas para impulsar el establecimiento institucional. Los partidos políticos deben dotar estatutariamente de mayores atribuciones a sus órganos fiscalizadores y ampliar su catálogo de sanciones en torno a la fiscalización y otras infracciones.

**Democratización.** Son los procesos de selección de candidatos y autoridades partidarias, en las distintas estructuras del partido, las elecciones internas “son condición necesaria pero no suficiente para alcanzar la democratización de los partidos; es sólo un paso de los muchos que aún resta andar”<sup>453</sup>. Punto relevante en nuestra legislación y Estatutos de los partidos, toda vez que la primera no establece el sufragio como forma de selección de autoridades y candidatos, únicamente solicita se especifique en los Estatutos las formas de selección de autoridades. Por su parte algunos partidos sí especifican en sus estatutos la selección de candidatos vía proceso electoral. Al respecto se observan dos puntos respecto a la fiscalización y a la rendición de cuentas.

- Al haber democracia interna en un partido político, la conformación de los órganos de dirección así como de otras autoridades del mismo partido permitirán que estos sean más plurales y dará paso a la rendición de cuentas interna y de manera externa, toda vez

---

<sup>453</sup> Freindenberg, Flavia. “Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina”, en *Polis*, Vol. 1, N° 1, primer semestre, UAM, México, 2005, pp. 125.

que han sido elegidos por elecciones internas y se abrirá el espectro en la toma de decisiones.

- Los procesos electorales que se llevan a cabo de manera interna para la selección de candidatos, en los partidos políticos, han traído como consecuencia el establecimiento de procedimientos electorales, como las “campañas electorales internas”, y otro elemento a considerar son las denominadas “precampañas”, en las cuales las personas seleccionados bajo sus estatutos, inician “campañas electorales previas a su registro como candidatos ante las autoridades electorales”, de modo que los recursos que se gastan, son alarmantes en ambos casos. A fin de regular éstos procedimientos es indispensable regular las elecciones internas así como las precampañas.

**Transparencia.** La transparencia debe ser entendida como antónimo de corrupción, es decir, no sólo como exigencia de difusión y publicidad, sino como criterio de integridad<sup>454</sup>. En los estatutos de los partidos políticos, ya revisados, se observó que la mayoría de ellos, está renovándolos en la transparencia y la rendición de cuentas, sin embargo, ello no es suficiente toda vez que no siempre la práctica obedece a la regla, de modo que es indispensable elevar la cultura democrática e incentivar una cultura de la transparencia en la que se incluyan elementos como fiscalización, rendición de cuentas y difusión.

Este último es importante ya que la fiscalización y la transparencia no dicen mucho si no existe la difusión de ellas. Los partidos políticos realizan esfuerzos en torno a integrar en sus normas internas a la transparencia, sin embargo la responsabilidad, el compromiso y la ética son valores que no deben soslayarse y que están presentes en la democracia. La transparencia en México está en proceso de construcción y los partidos están obligados a fomentarla desde sus propias acciones, estructuras y normatividad interna.

Se ha observado como la desconfianza a los partidos políticos, se encuentra estrechamente relacionada con la percepción de corrupción y falta de transparencia en las instituciones políticas, sin embargo es necesario fortalecerlos propiciar que la fiscalización y la rendición de cuentas no formen parte de “una moda” y pasen a segundo plano, porque éstas no otorgan

---

<sup>454</sup> Ferreira Rubio Delia. “La transparencia: un camino para el fortalecimiento de los partidos políticos”, en op.cit. Sánchez y Thompson (edit). Pp. 147

votos, sin embargo la legislación de ambas así como la catalogación de infracciones cometidas en torno a ellas, las elevará a rango prioritario en los estatutos de los partidos.

Por lo tanto el fortalecimiento de los partidos políticos en torno a la fiscalización es un proceso integral en torno a:

1. La construcción de confianza requerirá del esfuerzo de todos ellos para modificar actitudes, señales y comportamientos, así como de los mecanismos de control y verificación y el acceso igual a la información<sup>455</sup>.
2. La democracia interna, la cual permitirá alianzas entre las diferentes corrientes no afines y promoverá la composición de una estructura democrática, la cual repercutirá en las comisiones o comités fiscalizadores y financieros.
3. Regulación, modificación o ampliación de la Legislación Federal y de los estatutos de los partidos en torno a la fiscalización. Es necesario regular campañas internas y precampañas, así como establecer un marco sancionador en torno a la transparencia.
4. Establecer procesos organizativos – administrativos con el objetivo de permitir elevar jerárquicamente la estructura organizacional de los órganos fiscalizadores internos de los partidos políticos. Con el objetivo de dotarlos de mayores atribuciones por encima de los órganos administrativos y de financiamiento.
5. La transparencia y difusión de la rendición de cuentas y la fiscalización, deben ampliarse a todos los partidos, algunos de ellos lo introducen en sus Estatutos o en reglamentos alternos, sin embargo existe una falta de homogenización en dichos criterios. Algunos partidos cuentan con disposiciones si son requeridos por los ciudadanos, mientras otros los publican sus gastos por Internet y la mayoría no considera nada.
6. La inclusión en la cultura democrática de una cultura de la transparencia, permitirá la participación no sólo de los actores, sino de los receptores de la rendición de cuentas, los ciudadanos, al promover la educación en la transparencia, los individuos exigirán en mayor medida el acceso a información.

## **2. ¿Fortalecer al Instituto Federal Electoral en el ámbito de la fiscalización?**

---

<sup>455</sup> Luján, Op.Cít. pp.124

La construcción de un órgano electoral, fuerte, independiente, confiable, transparente y eficaz se ha dado a lo largo de 16 años, hoy se puede afirmar que el IFE otorga garantías suficientes para la equidad en los procesos electorales. Los resultados obtenidos a lo largo de estos años, así como las reformas, la participación de los partidos políticos, medios de comunicación, ciudadanos y gobiernos locales y federales, han permitido el crecimiento de la confiabilidad.

Debido al éxito de esta institución como arbitro garante, así como el fortalecimiento de los partidos políticos, la competitividad en las contiendas electorales y "...los pesos y contrapesos institucionales generan un contexto de exigencia hacia las autoridades desconocido hace apenas unos años"<sup>456</sup>. Lo cual ha causado que el IFE sea el árbitro central no sólo en las contiendas electorales, también en toda participación de los partidos políticos, otorgue y cancele registros, regule su actuar, otorgue financiamiento y lo fiscalice. Es decir que la institución se ha convertido en el juez de toda acción de los partidos políticos fuera y dentro de los procesos electorales.

De tal modo que el Instituto en su conjunto es un órgano fuerte, sin embargo cuenta con algunas debilidades, específicamente en la fiscalización de recursos a los partidos políticos. Esto debido a que desde su nacimiento el IFE, no pretendió ser interventor en relación a la rendición de cuentas de los partidos. Cabe recordar que en la reforma política de 1994 se implementó la fiscalización de recursos a los partidos aplicándose en 1995, fue cuando "se documentó (...) que un partido (el PRI) había gastado cuatro veces más que el resto de los partidos juntos"<sup>457</sup>. Así que la reforma de 1996 enfatizó en esta cuestión y buscó equilibrar las condiciones en la competencia.

Bajo este contexto la rendición de cuentas para los partidos políticos es relativamente "novedosa", a diez años de la última reforma político-electoral, sólo se han emitido dos reformas al Código Electoral, uno en relación a la conformación de partidos políticos nuevos en el 2003 y el voto en el exterior en 2005. No obstante tales reformas, no menos importantes, han desviado

---

<sup>456</sup> Woldenberg, José. *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*. Cal y Arena, México, 2006, pp. 92.

<sup>457</sup> Ibid, pp.58

la atención en torno a la problemática de la fiscalización de los recursos a los partidos políticos, toda vez que en el plano legislativo, no se ha avanzado sustancialmente.

Así que la debilidad del IFE, en cuestión de fiscalización radica en tres elementos importantes:

**Legislación.** No cuenta con una legislación específica en la materia, es decir no existe una Ley de financiamiento y/o de fiscalización, que regule: sus atribuciones, su actividad y que obligue a terceros a cumplir con las solicitudes que le haga el Instituto. Sin embargo, la Constitución señala que la ley fijará los criterios y los procedimientos para el control y la vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y las sanciones que deban imponerse<sup>458</sup>. De modo que la normatividad con la que el Órgano electoral trabaja, como ya se ha visto, es con reglamentos emitidos por el propio Instituto, así como con las Jurisprudencias y Tesis Relevantes emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Debido a que su actividad fiscalizadora no se encuentra sustentada en un ordenamiento superior, las facultades del Instituto se encuentran acotadas, se desempeña a través de reglamentos, dentro del marco de sanciones no se encuentran las relativas a imponer castigo a los militantes que hubieren cometido infracciones, éstas sólo son exclusivas del partido. En los distintos reglamentos se presentan disposiciones diversas, es decir el Reglamento de Fiscalización también contiene disposiciones sobre financiamiento, el Reglamento de Financiamiento contiene disposiciones fiscalizadoras, por lo que es necesario ordenar por rubros. Aunque esto puede deberse a que los distintos reglamentos se han ido emitiendo en distintos periodos y a la vez han ido resultando distintas anomalías que requieren ser normadas. Finalmente no existen otras leyes o disposiciones que soporten las disposiciones del IFE, por ejemplo la Ley Financiera o Bancaria que obligue a los Bancos a entregar información que el Instituto solicite ó Hacienda. Por otro lado, los delitos referentes a malversación de financiamiento público y/o omisiones, duplicación y/o falsificación de documentos en la fiscalización de los partidos políticos, no se encuentra infraccionado en el Código Penal u algún otro.

---

<sup>458</sup> Art. 41, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Trillas, 15 ed., México, 2000, pp. 76

**Estructura.** Respecto a la estructura organizacional el IFE cuenta con una Comisión de Fiscalización de Recursos a los Partidos Políticos, la cual depende del Consejo General, instituida por el Código Electoral, integrada por los propios Consejeros que integran el Consejo General, de modo que los mismos integrantes que realizan las labores de Dirección del Instituto, también realizan la fiscalización de recursos, sin embargo es importante señalar que el nuevo Reglamento de Fiscalización, señala que a partir de esta contienda electoral del 2006, los partidos políticos están obligados a informar de los gastos de campaña a mitad de la misma, por lo cual el trabajo que recae en las mismas personas es abundante, sin embargo es indispensable. Como ya se ha visto y mencionado, el encargado fiscalizador es la Comisión de Fiscalización, sin embargo no es un órgano jurisdiccional, de modo que sus actuaciones están acotadas. La estructura colegiada favorece la discusión y la revisión exhaustiva de los documentos, así como la toma de decisiones, sin embargo es importante señalar que la fiscalización no cuenta con una Dirección Ejecutiva, sólo es una comisión, debido a la importancia que ha adquirido, sería necesario:

1. Crear una Dirección Ejecutiva de Fiscalización de Recursos, o
2. Trasladar la función de fiscalización a otro organismo

Cabe hacer mención que para la primera propuesta, es importante recordar que las tres funciones básicas del IFE: organización electoral, capacitación y el registro de electores, cuentan con direcciones ejecutivas y una comisión respectiva. Las comisiones toman las decisiones en la materia de manera colegiada y las direcciones ejecutivas realizan los trabajos operativos. Por ello la creación de una dirección ejecutiva, permitirá optimizar los trabajos de fiscalización, ampliará los recursos humanos, materiales y técnicos enfocados a realizar la actividad, creación de áreas específicas: contabilidad, auditoría, etc. Y la comisión respectiva, integrada por los Consejeros Electorales, revisará, analizará y decidirá la propuesta de resolución que la propia dirección ejecutiva le proponga.

La segunda propuesta comprende el traspaso de dicha actividad a otra institución o la creación de un órgano que realice las funciones de fiscalización. Al considerar el traslado, se pretende que la actividad la realice un órgano que ya existe por ejemplo la Auditoría Superior de la Federación, o la creación de una institución dedicada exclusivamente a ésta actividad, creada desde el propio Estado. En el apartado de propuestas se abundará al respecto.

**Facultades Judiciales.** El otorgamiento del carácter jurisdiccional a las autoridades que realicen la fiscalización. El carácter jurisdiccional permitirá que las resoluciones que determine puedan ser perseguidas vía judicial en caso de infracciones que requieran la intervención de otras autoridades. Así como otorgar facultades al órgano fiscalizador para que pueda en su caso, solicitar a otras instancias o instituciones información “confidencial”, así como información acerca de procedimientos judiciales que sean necesarios para la auscultación de recursos. Específicamente éste último punto hace referencia sobre todo al secreto bancario, fiduciario, fiscal y procedimental judicial.

Finalmente para la conformación de cualquiera de las dos propuestas, es necesario primeramente realizar adiciones, reformas a la Constitución y al Código Electoral, así como la creación de la Ley correspondiente, basada en los Reglamentos existentes, en los Acuerdos del Consejo General, en la Jurisprudencia y en las Tesis Relevantes.

Por lo antes señalado, la consideración de mayor relevancia es el fortalecimiento de las instituciones, en el caso de la fiscalización son los partidos políticos y el IFE, quien hasta hoy es el único órgano árbitro de la actuación de los partidos políticos, es un asunto que merece que los legisladores atiendan de inmediato, toda vez que la fiscalización de los recursos y la rendición de cuentas deben ser institucionalizadas, como elementos de la democracia, con el objeto de accionar los pesos y contrapesos de los actores políticos. De modo que el fortalecimiento de las instituciones promueve:

- a) La gobernabilidad, credibilidad y confianza en las instituciones democráticas
- b) Mayor transparencia y una mejor rendición de cuentas no sólo en el ámbito gubernamental y el acceso a la información pública
- c) Una gestión responsable y eficiente de los asuntos y gastos públicos
- d) Mayor participación ciudadana al fortalecer la cultura democrática y de la transparencia.

Hasta aquí se han señalado, los elementos que hay que reforzar para fortalecer las instituciones, como las estructurales, organizacionales, normativos, democráticos y dos muy importantes: “cuando la desconfianza es mutua, los canales de comunicación se han bloqueado

y es mucho lo que se encuentr[a] en juego, se hace necesario un árbitro, alguien que esté facultado (...), alguien capaz de sancionar a quien haya infringido las reglas” (Woldenberg, 2006:89). Sin embargo la confianza es indispensable “porque alimenta la capacidad organizativa de una sociedad y la posibilidad de que se desarrolle una participación política eficaz”<sup>459</sup>. El otro elemento es la cultura política (democrática y de transparencia), tanto la confianza y la cultura política tienen que ver con el factor humano, que está relacionado directamente con las creencias, valores y con los sentimientos. Por ello “las instituciones son barreras, limitan las incertidumbres y estructuran comportamientos pero sólo en la medida en que los actores políticos las respetan”<sup>460</sup>.

De tal modo que el sistema político en su conjunto debe adecuar todo un andamiaje de estructuras en torno a los partidos y no solamente circunscribirlo en torno al sistema electoral. Es decir establecer un marco institucional y una legislación que permita contar con instituciones dedicadas a un solo quehacer en torno a los partidos políticos. El objetivo siguiente es pues, “la construcción de reglas, instituciones y prácticas que permitan organizar la competencia política bajo un formato democrático”<sup>461</sup>.

## **II. El impacto de la fiscalización en los Procesos Electorales**

Sin duda el control del dinero a los partidos políticos se ha vuelto la preocupación más importante en los últimos años, debido a la relevancia que aquellos han ido adquiriendo, pero existen otros elementos como la competitividad que trajo consigo un interés por llegar al electorado con nuevas y más costosas estrategias y propagandas en medios electrónicos de comunicación e internet. Es justamente durante los procesos electorales en donde el dispendio aumenta. Por ello los partidos políticos iniciaron estrategias tendientes a la obtención de financiamiento privado, lo que ha conducido a generar gastos extremadamente excesivos, tal pareciera que la lógica gira en torno a mayor gasto más votos, las campañas electorales están planeadas en torno a la “figura del candidato”, a la mercadotecnia y publicidad del mismo, por lo que el costo cada vez es más alto.

---

<sup>459</sup> Peschard, Jacqueline. *La Cultura Política Democrática*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática N° 2, IFE, México, 2003, pp. 38.

<sup>460</sup> Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México, 2004, pp. 139.

<sup>461</sup> Luján Ponce, Op. Cit., pp. 13.

Bajo este contexto, si consideramos que el financiamiento público ordinario es copioso, durante los procesos electorales se asigna una cantidad igual extra, el resultado es una cantidad mayor, por lo cual si el partido político recauda una cantidad por el 50 % de su asignación pública, por vía financiamiento privado, entonces en suma es una cantidad extratmosférica, por lo tanto el gasto será en la misma dimensión. Bajo lo cual es necesario la revisión, verificación y transparencia, no sólo del destino del dinero también de su origen. Y si a lo anterior agregamos la larga duración de las campañas y la existencia de diferentes elecciones anuales probablemente la cuantía sea inimaginable. De seguir así, la tendencia irá en ascenso y el financiamiento de cada partido político por cualquier vía, siempre será poco.

Debido a ello el binomio financiamiento – fiscalización ha impactado en el sistema político mexicano, básicamente en dos dimensiones concretas: una jurídica en la concepción de códigos, normas y reglamentos. La segunda en el plano político, en el sistema electoral, sistema de partidos, congreso, gobierno. Ello a consecuencia de que los partidos políticos dependen e inciden de manera significativa en las instituciones, ya no sólo interactúan con el Estado, ya son parte de él, al integrar los cuerpos parlamentarios, tener acceso a postular candidatos en los procesos electorales, nombrar y remover funcionarios, etc. Su dependencia radica en la regulación, el control y el sistema de sanción que el Estado ha creado para él, es decir a sus derechos y obligaciones que guarda con el aparato estatal.

## **1. Dimensión Jurídica**

Sin duda la fiscalización no ha impactado en el terreno legislativo-jurídico, es decir no se han reformado o ampliado normas que la regulen, de hecho –la legislación- es el punto de partida para sustentar la fiscalización. Durante las transformaciones electorales a partir de 1977 hasta las últimas reformas de 1996 han incluido pocas e insuficientes.

Probablemente sea hora de retomar el camino y seguir con las reformas, estas son necesarias toda vez que la atención normativa de la fiscalización, se presenta en reglamentos, que no cabe duda han apoyado sustancialmente los trabajos, pero que su condición no permite la coadyuvancia entre otras instituciones y las sanciones no son vinculatorias judicialmente; elevar

la reglamentación a legislación otorgará el carácter formal, vinculatorio y jurisdiccional que necesitan los reglamentos. La influencia de la jurisprudencia, de las tesis relevantes y de los propios partidos enriquecerá las iniciativas que se propongan.

No sólo la legislación electoral u otras relativas a los partidos políticos contribuirán al fortalecimiento de la fiscalización, serán necesarias reformas algunas de carácter bancario y penal, las cuales permitirán un control sistemático e integral de recursos públicos.

Se ha visto como el caso español, respecto a la fiscalización, sustentó el sistema político y sus instituciones en la edificación de un cuerpo, el cual contiene por un lado el marco jurídico, leyes de partidos, ley electoral, ley de financiamiento de los partidos; y por otro lado reforzándolo en un marco institucional, es decir, un órgano electoral, Tribunal de Cuentas y el gobierno otorgando registros a partidos de nueva creación. De modo que la dimensión jurídica encuentra tres vías de apoyo mutuas: un marco institucional, uno normativo que lo complementa y las sanciones que lo sustentan.

## **2. Proceso Electoral**

El sistema electoral es el principal “afectado”, a consecuencia del financiamiento, gastos de los partidos y fiscalización, toda vez que es durante las contiendas electorales en donde las erogaciones de los partidos son una preocupación colectiva no sólo a nivel nacional, también mundial. Como se ha visto el financiamiento en México es muy alto, sin embargo necesario. A fin de observar las repercusiones en el sistema electoral a continuación se presentan diversos indicadores en los que se muestra, no sólo la fiscalización, sino el gasto de los partidos y el financiamiento.

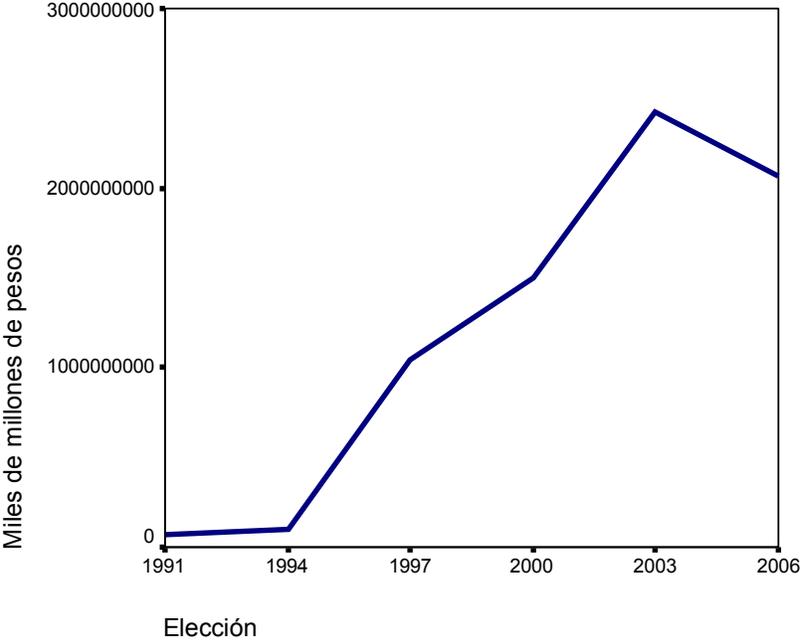
Las repercusiones principalmente se presentan en el ámbito de los procesos electorales, las campañas electorales son un indicador de gastos. La siguiente gráfica<sup>462</sup> presenta la evolución del financiamiento público, sólo en el rubro de “gastos de campaña” total, en el periodo 1991 al 2006, considerando sólo años electorales. Es decir la gráfica muestra el crecimiento trianual de seis elecciones consecutivas, en el eje horizontal se observan los años electorales y en el

---

<sup>462</sup> Fuente: IFE, [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

vertical, las cantidades totales del financiamiento para elección de todos los partidos. Cabe hacer mención que a raíz de la reforma de 1996, se presentó un aumento sustancial, en el financiamiento a campañas con un punto álgido en el 2003. De modo que la tendencia presentada ha ido en aumento, sin embargo disminuyó en el presente año.

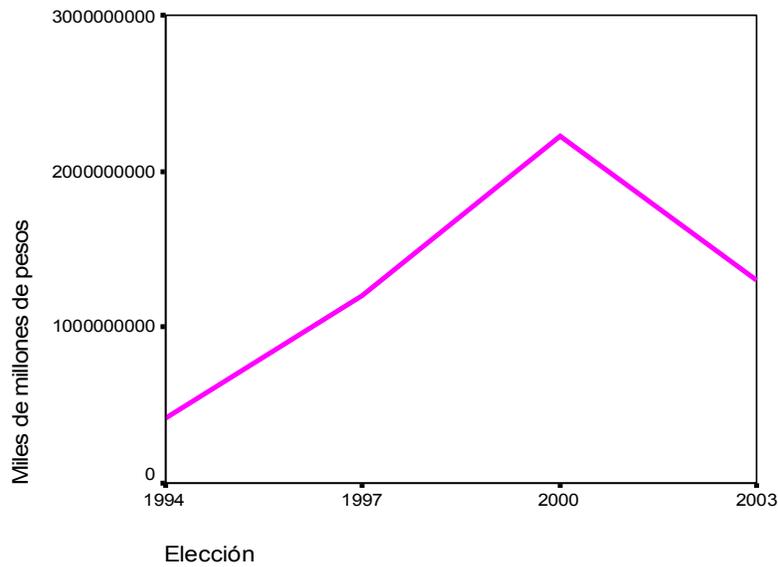
**Financiamiento público total p/gasto de campaña**



En lo referente al gasto total de los partidos políticos, durante el periodo 1994 - 2003, la siguiente gráfica<sup>463</sup>, muestra un claro ascenso del gasto total integrado, triplicándose entre 1994 y 1997, y duplicándose de 1997 a 2000, sin embargo para la elección del 2003 presenta un descenso, por encima de un 50 %. No se consideraron las elecciones de 1991 y 2006, toda vez que del primero no existen datos y el segundo al concluir el proceso electoral se contarán con ellos. Lo relevante a considerar es el gasto excesivo de los partidos lo cual hace procesos electorales extremadamente caros. En la elección presidencial del 2000, el gasto total de los partidos políticos fue mayor a los dos mil millones de pesos, cifra histórica desde 1994, fecha en la cual se realiza por primera vez la fiscalización a los partidos políticos.

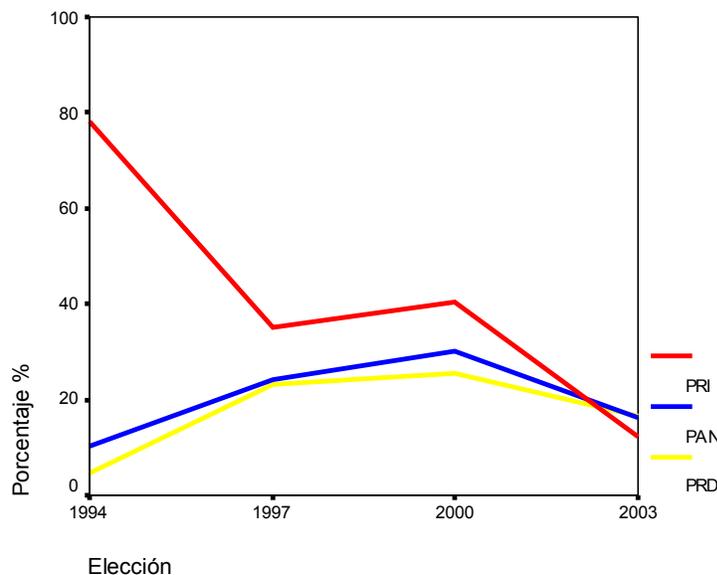
<sup>463</sup> Fuente IFE, [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

### Gasto de campaña total de los partidos por elección



A continuación se presenta el porcentaje de gasto reportado<sup>464</sup> por partido político ó coalición<sup>465</sup> durante el periodo 1994 – 2003. Como puede observarse el PRI gastó casi el 80 % del total efectuado por todos los partidos políticos en el proceso electoral de 1994, mientras que los otros partidos “fuertes”, no llegaron al 25 % cada uno.

### Gasto reportado por partido político



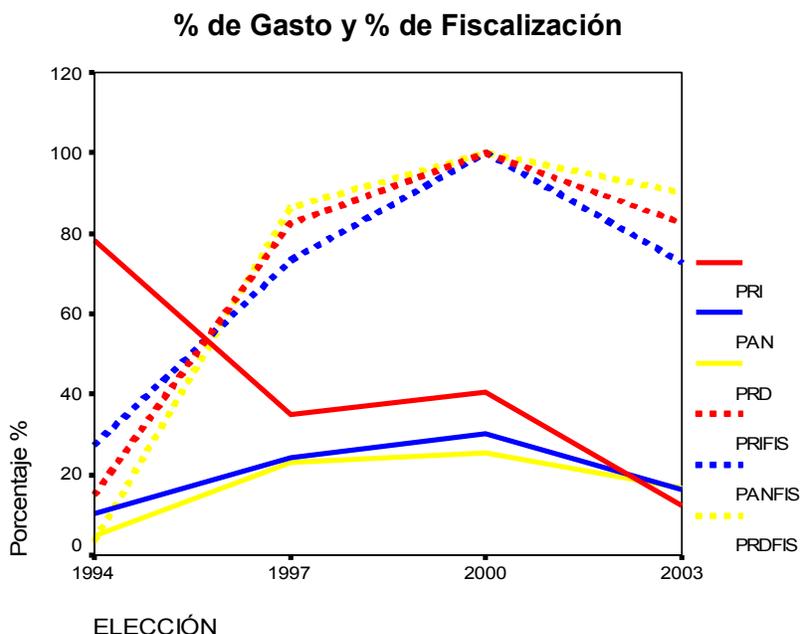
<sup>464</sup> Datos contruidos a partir de información: IFE, Fiscalización, [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx), Sólo se consideró PRI, PAN y PRD, toda vez que en conjunto realizan poco más del 90 % de gasto.

<sup>465</sup> El gasto del PAN para el 2000 representa el de la Alianza por e Cambio que se presentó en coalición con el PVEM; de igual modo el del PRD para el mismo año de la Alianza por México en coalición con el PT, Convergencia, PSN, PAS.

Posterior a la reforma electoral del 1996 se observa una disminución de casi la mitad del gasto del PRI, en relación con los demás partidos, así mismo se puede apreciar el acortamiento en la distancia de gasto entre los tres partidos, ya para el 2003 la proporción es casi la misma. Ello a consecuencia tal vez, de que en el 2002 se presentaron dos casos de corrupción Amigos de Fox y Pemexgate, a quienes se les impusieron sanciones millonarias.

En relación a la proporción de los gastos en 2003, no indica que el gasto electoral por partido político ha disminuido considerablemente, más bien el gasto ahora es más proporcionado, es decir ahora todos gastan en la misma dimensión. Toda vez que como ya se observó en la gráfica de gasto total, éste tiende a aumentar, aunque cuenta con una ligera baja en 2003.

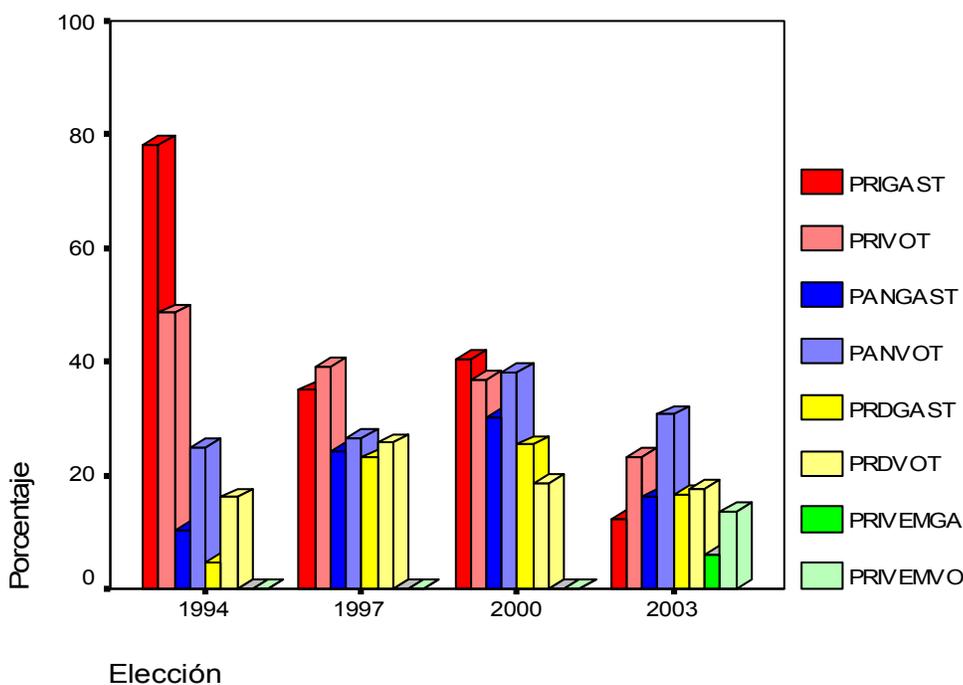
Tal vez el no aumento desproporcionado en el gasto probablemente se debe al incremento en los controles de fiscalización, en la siguiente gráfico se observan cómo las tendencias de gasto han disminuido ligeramente, mientras los porcentajes de fiscalización por partido, líneas punteadas, han aumentado. Es importante resaltar que los porcentajes de las auditorías practicadas varían, es decir no siempre se realizan en un 100 %. En 1994 sólo se fiscalizó<sup>466</sup> en total el 16.15% del gasto reportado por los partidos, mientras que a partir de 1997 se fiscalizó el 77.21 % y a partir del 2000 el 100 %.



<sup>466</sup> Fuente: IFE, [www.ife.org.mx/Partidos/fiscalización](http://www.ife.org.mx/Partidos/fiscalización), gastos auditados 1994-2003. Elaborado con los gastos de los partidos reportados de campaña electoral y los porcentajes auditados de los mismos por el IFE.

Otro indicador que impacta en el sistema de partidos, está compuesto por dos variables: porcentaje de gasto<sup>467</sup> de campaña y porcentaje de votos por partido o coalición<sup>468</sup> en el periodo 1994 – 2003, en el cual encontramos datos interesantes: las barras de color fuerte indican el porcentaje de gasto de los partidos o coaliciones, sólo para el caso de las elecciones del 2000 y 2003, las barras de color más tenue corresponden a los porcentajes de votos obtenidos por elección por partido ó coalición. Cabe hacer mención que durante la elección del 2003 se presentó en 97 Distrito Uninominales la Alianza para Todos del PRI y PVEM, de modo que corresponde a las barras de color verde.

**% de Gasto y % de Votos por partido y/o coalición**



La tendencia del gasto del PRI va disminuyendo aún con un leve ascenso en el 2000, así mismo su tendencia de votos va retrocediendo, la cual se encuentre alrededor del 30%; el PAN por su parte presenta un aumento en su gasto y por encima de éste un aumento en el

<sup>467</sup> Ibid

<sup>468</sup> Fuente: IFE, resultados electorales nacionales [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx), elecciones de Diputados de Mayoría Relativa. Cabe recordar que en la elección del 2000 compitieron dos coaliciones: Alianza por el Cambio (PAN y PVEM) y Alianza por México (PRD, PT, Convergencia, PSN y PAS), es importante señalar que los datos de dicho año, tanto los referentes a gasto como a votos, contemplan los resultados de las coaliciones. Por otro lado para la elección del 2003 sólo se presentó una coalición parcial: Alianza para Todos (PRI y PVEM), la cual sólo postuló 97 candidatos de Diputados de MR alcanzando un porcentaje de votos de 13.65 % a nivel nacional.

porcentaje de votación; el PRD presenta un aumento de gasto, pero no significativamente de su votación, la cual descendió ligeramente en el 2003.

Ambas variables son determinantes al considerarlas como influyentes en la fiscalización y por ello ésta impacta en el sistema electoral, toda vez que la gráfica anterior nos indica que a mayor gasto, mayores votos. De este modo en el análisis de correlación de ambas variables, realizado por elección del periodo 1994 – 2003, exclusivamente para los tres partidos<sup>469</sup>, PRI, PAN y PRD, las unidades de análisis son los porcentajes de votación obtenidas en las elecciones de diputados de mayoría relativa a nivel nacional y los porcentajes de gasto por partido reportados al IFE, las cuales se presentan a continuación:

Elección	Partido % Gasto			Partido % Votos		
	PRI	PAN	PRD	PRI	PAN	PRD
1994	78.2	10.36	4.72	48.58	24.98	16.12
1997	35	24.18	23.12	39.11	26.61	25.71
2000	40.48	30.25	25.45	36.92	38.24	18.68
2003	12.29	16.17	16.62	23.14	30.73	17.61

El siguiente cuadro muestra la correlación por elección de los datos anteriores, entre porcentaje de gasto y votos, donde  $x$  es gasto y  $y$  son votos, la cual arroja los siguientes resultados:

Elección	r de Pearson <sup>470</sup>	Significación estadística ( $\alpha$ )	Correlación
1994	0.980	0.063	Casi perfecta
1997	1.00	0.006	Casi perfecta
2000	-0.975	0.071	Estadísticamente negativa
2003	0.004	0.499	Estadísticamente no significativa

<sup>469</sup> Sólo se tomaron en consideración al PRI, PAN y PRD, toda vez que éstos representan el mayor porcentaje de gasto y votos por campaña y elección.

<sup>470</sup> El coeficiente  $r$  de Pearson mide la correlación entre variables, el cual varía entre + 1.0 y -1.0, a mayor aproximación a +1.0 hay mayor correlación estadística positiva, toda vez que aumenta la variable independiente  $x$  (en este caso el porcentaje de gasto de cada partido), aumenta la variable dependiente  $y$  (porcentaje de votos). Si  $r$  se aproxima a -1.0 hay correlación estadística negativa. Y si  $r$  se aproxima a 0.0 no hay correlación estadística entre  $x$  y  $y$ .

Los coeficientes de correlación permiten ver que entre 1994 y 1997 cuando aún la fiscalización a los partidos era muy precaria, el gasto y votos fueron abundantes sobre todo para el PRI. En el 2000 podemos observar que el gasto del PAN, PRI y PRD aumentó, sin embargo la correlación es negativa toda vez que los votos del PRI y PRD disminuyeron en comparación con la elección anterior, aún cuando su gasto aumentó. En el caso del 2003 es un caso particular toda vez que el gasto de los partidos fue “menor” así como los votos, por lo que la correlación es baja, sin embargo habría que considerar que fueron elecciones intermedias. Por tanto existe probabilidad que el gasto de los partidos políticos durante las campañas electorales, influye en sus porcentajes de votación, entre otros elementos ya que existe una relación entre ambas variables.

Finalmente cabe hacer mención que el impacto de la fiscalización de los partidos políticos, en el sistema electoral, ha influido en el gasto que éstos realizan así como en su financiamiento, en 1994 un partido gastó el 80 % del gasto total de los partidos, lo que permitió en consecuencia integrar en la reforma de 1996 la fiscalización, pero es a partir de 1997 que los controles de fiscalización fueron aumentando. Durante esta elección presidencial del 2006, se implementarán nuevas disposiciones, entre ellas la fiscalización a precampañas y una intermedia durante la campaña, así como diversos controles que permitirán contar con mayor precisión en los datos a fiscalizar. Otras variables relacionadas con la fiscalización, como: financiamiento y gasto, también impactan en la fiscalización por consiguiente en el sistema electoral, de modo que se observó que el financiamiento, gasto y fiscalización conforman un proceso continuo, en el cual se van agregando nuevos elementos.

### **3. Sistema de Partidos**

Otro ámbito es el Sistema de Partidos toda vez que a lo largo del tiempo sus características se van modificando, a causa de diversos factores entre otros como el financiamiento y la fiscalización, la transformación se da en dos formas: en la conformación y la competitividad, básicamente se refleja en el número de partidos, la estructura interna, fuerza política y posición estratégica frente a los demás.

El número de partidos se va transformando debido a que los gastos excesivos de los partidos mayoritarios (PRD, PAN y PRI), hacen que los pequeños no puedan competir. Un ejemplo de ello es el acceso a los medios de comunicación, específicamente en la compra de espacios, los partidos minoritarios compran pocos espacios debido a que su presupuesto “es menor”, por lo tanto en los medios la competencia es desigual. Como se observó en las gráficas pasadas, el porcentaje de gasto de los partidos grandes es alrededor del 80 % del total de gastos reportados por los propios partidos, sin embargo su gasto total “en medios de comunicación en el 2000 fue de 1, 314.4 millones de pesos”<sup>471</sup>. Asimismo el trato comercial de los medios de comunicación no es el mejor, un ejemplo: durante la campaña del 2003, TV Azteca impuso tarifas diferenciadas, en un mismo día y en el mismo programa, durante la final de futbol el 14 de junio, 3 semanas antes de la elección, las tarifas pagadas fueron las siguientes:

1. PT pagó 166,666 pesos por un anuncio de 20 segundos
2. Fuerza Ciudadana pagó 190,000 pesos, por un anuncio de 20 segundos
3. PRD pagó 500,000 pesos por un anuncio de 30 segundos, minutos después de los dos anteriores.
4. PRI pagó 25,375 pesos, por un anuncio de 30 segundos, una hora después del PRD<sup>472</sup>.

De este modo los gastos excesivos de los partidos mayoritarios propician que los pequeños no puedan competir. Por lo que el sistema de partidos se divide en dos bloques, por un lado los partidos grandes, PRI, PAN y PRD, que reciben mayor financiamiento tanto público como privado, gastan más y cuentan con mayores posibilidades de triunfo, conforman gobiernos y congresos, por lo que los mecanismos de fiscalización están más pendientes de ellos. El otro bloque se integra por los partidos pequeños, el cual a su vez se subdivide, los partidos que mantienen sus registros y que han encontrado la fórmula para ello, al formar coaliciones o alianzas; y el bloque de los partidos nuevos que aparecen y desaparecen en cada elección. El problema radica en este punto, los partidos pequeños no son competitivos, toda vez que no cuentan con la posibilidad de “cautivar a un electorado base”, dedican sus esfuerzos a darse a conocer, la tarea es a nivel nacional sólo con financiamiento público, finalmente la mayoría pierde el registro. En la siguiente contienda electoral inicia otro proceso con nuevos partidos y generalmente sucede lo mismo. Por lo que el financiamiento otorgado sólo les permite darse a

---

<sup>471</sup> Trejo Delarbre, Raúl. “El nuevo clientelismo Partidos y medios, relación inequitativa”, Revista *Nexos*, N° 339, marzo de 2006.

<sup>472</sup> Investigación realizada por Ma. Scherer Ibarra, *Proceso*, citada por supra.cit. Trejo.

conocer por un periodo electoral, la fiscalización a esos recursos hoy día es posible, aún cuando se pierda el registro.

De modo que el impacto en el sistema de partidos, se encuentra orientado más hacia los pequeños, éstos van, vienen y sus recursos también. Sin embargo los pequeños que ya se arraigaron encontraron la fórmula de las alianzas, las cuales les aseguran el registro, obtienen recursos mayores y posiciones en el Congreso. Desde 1991 se han formado alrededor de 18 partidos políticos y para esta elección serán dos más, de los cuales sólo siguen con registro 3: PT, PVEM y Convergencia.

Debido al poco éxito en la permanencia de nuevos partidos políticos, los escándalos conocidos como “negocios familiares”, el poco control del destino de los recursos en la cancelación de los registros y los adeudos por concepto de multas de los partidos cancelados, la ley endureció los requisitos para la conformación de nuevos partidos políticos. Entre otros: elevó el número de afiliados, acreditar presencia en 200 distritos, en 20 entidades y la prohibición de alianzas durante las primeras elecciones, toda vez que los gastos erogados para financiar a los partidos nuevos, no han redituado en el funcionamiento del sistema de partidos plural.

Por otro lado las sanciones impuestas a los partidos políticos, por infracciones cometidas encontradas en la fiscalización, han impactado en las estructuras internas de los partidos políticos. La mayoría ha modificado sus reglamentos, en virtud de que las sanciones impuestas han sido considerables y más aún posterior a las Resoluciones del Tribunal Electoral, en la cual ratifica, en distintos momentos, las sanciones impuestas por el IFE, por los casos Amigos para la Alianza por el Cambio, con 498 millones de pesos, de los cuales 399 millones para el PAN y 99 millones para el PVEM; así como la multa al PRI por los fondos transferidos de PEMEX, por 1,000 millones de pesos, cifra record en sanciones<sup>473</sup>. Debido a ello durante el 2004, casi todos los partidos políticos establecieron en sus estructuras internas y reglamentos, órganos colegiados para la observación de la fiscalización interna.

---

<sup>473</sup> Córdova Lorenzo y Murayama Ciro. “Financiamiento político ilegal Pemexgate y Amigos de Fox”, *Nexos*, N° 340, abril 2006.

La fiscalización interna de los partidos políticos llegó vía sanciones, es decir, que éstas permitieron que los propios partidos reorganizaran sus estructuras y modificaran sus reglamentos en torno a ella. Sin embargo en cuestión de sanciones internas aún hay por hacer.

#### 4. Congreso

La Cámara de Diputados es otra institución en la que ha percutido la fiscalización, en dos sentidos, el primero en la conformación de la Cámara y el otro está estrechamente vinculado con su actividad, en la creación de normas en torno a la propia fiscalización de los gastos de los partidos.

En cuanto a la integración de la Cámara, evidentemente se encuentra estrechamente relacionada con los procesos electorales, de modo que en este rubro los partidos gastan mayores cantidades de dinero, es importante considerar las variables gasto y escaños. Es decir ¿entre mayor gasto, mayor obtención de escaños? Ya se observó que existe relación entre las variables: mayor gasto, mayores votos por lo tanto mayor financiamiento, sin embargo no necesariamente una gran cantidad de votos se convierten en la misma cantidad de escaños. Bajo esta lógica, a fin de encontrar la relación entre gasto y escaños, el análisis de correlación a continuación arrojó los siguientes resultados. Cabe hacer mención que los datos corresponden al porcentaje de gasto<sup>474</sup> de campaña realizado por cada partido político (PRI, PAN y PRD), durante los procesos electorales de 1994, 1997, 2000 y 2003; así como los porcentajes de escaños<sup>475</sup> de diputados federales, obtenidos en los mismos procesos electorales:

Elección	Partido % Gasto			Partido % Escaños		
	PRI	PAN	PRD	PRI	PAN	PRD
1994	78.2	10.36	4.72	59.6	23.6	12.8
1997	35	24.18	23.12	47.8	24.2	25
2000	40.48	30.25	25.45	41.6	41.0	10.8
2003	12.29	16.17	16.62	39.8	29.6	19.4

<sup>474</sup> Fuente: IFE [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx), Fiscalización, tabla ingresos y egresos, gastos reportados por los partidos.

<sup>475</sup> Fuente 1994, 1997, 2000 y 2003 [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx), Datos construidos con el número de curules obtenidas por partido político de diputados federales.

Las variables del siguiente análisis son  $X$  es gasto y  $Y$  son los escaños, así la correlación arroja los siguientes datos:

Elección	r de Pearson	Significación estadística ( $\alpha$ )	Correlación
1994	0.988	0.049	Casi perfecta
1997	0.994	0.035	Casi perfecta
2000	0.757	0.22	Positiva media
2003	-0.909	0.13	Casi perfecta negativa

Los coeficientes de correlación de 1994 a 2000 permiten observar que a mayor gasto de los partidos políticos superior es el número de escaños, de manera inversa en el 2003 entre menor fue el gasto, disminuyó el número de curules de diputados; por lo que el gasto se encuentra estadísticamente correlacionado con el número de escaños obtenidos. De modo que el sistema de financiamiento es un proceso en el que entre más votos, habrá mayor financiamiento y más escaños; lo cual dará como resultado mayor: financiamiento, votos y escaños. Es decir existe una relación significativa entre los tres elementos de tal manera que se genera un círculo un proceso difícil de romper.

Ha quedado claro que los partidos políticos gastan excesivamente, pero el análisis nos indica que el problema es, que si la tendencia se mantiene de la misma manera en procesos electorales en las próximos años, los partidos deberán realizar erogaciones inimaginables para acceder al Congreso, de modo que la fiscalización eliminará esta tendencia así como algunas reformas en los rubros en los cuales los partidos gastan más.

El siguiente punto son las reformas de segunda generación, en relación a la fiscalización, como ya se ha mencionado la normatividad para el control de recursos de los partidos, se encuentra regulado en reglamentos y acuerdos del Consejo General, así como la Jurisprudencia y las Tesis Relevantes que el TEPJF, ha emitido a fin de subsanar los vacíos legales y reglamentarios. Sin embargo para efficientar, los procedimientos de fiscalización, fortalecer la Institución electoral en este rubro, así como la coadyuvancia de otras instancias, parecen urgentes y necesarias la traslación de esa normatividad, jurisprudencia, tesis, la ampliación de

las reglas y sanciones a una ley. Así los diputados y en general el Congreso de la Unión deben dialogar, concentrar esfuerzos en presentar iniciativas de ley y legislar, no obstante los terceros perjudicados son los ciudadanos y los principales los partidos políticos, toda vez que ellos son quienes deben esforzarse por conseguir “dinero de dónde sea” para financiar sus campañas, pareciera que las cantidades extratoféricas financiadas o no por el Estado siempre serán mínimas.

Las iniciativas de ley<sup>476</sup> presentadas en el Congreso de la Unión por los diputados y senadores, en términos generales durante seis años han sido pocas, sin embargo entre las propuestas más importantes destacan la cancelación del financiamiento privado o público y traspasar la fiscalización a la Auditoría Superior de la Federación, dos propuestas para la creación de una Ley de Partidos Políticos, una del PRI y otra del PRD, sin embargo cabe señalar que ésta última cuenta con disposiciones más completas en torno a la fiscalización, la otra a cuestiones sobre acceso a los medios de comunicación. Existe también ambivalencia en torno a diversas propuestas a favor y en contra del financiamiento a precampañas. Al Código Financiero y al de Instituciones Bancarias y de Valores, para otorgar mayores atribuciones a la Comisión de Fiscalización del IFE. Asimismo se han propuesto la tipificación algunas sanciones, de carácter fuerte como la pérdida del registro, para quienes sobrepasen los topes establecidos por el órgano electoral o la revocación de la candidatura. Una propuesta muy importante, contenida en la propuesta de Ley de Partidos del PRD es una reforma al Código Penal, en la que se establece penas corporales y multas para infracciones en torno a la fiscalización y financiamiento. Pocas han sido las propuestas en torno a la reducción del financiamiento sin embargo existen un par de ellas, sobre todo en el rubro de los partidos de nuevo registro y en la distribución del mismo para todos los partidos. Por el contrario el PRI propuso ascender el financiamiento a actividades ordinarias del 2 al 4%.

Todos los partidos políticos han presentado propuestas, es decir existe el consenso de que la fiscalización es necesaria, sin embargo no existe ninguna propuesta desde septiembre del 2000 hasta ahora junio del 2006, de la conformación de una Ley de Fiscalización o para fortalecer una nueva estructura orgánica fiscalizadora. De modo que sí existe un impacto en el Congreso

---

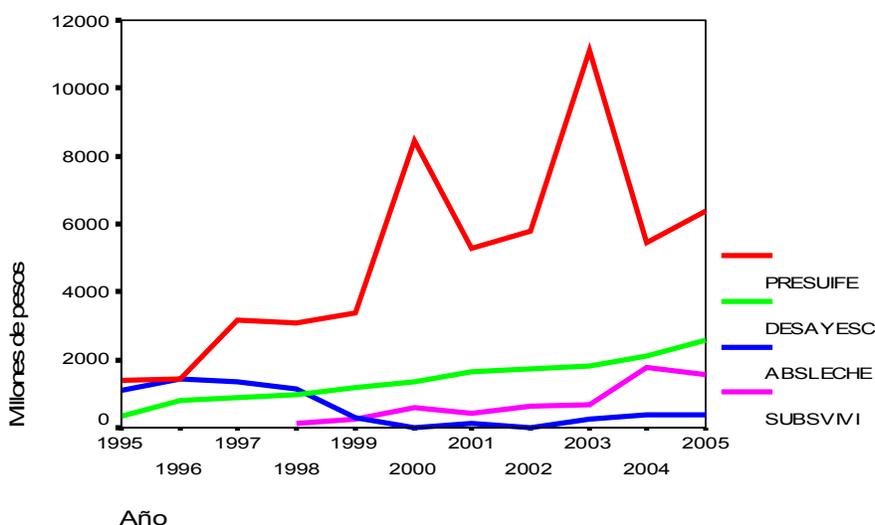
<sup>476</sup> Ver anexo 2, Propuestas de reformas en materia de fiscalización de recursos otorgados a los partidos políticos.

mexicano, toda vez que existen propuestas muy diversas y algunas muy importantes, sin embargo el trabajo en comisiones para dar inicio a proyectos de Ley no ha sido productivo.

## 5. Gobierno

Las erogaciones presupuestales que asigna el Congreso de la Unión al Instituto Federal Electoral, repercuten en el Presupuesto de Egresos de la Federación, es decir en el gasto que se programa para el sector público del gobierno federal<sup>477</sup>, dichas erogaciones son altas y en años electorales la tendencia es ascendente. De modo que el gasto en materia electoral que el Congreso de la Unión aprueba y el gobierno destina indudablemente es grande, en comparación con otros rubros en materia de política social. Así que la fiscalización de los recursos y la no legislación en la materia repercuten en los presupuestos del gobierno federal. Por ello las discusiones en torno al altísimo presupuesto provocan grandes debates. Toda vez que el imaginario colectivo sugiere que los destinos del presupuesto electoral deben formar parte de los presupuestos de programas sociales. A continuación se presenta un comparativo del presupuesto otorgado al IFE y el presupuesto ejercido en programas sociales como: desayunos escolares, abastecimiento social de leche y subsidios a vivienda durante el periodo 1995 a 2005<sup>478</sup>.

**Presupuesto IFE y programas sociales**



<sup>477</sup> Fuente del comparativo entre presupuesto al IFE y Programas sociales, “Gasto Programable original del sector público por clasificación administrativa (1995-2004)” y “Gasto Federal Ejercido para superación de la pobreza / Principales programas (1995-2005)”, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2005*, pp. 77, 78 y 87 INEGI, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

<sup>478</sup> Presupuesto del IFE para el 2005, Noticias Terra, 31 enero 2005, [www.terra.com](http://www.terra.com).

En el siguiente cuadro se puede observar el porcentaje del presupuesto anual del IFE asignado para financiamiento público de los partidos políticos, del periodo 1991- 2006, que el porcentaje otorgado a los partidos ha variado entre el 9 y 44% del presupuesto, el cual aumentó a partir de la Reforma Electoral de 1996 cuando se destinó poco más de 41%. En los últimos diez años ha fluctuado entre el 34 y 66% del presupuesto, sin embargo las cantidades reales que representan dichos porcentajes son muy elevadas, debido a que el cálculo del costo de campaña electoral aumenta. De este modo se puede observar que a partir del 2000 hay un aumento significativo en el costo de campañas electorales –obsérvese el presupuesto del IFE en pesos constantes- en promedio en los años 2000, 2003 y 2006 el presupuesto otorgado al Instituto Electoral asciende a 9, 800 millones de pesos de lo cual en general se destina a partidos un entre el 35 y 40 %, es decir los costos continúan siendo excelsos y muy probablemente la tendencia se mantenga.

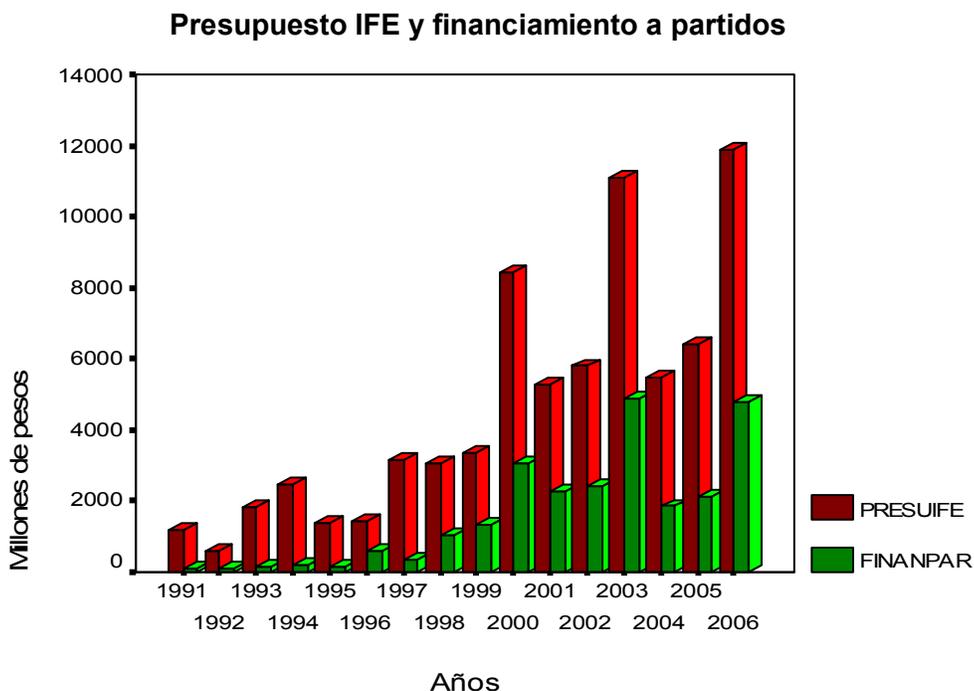
Año	Presupuesto total del IFE (millones de pesos corrientes) <sup>479</sup>	Presupuesto total del IFE (millones de pesos constantes) <sup>480</sup>	% del presupuesto otorgado al IFE, destinado a partidos <sup>481</sup>
1991	1,194.00	5,402.71	9.0
1992	591.00	2,388.84	14.5
1993	1,848.00	6,916.16	7.31
1994	2,479.00	8,667.83	8.1
1995	1,379.00	3,172.30	12.4
1996	1,432.00	2,579.71	41.9
1997	3,178.00	4,947.07	66.4
1998	3,065.00	4,022.83	34.1
1999	3,372.00	3,940.17	38.9
2000	8,454.00	9,066.92	36.2
2001	5,294.00	5,438.10	42.5
2002	5,795.00	5,631.68	42.1
2003	11,096.00	10,371.06	44.8
2004	5,468.00	4,858.28	33.9
2005	6,398.00	5,501.28	31.4
2006	11,892.00	9,979.02	40.2

<sup>479</sup> Elaboración propia con el *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2005*, *Anuario Estadístico de los EUM 2003* para los años 1992 y 1993, INEGI. Excepto años 2005 y 2006 fuente: prensa nacional. Todo confrontado con los Acuerdos del Consejo General correspondientes al presupuesto anual, véase bibliografía.

<sup>480</sup> La elaboración de este cuadro se obtuvo con la ayuda del Dr. Javier Aparicio, del CIDE. Construcción propia para fines comparativos se expresan en pesos constantes, base 2ª quincena de junio 2002, según Banco de México.

<sup>481</sup> Elaboración propia con datos del *Anuario 2005 INEGI* y los Acuerdos del Consejo General del IFE referentes a distribución de financiamiento público a partidos de 1991-2006 en pesos corrientes.

La siguiente gráfica muestra el presupuesto otorgado al IFE y las cantidades del mismo destinado al financiamiento público de los partidos políticos, del periodo 1991 al 2006. Cabe hacer mención que los años 2000, 2003 y 2006 es decir años electorales el presupuesto asignado al IFE ha aumentado, así como el destinado a la financiación de los partidos, aunque para el año en curso disminuyó ligeramente en comparación con el proceso electoral del 2003.



A continuación se presenta la variación del presupuesto otorgado al IFE, respecto al año electoral anterior.

Año	Presupuesto total del IFE (millones de pesos constantes)	Variación respecto al año electoral anterior <sup>482</sup> , del presupuesto total del IFE
1991	5,402.71	
1992	2,388.84	
1993	6,916.16	
1994	8,667.83	60.44 %
1995	3,172.30	
1996	2,579.71	

<sup>482</sup> Construido con los datos del *Anuario 2005 INEGI* y con los Acuerdos Generales del Consejo General del IFE, en pesos constantes.

1997	4,947.07	-42.92 %
1998	4,022.83	
1999	3,940.17	
2000	9,066.92	83.26 %
2001	5,438.10	
2002	5,631.68	
2003	10,371.06	14.39 %
2004	4,858.28	
2005	5,501.28	
2006	9,979.02	3.77 %

Los datos arriba consignados indican que el presupuesto del IFE en relación con otros programas importantes relacionados al desarrollo social, son muy altos, el costo que el gobierno eroga en el rubro democracia es bastante oneroso. Si se observa el aumento anual presupuestal no es del todo significativo, sin embargo durante los procesos electorales de 1997 en comparación con 1994, la variación disminuyó en casi un 40 %, sin embargo para la elección del 2000 aumentó considerablemente en lo doble.

Por el contrario a partir del proceso electoral del 2003 y 2006 se presenta una disminución de la variación en relación al año electoral anterior, ello debido probablemente como repercusiones generadas por las sanciones aplicadas al PRI y PAN en 2003 por parte del Tribunal Federal Electoral, por las infracciones cometidas en el proceso electoral del 2000. Por tal motivo es sumamente importante que la fiscalización y las sanciones se apliquen y que sin duda se legisle, pero también es importante implementar mecanismos para bajar los costos de los procesos electorales, porque cómo se ha visto las variaciones del presupuesto han ido disminuyendo, sin embargo los montos siguen siendo excesivos, de tal manera que no sólo la fiscalización reducirá el gasto.

Anexo 2.

Iniciativas de ley presentadas por la LVIII Legislatura septiembre 2000 a agosto 2003;  
y Legislatura LIX, septiembre 2003- junio 2006 del Congreso de la Unión

Rubro	Partido	Cámara	Fecha	Iniciativa
Financiamiento	PVEM	Senado	Abril 2004	Prohibición de financiamiento público a precampañas
	PAN	Senado	Marzo 2002	Disminución del 30 al 20 % de financiamiento público que se distribuye en partes iguales.
	PRI	Senado		Disminución 2 al 1 % del financiamiento público a partidos de nuevo registro del presupuesto destinado a todos los partidos con registro.
	PRD	Diputados	Junio 2002	Prohibición a personas morales para realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos.
	PRI	Diputados	Junio 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulación de precampañas y elecciones internas.</li> <li>• Establecimiento de topes máximos a los gastos de las precampañas.</li> </ul>
	PRI	Diputados	Junio 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de topes máximos a los gastos de las precampañas.</li> <li>• Regulación del destino de los bienes de los partidos que pierden el registro.</li> <li>• Elevación del porcentaje del umbral para conservar registro.</li> </ul>
	PAN	Senado	Septiembre 2004	Propuesta para prohibir financiamiento a partidos de organizaciones gremiales o sindicales nacionales y extranjeras.
	PRI	Senado	Septiembre 2005	Aumento del financiamiento para actividades ordinarias de los partidos políticos (del 2 al 4.5).
	PVEM	Senado	Octubre 2005	Reforma constitucional y COFIPE para otorgar financiamiento a precampañas

Rubro	Partido	Cámara	Fecha	Iniciativa
Fiscalización	PRD	Senado	Marzo 2002	Fortalecimiento de las facultades fiscalizadoras del IFE.
	PRD	Diputados	Abril 2003	
	PT	Diputados	Marzo 2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Propuesta de sólo financiar con público y controlar el acceso a medios de comunicación vía IFE.</li> <li>▪ Cambiar la distribución del financiamiento de 30-70 a 50-50.</li> <li>▪ Impone sanciones por rebase de topes con pérdida de registro o invalidación de candidatura durante proceso.</li> </ul>

Rubro	Partido	Cámara	Fecha	Iniciativa
Fiscalización	Convergencia	Diputados	Marzo 2004	Reforma art. 23 COFIPE, adiciona obligación partidos a rendición de cuentas y de transparencia.
	PRI	Diputados	Marzo 2004	Reforma al art. 41 constitucional y 38 y 49D COFIPE. Partidos políticos con pérdida de registro regresar bienes, inmuebles y remanentes al Edo.
	PRI	Senado	Marzo 2004	Propuesta de <b>Ley de Partidos Políticos</b> , énfasis en el control al acceso a los medios de comunicación. (N° 40, 25 de marzo 2004)
	PVEM	Senado	Marzo 2004	Reforma constitucional art. 41, para regular y fiscalizar campañas y precampañas.
	PRD	Senado	11 Noviembre 2004	Propuesta de una <b>Ley de Partidos Políticos Nacionales</b> : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Atribuciones a la Comisión de Fiscalización</li> <li>▪ Tope gastos de precampaña del 25 % del financiamiento público otorgado al partido con mayor financiamiento.</li> <li>▪ Sanciones relativas al financiamiento y no presentación de informes</li> <li>▪ Reforma al Código Penal: Agrega art. 406 B, multa personas moral o física que omite entregar informes de financiamiento a la Comisión de Fiscalización; multa o prisión a quién omite información al IFE; agrega art. 412 bis) prisión de 10 años a funcionarios partidistas y representantes legales o personas morales que realicen o capten donaciones, así como candidatos y organizaciones que violen topes de campaña.</li> <li>▪ Reforma a Ley de Instituciones de Crédito*</li> </ul> Reforma al Código Fiscal* <sup>280</sup> . (N° 75, 11 noviembre 2004)
	PVEM	Senado	Abril 2005	Reforma para controlar gastos de precampañas
	PRI	Senado	Agosto 2005	Reforma al art. 41 de Constitución, fracción II, fijar límites de los gastos de los partidos en campañas y precampañas, imontos máximos, procedimientos para control y sanciones.
	PRD, PAN Y PRI	Senado	10 Febrero 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Para financiamiento a campañas en elecciones intermedias reducir al 50% (hoy es 100%), del financiamiento ordinario.</li> <li>▪ Reforma art.41 y 116 Constitución coordinación IFE autoridades locales para fiscalizar partidos</li> <li>▪ Financiamiento a partidos con mínimo 5 curules representadas en Cámara.</li> <li>▪ Otorga atribuciones a Comisión Fiscalización para solicitar información a SHyCP, Comisión Nacional Bancaria y de Valores.</li> </ul>

Fiscalización				<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Partidos con pérdida de registro, bienes al erario federal</li> <li>▪ Reforma a Ley de Instituciones Bancarias, obliga a otorgar información al IFE para fiscalización de partidos y de APN</li> <li>▪ Reforma al Código Fiscal, la reserva de información no aplica al IFE y SHyCP podrá hacer auditorías a solicitud de IFE.</li> </ul> <i>(N° 89, 10 febrero 2005)</i>
	PRI	Diputados	Abril 2005	Reforma art. 38 COFIPE, IFE elabore un catalogo de proveedores y los partidos harán adquisiciones apegándose al catálogo.
	PRI	Diputados	Agosto 2005	Reforma a la fracc II art. 41 constitucional Deroga el financiamiento público y establece que se deberán fijar criterios en limites de erogación del financiamiento privado y sanciones.
	PVEM	Diputados	Febrero 2006	Reforma art. 32 COFIPE, al cancelar registro, los bienes sujetarlos a las normatividad vigente.
	PVEM	Diputados	Abril 2006	Reforma art. 79 constitucional, otorgar a la ASF facultad de fiscalizar partidos.

Rubro	Partido	Cámara	Fecha	Iniciativa	
	PRI	Senado	Junio 2004	Reforma Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, obligar a los partidos políticos y a los dirigentes sujetarse a la ley.	
Transparencia	Converg	Diputados	Febrero 2005		
	PAN	Diputados	Marzo 2005		Sujetar a los partidos políticos y Agrupaciones Políticas Nacionales a la Ley Federal de Transparencia y Acceso
	PAN	Diputados	Marzo 2005		Reforma art. 7 de la Ley Federal de Transparencia obliga a los partidos políticos y a las APN poner a disposición del público, la difusión y actualización de la información generada.

\*Se refiere a las mismas reformas mencionadas abajo, en la propuesta presentada el 10 de febrero del 2005, por el PRD, PAN y PRI.

Fuente: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados y del Senado. <http://gaceta.diputados.gob.mx> y <http://www.senado.gob.mx/sp/gaceta/index.htm>, y Guerrero Gutiérrez, Eduardo. Fiscalización y Transparencia del Financiamiento a Partidos y Campañas Electorales: Dinero y Democracia, Cultura y Rendición de Cuentas N° 6, Auditoría Superior de la Federación, México, 2003. Pág. 12.

## **Conclusiones**

### **Efectos de la Fiscalización**

Hasta ahora se ha observado cómo la fiscalización ha impactado en los actores políticos, es decir en los partidos y en el Estado: los primeros porque son los beneficiarios del financiamiento y cuentan con la obligatoriedad de la fiscalización; porque al Estado le compete aplicar las leyes, vigilar su cumplimiento y en su caso sancionar. El impacto implica no sólo consecuencias del orden político, jurídico y económico en las instituciones, también nuevas formas de evitar el yugo del control del gasto, es decir, no necesariamente los efectos proveen de elementos positivos que pudieran colocar a la fiscalización como una panacea. Sin embargo, sí es un proceso correctivo que dependiendo de su diseño fortalecerá un sistema de rendición de cuentas.

De esta manera a lo largo de 12 años, en los cuales el IFE implementó la obligatoriedad de los informes de gastos para los partidos, los efectos de la fiscalización han sido positivos y negativos. No obstante la fiscalización ha sido eficaz en algunos elementos y en otros no. De modo que a continuación se observa que:

#### **Ha sido eficaz para**

- Limitar la tasa de crecimiento del financiamiento a partidos políticos en años electorales, en los cuales el dispendio es más alto; en los últimos años como se ha demostrado, la tasa de variación ha ido descendiendo, por debajo del 30 % de crecimiento por año electoral.
- Limitar los efectos perniciosos del financiamiento, es decir, ha contribuido a prestar atención en el tráfico de influencias, relaciones de soborno y corrupción a cambio de financiamiento. Aunque es claro que ni el mejor

mecanismo de fiscalización erradicará estas conductas, sin embargo, sí es posible disminuirlas.

- Permite conocer el gasto durante el desarrollo de las campañas electorales; cabe recordar que por primera vez el IFE, obliga a los partidos políticos a presentar informes de campaña y de precampañas. Por lo cual en estos momentos se están dando a conocer dichos informes. Lo que permite a los ciudadanos ir conociendo los gastos erogados por momentos durante el transcurso de las mismas y al final de éstas. Toda vez que el sistema electoral, fue el punto de partida para fiscalizar los recursos a los partidos y por consiguiente es el receptor de los mayores efectos de la misma.
- En la medida en que los controles de fiscalización aumentaron, la tendencia del gasto de los partidos políticos, durante campañas electorales, no disminuyó pero sí se mantuvo. Sin embargo ello no implica que el gasto sea menor, es decir estamos hablando de millones de pesos de modo que las cantidades aunque cuenten con niveles bajos de crecimiento en el gasto, representan cantidades estratosféricas.
- Hacer equitativo el proceso electoral. En 1991 alrededor del 80 % del gasto total erogado por los partidos, fue realizado por un solo partido político, por lo que los controles aplicados para la verificación de sus erogaciones, permitieron que esta tendencia desminuyera. Hoy esto también ha contribuido para otorgar equidad en la contienda electoral, los gastos aunque excesivos se han equilibrado entre los partidos fuertes.
- Dar a conocer los mecanismos que utilizan los partidos políticos para “desviar fondos a campañas”, casos Amigos de Fox y Pemexgate; así como las nuevas modalidades de gastos de campaña<sup>281</sup>, vía financiamiento indirecto ocultados bajo la diversificación de los candidatos, es decir que los candidatos de un partido gastan en las campañas de los candidatos presidenciales, por lo que los gastos respectivos se contabilizan en las primeras campañas.

---

<sup>281</sup> Véase prensa 18 de junio 2006.

- Otro efecto está relacionado con la vida interna de los partidos, es decir ahora se han preocupado por crear estructuras orgánicas colegiadas que permitan la vigilancia y fiscalización de sus ingresos. Sus normas internas también han cambiado en éste sentido. De modo que se está obligando a los partidos a crear un sistema de fiscalización interna.
- Ha favorecido una preocupación colectiva, en torno al dinero público, no sólo de los propios actores políticos, también de los ciudadanos, lo cual es significativo a fin de promover la vigilancia mutua, de los ciudadanos y de los medios de comunicación. Da pie a la cultura de la transparencia, por un lado quienes están obligados a rendir y por el otro quienes vigilan, tienen derecho a saber y quienes difunden.
- En el Congreso mexicano existen diversas propuestas, algunas relevantes en torno a la fiscalización, desde luego lo cual refuerza la preocupación de los propios partidos en torno al tema.
- El Instituto Federal Electoral ha ido creando mecanismos de control, de verificación y supervisión en torno al gasto. Sin embargo a pesar de que el objetivo de su creación no obedeció a la fiscalización de los gastos, tomó la decisión de realizar la actividad y de crear y emplear una estructura interna en torno a ella.
- La normatividad, es decir los reglamentos se han ido creando con el consenso de los partidos políticos representados en el IFE. En base a ellos los trabajos fiscalizadores han rendido frutos. Sin embargo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha complementado ciertos vacíos contenidos en la normatividad, al dictar Jurisprudencia y Tesis Relevantes.
- Es el punto de partida para crear un sistema de rendición de cuentas. La fiscalización estructura la práctica de la verificación y control, de modo que éstas promoverán otros elementos, que al paso del tiempo se irán haciendo más imprescindibles y complementando un andamiaje ya no respecto a la fiscalización, sino a la rendición de cuentas.

- Es el muro de contención para que el dinero no sobrepase a la democracia. A lo largo de este trabajo se ha observado cómo el dinero ha contribuido en el fortalecimiento de la democracia. La reglamentación por primera vez en 1986 del financiamiento a los partidos políticos, trajo consigo un elemento de equidad en la competencia por el acceso al poder, pero también de competitividad entre los participantes -léase partidos políticos-, entre otros. El gran reto de la fiscalización es frenar –aunque lentamente- que el dinero forme parte de la democracia y la eclipse.

### **No ha sido eficaz para**

- Fortalecer las instituciones. Por un lado los partidos políticos presentan tendencias de debilidad ante la exhaustiva búsqueda de financiamiento privado. La fiscalización debe fortalecerlos, al contribuir y generar certeza en otorgar reglas equitativas de competencia. ¿Cómo hacerlo? Vigilando e incrementando los mecanismos de fiscalización. Y de este punto fluye otro: el IFE debe ser fortalecido en el ámbito de la fiscalización, toda vez que es en ese punto dónde presenta cierta vulnerabilidad, ya que no cuenta con la estructura orgánica adecuada, porque no fue creado para ese fin, de modo que hay que dotarlo de una estructura jurídica que le dé mayor margen de actuación ó crear un órgano especializado para ello.
- Fortalecer el sistema de partidos y al sistema electoral, toda vez que una crisis en ambos repercute en la confianza política, ya que en los dos sistemas recaen los mecanismos y reglas de competencia para el cambio en el poder. El dinero se está convirtiendo en el eje de movilidad de ambos sistemas, por un lado resquebraja la pluralidad del sistema de partidos, al no permitir la competitividad de los mismos con pocos recursos, y al aumentar sustancialmente los partidos fuertes sus ingresos privados. Por otro lado el anclaje de los partidos para financiarse por cualquier vía, debido a que el sistema electoral promueve criterios de representación proporcional o de mayoría. El gasto excesivo en recursos contribuye a incrementar la

representatividad desigual debido a que no todos los candidatos cuentan con los mismos recursos.

- Fortalecer un régimen de sanciones como se vio en capítulos anteriores. Estas son, el centro del fortalecimiento de las instituciones, sin embargo, una catalogación de infracciones y sanciones, así como la plena aplicación de las mismas que impliquen órganos judiciales, permitirán un control de mayor calidad en el proceso de la fiscalización, es decir, hay que elevar las sanciones por infracciones a los códigos penal y civil, con el objeto de aplicar penas corporales que coadyuven en la prevención de las faltas.
- Prevenir que los partidos se financien por cualquier vía. Estos han generado estructuras para proveerse de recursos como: sorteos, concursos y otras actividades, así como el financiamiento de simpatizantes, adherentes y afiliados. La problemática radica en las cantidades que éstos últimos aportan, los cuales tal vez no puedan conocerse fielmente, sin embargo las cantidades gastadas<sup>282</sup> por los partidos políticos durante las campañas electorales generan sospechas que el financiamiento privado podría ser en la misma proporción que el público.
- Aportar un diseño institucional para la fiscalización. Debido a que el IFE no cuenta con una estructura óptima para tal fin, la propia actividad fiscalizadora no ha obligado tanto a la autoridad electoral, como al Congreso, a optar por una estructura organizacional que propicie mejores resultados.
- No se ha dotado al órgano encargado de la fiscalización, IFE, de facultades que obliguen a otras instituciones a aportar información. Es decir, no existe una cultura de la transparencia, la cual permita a otras instituciones, coadyuvar en los procedimientos de investigación. Asimismo tampoco existe

---

<sup>282</sup> De acuerdo a un informe especial de gastos acumulados presidenciales, presentado por la Comisión de Fiscalización del IFE, publicado en El Universal el 18 de junio del 2006, los gastos acumulados de los candidatos a la presidencia del periodo correspondiente del 19 de enero al 15 de mayo del 2006, los partidos han gastado las siguientes cantidades PAN 215.934; PRI-PVEM 284.094; PRD 284.094 y Nueva Alianza 24.536 (todas las cifras en millones de pesos). De modo que al cruzar la información con el financiamiento otorgado por el IFE, para gastos de campaña para este año, los porcentajes de tal gasto corresponden : PAN 38.8%, PRI-PVEM 46.3%, Coalición PRD 54.9 y Nueva Alianza 61.67%, casi la mitad del financiamiento aportado.

una norma que obligue a esos organismos a presentar atención a las solicitudes del IFE.

- Intensificar relaciones con otros órganos fiscalizadores locales. Los partidos políticos a nivel estatal y regional cuentan con ingresos, por tanto erogación. Sin embargo el IFE no cuenta con elementos de esos gastos. De modo que la contabilización homogénea y total de los gastos de los partidos se desconoce. Es necesario que se estrechen relaciones de cooperación a fin de tener pleno conocimiento de los gastos.
- Disminuir el financiamiento en el rubro de gastos de campaña. Como se observó en las gráficas anteriores, éste no marca una tendencia descendente, salvo la elección del 2006, el financiamiento en el rubro electoral es copioso, de modo que la fiscalización no ha incentivado mecanismos que permitan un cálculo a la baja en los costos de las elecciones.
- Disminuir el gasto de los partidos durante los procesos electorales. A principios de los noventa el total del gasto, era erogado por un solo partido. Hoy día se diversificó, los partidos gastan más es decir no en la misma proporción. Aunque ha disminuido el porcentaje de presupuesto del IFE destinado a los partidos. De modo que si los partidos grandes gastan cantidades enormes de dinero, los partidos pequeños tienden a correr mayores riesgos toda vez que su presupuesto es limitado y el porcentaje de gastos en relación con su financiamiento es alto, lo que genera desigualdad de competencia.
- El Congreso no ha legislado en materia de fiscalización. Existen diversas propuestas no solamente de legisladores también algunos expertos en la materia, sin embargo, el marco regulatorio no debe circunscribirse a lineamientos y jurisprudencia, es necesario que los partidos políticos representados en el Congreso activen los trabajos legislativos a favor de una legislación la cual permita fortalecer la fiscalización y el sistema de rendición de cuentas.

- Frenar la relación gasto – escaños. El gasto de los partidos políticos está enfocado a un fin, la obtención del poder o de representación mayoritaria en los órganos colegiados, es decir como se observó atrás la relación  $\Delta$  gasto  $\rightarrow$   $\Delta$  escaños, confluye positivamente de tal modo que si esto sigue cumpliéndose en los próximos procesos electorales y si no se crea un marco jurídico, la tendencia al gasto desmedida será el motor de los procesos electorales y los enturbiara. Así que la fiscalización debe detener tal relación, sin embargo debe estar apoyado con una estructura jurídica e institucional que le permita revertir la relación.
- Frenar que las cantidades excesivas propicien vulnerabilidad del sistema político por la corrupción. El costo de mantener un partido político es muy alto, sin embargo los beneficios son mayores, debido al financiamiento y prerrogativas de los cuales son beneficiarios, las cantidades de dinero que reciben son grandes. Sin embargo durante las contiendas electorales, las nuevas estrategias de campaña: marketing, imagen pública de los candidatos, el acceso a los medios de comunicación como magnificación de la imagen del candidato y como el factor determinante para acceder a los ciudadanos, han promovido, como se ha reiterado en esta investigación, el abuso en el gasto de los partidos políticos. De modo que en el afán de la búsqueda de nuevas formas de financiamiento privado, los partidos políticos pueden realizar actividades no permitidas y vulnerar el sistema político, pagando costos sobre beneficios económicos, debilitando por un lado el sistema democrático, el sistema electoral y el de partidos políticos, lo cual se ve reforzado por la falta de transparencia.

### **¿Qué falta por hacer? Algunas propuestas.**

Los partidos políticos son piezas importantes en el engranaje de la democracia, por ello es imprescindible mejorar los mecanismos para fortalecer el sistema de partidos y el sistema electoral, con normas que auspicien la transparencia y la rendición de

cuentas, para que los participantes encuentren certeza y equidad en la contienda por el acceso al poder.

Hoy en día la nueva generación de problemas, giran en torno al dinero, los resultados electorales ya no son objeto de desconfianza, hoy día la legitimidad de los ganadores es puesta en duda por el gasto realizado durante las campañas electorales.

El dinero es necesario para sustentabilidad no sólo del sistema electoral, también para el sistema de partidos, sin embargo el gasto dicen *es el costo de la democracia*, no obstante el objetivo es la construcción de un “sistema de rendición de cuentas de los partidos políticos”, que integre la transparencia en la fiscalización de los recursos y el deber de rendición. El cual funcione bien con menos recursos y con una o unas estructuras orgánicas que permitan vigilar la actividad de los partidos políticos.

Por ello se han presentado diversas propuestas que permitan la estricta vigilancia de los recursos y optimizar la fiscalización, a continuación se enuncian algunas propuestas las cuales se pueden dividir en los siguientes temas: procedimental, jurídico, institucional, sanciones e infracciones.

#### **1. Procedimental:**

- \* Cancelación del financiamiento público, es decir permitir sólo el privado
- \* Cancelación del financiamiento privado, a la inversa que el anterior
- \* Elecciones generales, a razón de que durante todos los años existen procesos electorales, para elección de los distintos niveles de gobierno, concentrarlas todas en un solo proceso electoral, toda vez que existen estados de la República, como el caso del Estado de México, en los cuales ha habido 4 elecciones en doce meses.
- \* Compra de tiempo aire en medios de comunicación exclusivamente por el estado.

- \* Acortar los periodos de las campañas de los candidatos.
- \* Reducir los costos de las campañas, proyectar cálculos que desciendan los costos.
- \* Coadyuvancia entre diferentes autoridades, es decir obligar a otras instancias a colaborar con el IFE, en materia de fiscalización y la potestad de éste de solicitar información.
- \* Disminuir los porcentajes de financiamiento
- \* A petición del IFE la SHyCP tenga por obligación realizar auditorías a empresas
- \* Obligatoriedad de auditorías al finalizar campañas electorales por equipos designados por el órgano fiscalizador.

## **2. Jurídico:**

- \* Otorgar carácter de Ley a los reglamentos de fiscalización, financiamiento y el catálogo de sanciones.
- \* Dividir los reglamentos por actividad: fiscalización y financiamiento, conteniendo sus respectivas sanciones.
- \* Otorgar mayores recursos jurídicos al IFE para fortalecerlo: dotarle un carácter inquisitivo, -hoy cumple carácter dispositivo- e indagatorio sin mediar queja o solicitud.
- \* Otorgar carácter judicial en la actividad fiscalizadora: que los procedimientos de investigación sean oficioso, exhaustivos y por queja.
- \* Elevar al mismo rango y nivel el órgano fiscalizador que la SHyCP.
- \* Sujetar a los partidos políticos y dirigencias de los mismos a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, vía sanciones.
- \* Reglamentar los procesos internos y precampañas de los partidos, para reglamentar sus erogaciones y rendición de cuentas.
- \* Sujetar a los partidos políticos desde la Constitución a la rendición de cuentas

- \* Obligar a otras instituciones a cooperar con el IFE en las investigaciones financieras, mediante la inclusión de las disposiciones en otras normas como el Código de Instituciones y el Código Fiscal (modelo español).
- \* Reglamentar el acceso a los medios de comunicación y solicitar a estos copias de facturas expedidas a favor de los partidos políticos.
- \* Secreto bancario, fiduciario, fiscal, así como el secreto ministerial y ministerial genérico sin efecto para el IFE u órgano fiscalizador.

### **3. Institucional:**

- \* Crear en el IFE una Dirección Ejecutiva de Fiscalización, la cual permita fortalecer el trabajo fiscalizador y entregar cuentas a la Comisión de Fiscalización quién determinará las resoluciones.
- \* Transferir la facultad fiscalizadora a un órgano autónomo como a la Auditoría Superior de la Federación. Ello con el fin de desligar del ámbito electoral el proceso de fiscalización.
- \* Que el órgano electoral fiscalice los gastos durante los procesos electorales y la ASF gastos ordinarios (modelo español).
- \* Crear un órgano especializado autónomo el cual cuente con atribuciones jurisdiccionales y judiciales. Así como los recursos humanos profesionales, que le permitan la libre actividad fiscalizadora de los recursos íntegros de los partidos.

### **4. Sanciones e Infracciones:**

- \* Crear un régimen de sanciones

En caso de excederse los límites de gastos o desvío de fondos o aceptación de financiamiento no permitido:

- \* Anular la elección
- \* Excluir al partido sancionado en la elección
- \* Cancelación del registro
- \* Cancelación de la candidatura

- \* Cancelación de las siguientes ministraciones del financiamiento público (modelo español)
- \* Sanciones para quienes omitan, dupliquen o alteren información contable de los informes financieros de los partidos políticos entregados al órgano fiscalizador.
- \* Imputar responsabilidades a toda persona involucrada en infracciones cometidas y sancionar
- \* Si una infracción cometida es de carácter patrimonial, la multa imputada debe corresponder en función similar o equivalente a la falta cometida.

### **¿Un Instituto Autónomo? Tribunal de Fiscalización a Partidos Políticos.**

Sin duda la fiscalización de los recursos ha sido un problema que se ha ido agudizando a lo largo de 12 años, el empleo y la creación de mecanismos que pueden adaptarse a la estructura que hoy en día mantiene el IFE ha sido una labor que en la última década no ha sido la mejor. Es decir estamos ante la ambivalencia de permanecer como se encuentra estructural y orgánicamente un instituto que no fue creado para tal fin y dotarlo de elementos, técnicos y jurídicos que de origen lo limitan. O tomar la decisión y emprender el camino de una nueva reforma, la reforma de segunda generación que es necesaria para solucionar los problemas posteriores a la conformación de un sistema de partidos plural.

De modo que resulta más que necesaria una reforma que permita transformar al órgano fiscalizador, de tal manera que las propuestas en este sentido ya fueron mencionadas con anterioridad, las cuales son:

1. La creación de una Dirección Ejecutiva en el actual IFE a fin de optimizar los trabajos de fiscalización.
2. Trasladar la función a la Auditoría Superior de la Federación (ASF)
3. Compartir la función entre el IFE y la ASF, el primero fiscalizando recursos durante procesos electorales y el segundo de manera ordinaria.

4. La conformación de un órgano autónomo que cuente con toda la capacidad e independencia para realizar la función.

Sin embargo desde este punto de vista, la reforma que México necesita y la más *ad hoc* en relación a la problemática que se vive, es la creación de un órgano autónomo, que desde origen cuente con los recursos humanos y técnicos que permitan realizar la actividad de manera óptima. Cabe hacer mención que las primeras tres propuestas -creo- no son suficientes, toda vez que sólo aliviarían los problemas de primera mano, es decir los relativos al procedimiento de fiscalización y no contaría con ciertos mecanismos que pudieran ofrecerle la seguridad de allegarse de todos los recursos necesarios para la actividad, me explico:

Es necesario un órgano que sea:

1. Autónomo, este carácter le otorga que sus funciones y decisiones sean independientes y no obedezcan o sean influenciados por ciertas fuerzas externas a la actividad.
2. Adscrito al Poder Judicial, lo que le permitirá múltiples atribuciones: que sus decisiones tengan un carácter inquisitivo en su cumplimiento, que terceras personas se obliguen a contribuir con él, le otorga un carácter indagatorio por oficio o por queja, que los secretos bancario, fiscal, fiduciario, ministerial y ministerial genérico no le sean aplicables y por el contrario cuente con la disposición de esos elementos en sus investigaciones. Así mismo le compete el carácter de exhaustividad, el cual le obliga a estudiar cada punto integrante de las quejas que le presenten y no sólo un punto concreto. Que la técnica jurídica y los procedimientos procesales no se vean menoscabados o limitados por “fallas de origen” del órgano fiscalizador.
3. La organización de dirección interna sea colegiada, lo cual permitirá deliberar en función de un consejo ó comité con la presencia de diferentes posiciones, lo que permite que una decisión no forme parte de un arreglo previo.

4. Que las sanciones que aplique sean obedecidas y apegadas a los códigos en la materia.
5. Que de origen cuente con el objetivo de dedicarse a una sola actividad: la fiscalización, lo que le permita la disposición de todos los recursos económico, técnicos y humanos en razón de la transparencia.
6. Contar con recursos humanos profesionales en el campo judicial y en materia fiscalizadora o contable.

Ello en complemento con una legislación particular, es decir, hay que crear una Ley de Fiscalización o normarla en una Ley de Partidos, que contemplen los reglamentos que hoy están en funcionamiento y otras disposiciones que complementen, refuercen y optimicen la fiscalización de recursos.

Para ello el órgano más *ad hoc* es un tribunal que forme parte del Poder Judicial, toda vez que un instituto autónomo, adolecería de los mismos vacíos que el IFE y que sea homólogo al Tribunal Electoral del Poder Judicial.

El reto es enorme, hay que realizar diversas reformas constitucionales, crear una legislación específica en materia de fiscalización, es decir, crear un ambiente institucional, un andamiaje en torno de la fiscalización, para abrir paso al sistema de rendición de cuentas. Adecuar un marco regulatorio, no sólo relacionado con cuestiones electorales, incluir otras leyes financieras o penales las cuales complementen un proceso integral de la función fiscalizadora.

Hoy en día los partidos políticos se vigilan así mismos, los ciudadanos también, ambos elementos no solo promoverán una cultura de la transparencia, facilitarán el allanamiento del camino para cimentar una estructura organizativa fiscalizadora y su marco legal, la exigencia de ambos promoverá la creación de nuevas instituciones que se integren al orden constitucional y al sistema político, con el fin de regular cada actividad de los partidos políticos, quienes han adquirido una alta relevancia en nuestro sistema político, debido a su competitividad y pluralidad.

Por ello se hace indispensable crear nuevas y diversas instituciones que refuercen el sistema político y que garanticen el fortalecimiento de la democracia y su pluralidad. Las propuestas, sugeridas por el PRD y PRI en el senado, en relación a una Ley de partidos políticos y las que se desprenden de ellas, sin duda representan una preocupación en la materia, un avance sería que éstas propuestas y otras más se integren a la discusión en el pleno y se conviertan en proyectos de ley. Por lo tanto es urgente institucionalizar la rendición de cuentas.

Por lo tanto una legislación en materia de fiscalización, la cual integre normas claras, una institución fuerte y sanciones vinculatorias, es el segundo eslabón en la construcción de la democracia, es una reforma necesaria de segunda generación que promueva la rendición de cuentas.

## Bibliografía

- Alcántara, Manuel y Barahona Elena M. *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*, FLACSO, IFE, UIA, México, 2003.
- Aparicio, Javier. *¿Cómo se financian los partidos políticos en México?* Documento de Trabajo, Departamento de Estudios Políticos, CIDE, México, 2006.
- Becerra Ricardo, Woldenberg José. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2000.
- Cansino, César. *Democratización y Liberalización*, (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática N° 14), IFE, México, 2001.
- Cárdenas Gracia Jaime. *Lecciones de los asuntos PEMEX y Amigos de Fox*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2004.
- Carpizo, Jorge. Mensaje como Presidente del Consejo General del IFE, junio 3, 1994, IFE.
- Colom Francisco. *La Transición Española: del Autoritarismo a la Democracia*. (Colección Temas de la Democracia N° 5), IFE, México, 1997.
- Córdova Arnaldo. *La política de masas del cardenismo*, Era, 9ª reimpresión, México, 1989.
- Córdova Lorenzo y Murayama Ciro. "Financiamiento político ilegal Pemexgate y Amigos de Fox", *Nexos*, N° 342, junio 2006.
- Cotarelo, Ramón. *Los partidos políticos*, Sistema, Madrid, 1996.
- Crespo, José Antonio. *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, (Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, N° 1), Auditoría Superior de la Federación, México, 2005.
- Dahl, Robert. *La Democracia y sus Críticos*, 2ª ed., Paidós, Barcelona, 1993.
- \_\_\_\_\_ *La Democracia. Una Guía para los ciudadanos*, Taurus, España, 1999.
- \_\_\_\_\_ *La Poliarquía. Participación y oposición*. Tecnos, Madrid, 1989.
- Deutsch Karl. *Política y Gobierno*, FCE, México, 1998.

- Elizondo Mayer –Serra, Carlos y Nacif Hernández Benito. “La Lógica del Cambio Político en México”, en Elizondo Mayer y Nacif Hernández, (comps), *Lectura sobre el cambio político en México*, FCE, México, 2002.
- Ferrajoli Luigi. *Derechos y garantías*, Trotta, 2ª ed, Madrid, 2001.
- \_\_\_\_\_ *El garantismo y la filosofía del derecho*, Universidad Externado de Colombia, 1ª reimp, Colombia, 2001.
- Ferreira Rubio Delia. “La transparencia: un camino para el fortalecimiento de los partidos políticos”, en Sánchez y Thompson (edit). *Fortalecimiento de los Partidos Políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*, (Cuaderno Capel N° 50), IIDH – CAPEL, 2006.
- Freidenberg, Flavia. “Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina”. En *Polis*, Vol. 1, N° 1, primer semestre, UAM, México, 2005.
- García – Pelayo, Manuel. *El Estado de Partidos*. Alianza, Madrid, 1986.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo. *Fiscalización y Transparencia del Financiamiento a Partidos y campañas electorales: Dinero y Democracia*, (Serie Cultura de la Rendición de Cuentas N° 6), Auditoría Superior de la Federación, México, 2003.
- Häberle, Meter. *El Estado constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001.
- Huntington, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, España, 1994.
- Kelsen, Hans. *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Tecnos, Madrid, 1999.
- \_\_\_\_\_ *La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001.
- Labastida Martín del Campo, Julio. “Legitimidad y Cambio de Régimen Político en México” en Julio Labastida Martín del Campo y Antonio Camou, *Globalización identidad y democracia. México y América Latina*, UNAM, Siglo XXI, 2001.
- Lujambio, Alonso. “La Fiscalización de los Gastos de los Partidos Políticos en América Latina. Una propuesta para el análisis”. En Dieter Nohlen y otros, *Segundo Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, FCE, México en prensa.

- Luján Ponce, Noemí. *La construcción de la confianza política*, (Serie Ensayos N° 6), IFE, México, 1999.
- López Presa Octavio J. "El Paradigma de la rendición de cuentas", en López Presa Octavio. *La Rendición de Cuentas en Política Social*, (Serie Cultura de la Rendición de Cuentas N° 3), Auditoría Superior de la Federación, México, 2002.
- Maravall José Ma. y Santamaría Julián. "El cambio político en España y las perspectivas de la Democracia", en O'Donnell y Schmitter, *Transiciones desde un gobierno Autoritario*, Vol 1, Paidós, España, 1994.
- Mella Márquez, Manuel. (ed) *Curso de partidos políticos*, Akal, Madrid, 2003.
- Merino Mauricio. *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, FCE, México, 2003.
- Middlebrook, Kevin. "La Liberalización Política en un Régimen Autoritario: El caso de México", en O'Donnell y Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Vol. 2, Paidós, España, 1994.
- Morodo, Raúl y Murillo de la Cueva, Pablo Lucas. *El Ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, UNAM, México, 2001.
- Navarro Fierro, Carlos. *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral. Estudio comparado de 19 países de América Latina*, IFE, OEA, México, 2005.
- Nieto, Santiago. *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003.
- Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México, 2004.
- O'Donnell Guillermo. "Accountability Horizontal: La Institucionalización legal de la desconfianza política". en *POSTData, Revista de Reflexión y análisis político*, N° 7, Buenos Aires, mayo de 2001.
- Orozco Henríquez, Jesús. "Administración y Financiamiento de las Elecciones en el Umbral del Siglo XXI". Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo II, México, 1999.
- Pajares Montolío, Emilio. "El Tribunal de Cuentas y los Límites del control de la Financiación de los Partidos Políticos". Ponencias y comunicaciones presentadas en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Organizado en Sevilla, España por el Departamento de Derecho Constitucional

de la Universidad de Sevilla y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, del 3 al 5 de diciembre de 2003.

- Peña Freire, Antonio Manuel. *La garantía en el Estado constitucional de derecho*, Trotta, Madrid, 1997.
- Peschard Jacqueline. “Después de la transición: trayectos institucionales en materia electoral”, en Revista *Sociológica*, N° 52, UAM – AZCAPOTZALCO, mayo - agosto 2003.
- Peschard, Jacqueline. *Transparencia y Partidos Políticos*, (Cuadernos de Transparencia N° 8), IFAI, México, 2005.
- Peschard, Jacqueline. *La Cultura Política Democrática*, (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática N° 2), IFE, México, 2003.
- Przeworski, Adam. “Algunos Problemas en el Estudio de la Transición hacia la democracia”. En O’Donnell y Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, España, 1994. Vol 3. Perspectivas Comparadas.
- Rodríguez Zepeda. Jesús. *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. (Cuadernos de Transparencia N° 4), IFAI, México, 2004.
- Román Marugán Paloma. “Los Sistemas de Partidos en el proceso de consolidación de la democracia española”, en Mirón Rosa Ma. y Leonardo Valdés (coord), *Partidos y Elecciones*, Congreso Nacional de Ciencia Política, IFE, UAM, México, 1996.
- Sánchez c. Fernando y Thompson, José. “Introducción: Partidos Políticos en América Latina: en busca de su fortalecimiento”, en Sánchez y Thompson (edit) *Fortalecimiento de los Partidos Políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. (Cuaderno Capel N° 50), IIDH – CAPEL, 2006.
- Sánchez C. Fernando, José. “Partidos Políticos en América Latina: transformaciones y líneas para su fortalecimiento”, en Sánchez y Thompson, *Fortalecimiento de los Partidos Políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. (Cuaderno Capel N° 50), IIDH – CAPEL, 2006.
- Sartori, Giovanni. *Partidos y Sistemas de Partidos*, Alianza Editorial, Madrid 2000.
- Schedler Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?*, (Cuadernos de Transparencia, N° 3), IFAI, México, 2004.

- Schmitter y Lynn Kart, “Qué es.... y qué no es la democracia” en Diamond Larry (comp) *El resurgimiento global de la Democracia*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1996.
- Trejo Delarbre, Raúl. “El nuevo clientelismo Partidos y medios, relación inequitativa”, Revista *Nexos*, N° 339, marzo de 2006.
- Von Beyme, Klaus. *La clase política en el Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.
- Woldenberg, José. *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*. Cal y Arena, México, 2006.

### **Legislación México**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Trillas, México, 2000.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, IFE, México, 2000.
- Reglamento del Consejo General para la tramitación de los Procedimientos para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas establecidas en el Título Quinto del COFIPE.
- Reglamento para el Financiamiento Público de las actividades específicas que realicen los Partidos Políticos como entidades de Interés Público.
- Reglamento que establece los Lineamientos para la Fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos Nacionales, IFE, México, 2005.
- Reglamento que establece los Lineamientos para la fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos Nacionales que formen Coaliciones, IFE, México, 2005.
- Reglamento de Disolución y Liquidación de los bienes de los Partidos Políticos Nacionales, IFE, 2005.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Última Reforma D.O.F. 11/05/2004. [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx)
- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

## **Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1999-2005**

- Revista Justicia Electoral 2000, Tercera Época, suplemento 3, página 69, Sala Superior, tesis S3EL 045/99. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, página 844.
- Revista Justicia Electoral 2003, Tercera Época, suplemento 6, páginas 140-141, Sala Superior, tesis S3EL 074/2002. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 580-581.
- Revista Justicia Electoral 2003, suplemento 6, páginas 53-54, Sala Superior, tesis S3ELJ 64/2002. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 242-243.
- Revista Justicia Electoral 2003, suplemento 6, páginas 54-55, Sala Superior, tesis S3ELJ 65/2002. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 243-244.
- Revista Justicia Electoral 2004, suplemento 7, páginas 29-30, Sala Superior, tesis S3ELJ 01/2003. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 296-298.
- Revista Justicia Electoral 2004, suplemento 7, páginas 30-31, Sala Superior, tesis S3ELJ 02/2003. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 298-299.
- Revista Justicia Electoral 2003, Tercera Época, suplemento 6, páginas 196-197, Sala Superior, tesis S3EL 164/2002. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 922-923.
- Revista Justicia Electoral 2003, Tercera Época, suplemento 6, páginas 199-200, Sala Superior, tesis S3EL 167/2002. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, página 923.
- Revista Justicia Electoral 2004, suplemento 7, páginas 15-16, Sala Superior, tesis S3ELJ 15/2003. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 128-129.
- Revista Justicia Electoral 2002, Tercera Época, suplemento 5, páginas 46-47, Sala Superior, tesis S3EL 073/2001. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 434-435.

- Revista Justicia Electoral 2003, Tercera Época, suplemento 6, página 153, Sala Superior, tesis S3EL 088/2002. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 646-647.
- Sala Superior, tesis S3EL 002/2004. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 366-368.
- Sala Superior, tesis S3EL 005/2004. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 436-437.
- Sala Superior, tesis S3EL 043/2004. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 924-925.
- Sala Superior, tesis S3EL 044/2004. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 925-927.
- Revista Justicia Electoral 2004, suplemento 7, página 7, Sala Superior, tesis S3ELJ 09/2003. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 29-30.
- Sala Superior, tesis S3ELJ 16/2004. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 237-239.
- Sala Superior, tesis S3ELJ 15/2005.
- Sala Superior, tesis S3EL 012/2004. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 705-706.
- Sala Superior, tesis S3EL 020/2004. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 502-504
- Sala Superior, tesis S3EL 038/2005. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 485-487.
- Sala Superior, tesis S3EL 040/2005. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 489-490.
- Sala Superior, tesis S3EL 041/2005. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 637-639.
- Sala Superior, tesis S3EL 042/2005. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 639-640.
- Revista Justicia Electoral 2004, Tercera Época, suplemento 7, páginas 41-42, Sala Superior, Tesis S3EL 009/2003. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, pág 562-564.

- Sala Superior, Tesis S3EL 032/2005. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, página 695.

**Acuerdos de Financiamiento a Partidos Políticos,  
del Consejo General del IFE:**

- Acuerdo del Consejo General del 7 de enero de 1991
- Acuerdo del Consejo General del 31 de enero de 1992
- Acuerdo del Consejo General del 13 de enero de 1993
- Acuerdo del Consejo General del 7 de enero de 1994
- Acuerdo del Consejo General del 20 de enero de 1995 (para el financiamiento de los años 1995, 1996 y 1997)
- Acuerdo del Consejo General del 23 de enero de 1997
- Acuerdo del Consejo General del 30 de enero de 1998
- CG99/ 1999 y CG01/1999, de enero del 1999
- CG07/2000 y CG05/2000, del 27 de enero de 2000
- CG06/2001 y CG04/2001, del 30 de enero de 2001
- CG04/2000 y CG179/ 2002, de enero del 2002
- CG05/2003 y CG07/2003, del 30 de enero del 2003
- CG03/2004 y CG06/2004, del 29 de enero del 2004
- CG151/2005 y CG01/2005, del 31 de enero del 2005
- CG14/2006 y CG12/2006, del 31 de enero del 2006

**Convenios de Coalición registrados ante el Consejo General del IFE**

- Convenio de Coalición Parcial PRI-PVEM, denominada Alianza para todos, Proceso Electoral 2003.
- Convenio de Coalición Electoral, para elección de Presidente, Diputados y Senadores de MR y RP. PRD, PT, Convergencia, PSN y PAS, denominada Alianza por México, Proceso Electoral 2000.
- Convenio de Coalición PAN-PVEM, denominada Alianza por el Cambio, Proceso Electoral 2000.

## **Reglamentación partidos políticos**

### **PAN**

- Estatutos
- Reglamento para la Administración y Financiamiento del partido
- Reglamento de sanciones

### **PRD**

- Estatutos
- Reglamento de Administración del Patrimonio y Recursos Financieros del Partido de la Revolución Democrática.
- Reglamento de Garantías y Disciplina Interna.
- Reglamento del Órgano Central de Fiscalización

### **PRI**

- Estatutos
- Reglamento de las Comisiones Nacional, Estatal y del Distrito Federal de Justicia Partidaria, sanciones.
- Reglamento de Medios de Impugnación

### **Convergencia**

- Estatutos
- Reglamento de la Comisión Nacional de Fiscalización. (CONAFI)
- Reglamento Financiero
- Reglamento de la Comisión Nacional de Financiamiento (CONAFIN)
- Reglamento de las Comisiones de Garantías y Disciplina

### **Alternativa Socialdemócrata y Campesina**

- Estatutos
- Reglamento de Finanzas

### **PT**

- Estatutos

### **PVEM**

- Estatutos

### **Nueva Alianza**

- Estatutos

## **Legislación España**

- La Constitución Española

- Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, del *Régimen Electoral General* (BOE núm. 147, de 20 de junio).
- Ley Orgánica 3/1987 de 2 de julio, sobre *Financiación de los Partidos Políticos* (BOE núm. 158, de 3 de julio), en su redacción dada por la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo (BOE núm. 60, de 11 de marzo).
- Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de *Partidos Políticos* (BOE núm. 154, de 28 de junio).
- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo del Tribunal de Cuentas (BOE de 21-5-1982, núm. 121)
- Ley 7/1988. de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (BOE. núm. 84 de 7 de Abril de 1988)
- El Real Decreto 1907/1995 de 24 de noviembre, por el que se *regula la tramitación de las subvenciones estatales anuales y por gastos electorales a las formaciones políticas* (BOE núm. 298, de 14 de diciembre).
- Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo, *Reguladora del Derecho de Asociación*, BOE Nº 73, de 26 de marzo.

### **Reglamentación partidos políticos**

#### PP

- Estatutos

#### PSOE

- Estatutos
- Reglamento de los Órganos Federales de Control: Del Funcionamiento de la Comisión Federal Revisora de Cuentas
- Reglamento de Afiliadas y Afiliados
- Normativa Reguladora de los Cargos Públicos

### **Consulta de documentos en pág. Web.**

- Consulta Mitofsky, Estudios de Opinión, “Confianza en Instituciones”, julio del 2005. [www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx).

- “Gasto Programable original del sector público por clasificación administrativa (1995-2004)”, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2005, pp. 77, 78, INEGI.
- “Gasto Federal Ejercido para superación de la pobreza / Principales programas (1995-2005)”, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2005, pp.y 87 INEGI.
- “Gasto Federal Programable original del sector público por clasificación administrativa 1980-2002”, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2002, pp. 155-156, INEGI.
- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (sep 2003 – junio 2006)
- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores (sep 2003 – junio 2006)
- Presupuesto del IFE para el 2005, Noticias Terra, 31 enero 2005, [www.terra.com](http://www.terra.com)
- Cuadro comparativo de Financiamiento Público ministrado de 1991 a 2006, IFE.
- Fiscalización, IFE. [www.ife.com.org.mx](http://www.ife.com.org.mx)
- Prensa 18 junio 2006

### **Páginas Web**

<http://gaceta.diputados.gob.mx>,

<http://www.senado.gob.mx/sp/gaceta/index.htm>,

[www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

<http://www.amerschmad.org/spanish/Historia/sxx4.htm>.



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
UNIDAD IZTAPALAPA

Maestría en Estudios Sociales  
Línea de Procesos Políticos

**La fiscalización de los partidos  
políticos en México y España.**

Alumna: Mariana Hernández Olmos

Director de Tesis: Dr. Luis Eduardo Medina Torres  
diciembre 2006