
Régimen de **Partidos Políticos** y Condiciones de Equidad en la Contienda Electoral

I. RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS

1. Naturaleza Jurídica y Fines Fundamentales

La Constitución Política concibe a los partidos políticos como entidades de interés público, lo cual implica su reconocimiento como sujetos del derecho público y la consecuente obligación del Estado de garantizarles las condiciones necesarias para su desarrollo, en el entendido de que este depende, en última instancia, de su capacidad de implantación social y convocatoria entre el electorado.

Sobre esta base, el orden constitucional le reconoce a los partidos políticos tres fines fundamentales:

- Promover la participación del pueblo en la vida democrática.
- Contribuir a la integración de la representación nacional.
- Posibilitar, en su carácter de organizaciones de ciudadanos, el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal libre, secreto y directo.

2. Formación y Reconocimiento Legal

La formación de una organización política depende de la voluntad e iniciativa de los ciudadanos para ejercer el derecho constitucional de asociarse individual y libremente para tomar parte en los asuntos políticos del país de manera pacífica. Bajo esta premisa, es a través del otorgamiento de su registro o reconocimiento legal ante la autoridad electoral como la organización de ciudadanos se convierte en partido político y adquiere así la personalidad jurídica que lo inviste de los derechos, prerrogativas y obligaciones dispuestas por la ley.

El otorgamiento de dicho registro es una atribución que la ley le confiere al Instituto Federal Electoral, quien también es responsable de vigilar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la ley. Es importante destacar que la denominación de «partido político nacional» se reserva, para todos los efectos legales, a las organizaciones políticas que obtengan su registro como tal. Para que una organización pueda ser registrada como partido político nacional debe satisfacer dos requisitos esenciales:

- Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades.
- Contar con tres mil afiliados en por lo menos 10 de las 32 entidades federativas o bien 300 en por lo menos 100 de los 300 distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales; aunque la ley dispone que, en ningún caso, el número total de sus afiliados puede ser inferior al 0.13% de los electores inscritos en el padrón nacional que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria previa a la presentación de su solicitud.

Ahora bien, para constituir un partido político nacional, la organización interesada debe notificar expresamente ese propósito al IFE entre el 1 de enero y el 31 de julio del año siguiente al de una elección federal ordinaria y realizar una serie de actos constitutivos previos con el propósito de comprobar que cumple con los requisitos señalados. A la conclusión de los actos constitutivos y durante el mes de enero del año anterior al de la próxima elección federal ordinaria, las organizaciones interesadas deben presentar ante el IFE la solicitud de registro, acompañándola de los documentos probatorios requeridos.

Al conocer de las solicitudes presentadas, el Consejo General del IFE integra una comisión para examinar la documentación presentada a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento constitutivo y formular los proyectos de dictamen de registro correspondientes. Sobre la base de este dictamen y dentro del plazo de 120 días contados a partir de la fecha en que tenga conocimiento de la presentación de las solicitudes, el Consejo General debe emitir la resolución conducente.

En los casos en los que la solicitud resulta procedente, el Consejo General expide el respectivo certificado de registro, el cual surte efectos a partir del primero de agosto del año anterior al de la elección. En caso de que resulte improcedente, el Consejo General debe fundamentar las causas que la motivan y comunicarlo a los interesados. Todas las resoluciones deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación y pueden ser recurridas ante el Tribunal Electoral.

Es importante destacar que el registro tiene carácter permanente y sólo se pierde por causales expresa y precisamente previstas en la ley. En el proceso electoral federal 2000 contendrán 11 partidos políticos nacionales, de los cuales seis contaban con registro previo y cinco lo obtuvieron en el marco de este proceso. Formalmente y para todos los efectos legales el orden de presentación de los partidos políticos se ciñe al criterio de antigüedad de su registro y actualmente es el siguiente:

- Partido Acción Nacional (PAN)
- Partido Revolucionario Institucional (PRI)
- Partido de la Revolución Democrática (PRD)
- Partido del Trabajo (PT)
- Partido Verde Ecologista de México (PVEM)
- Partido del Centro Democrático (PCD)
- Convergencia por la Democracia (CD)
- Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)
- Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN)
- Partido Alianza Social (PAS)
- Democracia Social (DS)

3. Derechos

Los derechos de los partidos políticos nacionales se pueden agrupar en dos grandes vertientes

Relacionados con su participación en procesos electorales:

- Participar en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales federales.
- Postular candidatos en las elecciones federales.
- Designar representantes ante las mesas directivas de casilla.
- Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse.
- Participar en las elecciones estatales y municipales
- Suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales.

Relacionados con su actividad permanente:

- Gozar de las garantías que se les otorga para realizar libremente sus actividades.
- Disfrutar del régimen de prerrogativas y recibir financiamiento público.
- Nombrar representantes ante los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral (consejos y comisiones de vigilancia).
- Ser propietarios, poseedores o administradores de los bienes inmuebles indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines.
- Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y sus órganos de gobierno.

4. Prerrogativas

La ley le confiere a los partidos políticos nacionales cuatro prerrogativas:

- Disponer de acceso permanente a la radio y la televisión.
- Gozar de un régimen fiscal especial.
- Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones.
- Participar de un financiamiento público.

5. Obligaciones

Atendiendo a su naturaleza y propósitos, las obligaciones que le fija la ley a los partidos políticos nacionales se pueden agrupar en seis grandes rubros:

- **Asegurar la legalidad de sus actividades.** Entre ellas, ajustar su conducta a los principios del estado democrático; abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las

garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno; abstenerse de utilizar símbolos religiosos y de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos.

- **Garantizar el cumplimiento de sus estatutos y conservar la afiliación mínima para su constitución y registro.** Entre ellas, cumplir sus normas de afiliación, mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios y observar los procedimientos establecidos para la postulación de sus candidatos.
- **Promover la cultura y valores democráticos.** Sostener por lo menos un centro de formación política, editar por lo menos una publicación mensual de divulgación y otra trimestral de carácter teórico, así como promover su plataforma electoral en los tiempos oficiales que le corresponden en las frecuencias de radio y los canales de televisión.
- **Preservar su plena independencia.** Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y ministros de culto de cualquier religión o secta.
- **Utilizar el régimen de prerrogativas exclusivamente para el logro de sus fines fundamentales.** En especial, aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y sufragar sus gastos de campaña. En este sentido, deben permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordenen las autoridades del IFE, así como hacer entrega de la documentación que se les solicite respecto a sus ingresos y egresos.
- **Comunicar a la autoridad electoral cualquier cambio a sus documentos básicos.** Esto debe realizarlo dentro de los 10 días siguientes a la fecha en que se adopte el acuerdo de modificación a su declaración de principios, programa de acción y estatutos. Las modificaciones surten efecto hasta que el Consejo General del IFE declare su procedencia constitucional y legal. También le deben comunicar al IFE los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos.

6. Constitución de Frentes, Coaliciones y Fusiones

6.1 Frentes

Se denomina frentes a los convenios suscritos por dos o más partidos políticos nacionales para alcanzar objetivos políticos y sociales a través de acciones y estrategias específicas y conjuntas. El convenio que se suscriba para constituir un frente debe precisar su duración, causas y propósitos que se persiguen, así como la forma en que los partidos políticos ejercerán sus prerrogativas en común. Los convenios deben ser presentados ante el IFE, quien dispone de un lapso de diez días hábiles para resolver si cumple los requisitos legales establecidos. Los partidos que integran un frente conservan su personalidad jurídica, registro e identidad.

6.2 Coaliciones

Las coaliciones constituyen la forma prototípica de alianza entre dos o más partidos políticos para efectos estrictamente electorales. Los partidos pueden formar coaliciones para todos los cargos federales de elección popular. Para tal efecto deben celebrar y registrar ante el IFE el convenio

respectivo. La legislación distingue entre coaliciones de carácter total (se hacen extensivas y tienen efectos legales sobre otros tipos de elección) y parcial (se ciñen estrictamente a un tipo de elección).

Se tipifican como coaliciones totales las relativas a la elección presidencial (se extienden y tienen efecto sobre la elección de los 500 diputados y los 128 senadores); las de candidatos a senadores por el principio de representación proporcional (lista nacional) o por mayoría relativa si comprenden 11 o más entidades federativas (aplican a la elección de todos los senadores y diputados); y las de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional (invariablemente cinco listas regionales) o por mayoría relativa si comprenden más de 101 distritos uninominales (también aplican a la elección de todos los senadores y diputados).

Las coaliciones parciales se circunscriben exclusivamente a las elecciones de senadores y diputados por el principio de mayoría relativa. En el primer caso se deben registrar un mínimo de seis y un máximo de 20 fórmulas de candidatos (sobre un total de 64), en el entendido de que en todo caso se deben incluir las dos fórmulas correspondientes a cada entidad federativa. En el segundo un mínimo de 33 y un máximo de 100 fórmulas (sobre un total de 300). Es decir, no puede haber coalición parcial por debajo del umbral mínimo y si el número de candidaturas se sitúa por encima del límite superior, se convierte en coalición total, con los efectos consecuentes.

Además de lo anterior, es importante señalar que el hecho de constituir una coalición les impone a los partidos políticos una serie de condicionantes o estreñimientos en términos de representatividad ante los órganos de dirección del IFE (un representante común) o las casillas electorales (dos representantes titulares y un suplente comunes), así como en términos de algunos sus derechos y prerrogativas, al exigirse que participen o se beneficien de ellos como si se tratara de un sólo partido.

En todo caso, es necesario presentar solicitud de registro de los convenios de coalición ante los órganos colegiados competentes del IFE y dentro de un lapso previo al establecido para el registro de las candidaturas. La solicitud debe incluir, entre otros requisitos, el emblema y colores que se hayan adoptado; la manifestación de sujetarse a los gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido; el compromiso de sostener una plataforma electoral común y, en su caso, la forma y términos de acceso y contratación de tiempos en radio y televisión y la forma de distribución del financiamiento público que les corresponda como coalición.

En virtud de que para conservar su registro, todo partido político debe obtener como mínimo el 2% de la votación total emitida a nivel nacional en cualquiera de las elecciones federales, para que los partidos coaligados conserven su registro, deben obtener una votación mínima equivalente a la correspondiente suma de dichos porcentajes. En este sentido es importante mencionar que la solicitud de registro de un convenio de coalición debe indicar el orden para la conservación del registro, en caso de que el porcentaje de la votación obtenida por la coalición no sea equivalente al 2% que requiere cada uno de los partidos coaligados.

6.3 Fusiones

La fusión consiste en la unión de dos o más partidos políticos nacionales para constituir un nuevo partido político o integrarse a uno de ellos. También para estos efectos se requiere suscribir y presentar ante el Presidente del Consejo General del IFE el convenio respectivo,

a efecto de que el Consejo General resuelva lo conducente dentro de los 30 días siguientes a su presentación. Para fines electorales, el convenio debe comunicarse a más tardar un año antes de la elección. Para todos los efectos legales, la vigencia del registro del nuevo partido es la que corresponda al partido más antiguo de los que se fusionen.

7. Causales de Pérdida de Registro

En esencia, la legislación contempla seis causales de pérdida de registro de un partido político nacional. Dos se refieren a su participación y desempeño electoral: no participar en un proceso electoral federal ordinario y; no obtener por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones federales, ya sea que participe por sí mismo o de manera coaligada.

Las cuatro restantes se refieren específicamente a: haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener su registro; incumplir de manera grave y sistemática, a juicio del Consejo General del IFE, las obligaciones que le impone la ley electoral; haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros o haberse fusionado con otro partido político. Es importante señalar que la pérdida de registro no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en elecciones federales por el principio de mayoría relativa.

8. Agrupaciones Políticas Nacionales

A partir de 1996, la legislación electoral reconoce y regula la figura de las agrupaciones políticas nacionales. Se les concibe como formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada. Bajo ninguna circunstancia pueden utilizar la denominación de «partido» o «partido político» y sólo pueden participar en procesos electorales mediante acuerdos con uno de ellos, pero no en coaliciones.

Su reconocimiento legal y su consecuente conversión en sujeto de los derechos, prerrogativas y obligaciones previstas por la ley, también está sujeto a la tramitación y obtención de su registro ante el IFE. A tal efecto debe acreditar que cuenta con un mínimo de siete mil asociados en el país; un órgano directivo de carácter nacional; delegaciones en al menos diez entidades federativas, así como documentos básicos y una denominación distinta a la de cualquier otra agrupación o partido.

Las solicitudes de registro como agrupación política nacional sólo pueden presentarse durante enero del año anterior al de la celebración de elección federal ordinaria. El Consejo General del IFE dispone de un plazo máximo de 60 días para resolver lo conducente y, en todo caso, el registro surte efectos a partir del 1 de agosto del año anterior al de la elección. Actualmente se encuentran registradas 41 agrupaciones políticas nacionales.

Gozan del régimen fiscal previsto para los partidos políticos, así como de financiamiento público para el apoyo de sus actividades editoriales, educación y capacitación política e investigación socio-económica y política. Para su financiamiento, anualmente se constituye un fondo con una cantidad equivalente al 2% del monto que durante ese periodo reciben los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes. Al igual que los partidos políticos, están sujetas a un régimen de fiscalización financiera. Deben presentar un informe anual sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad.

II. CONDICIONES DE EQUIDAD EN LA COMPETENCIA ELECTORAL

Sobre la base del régimen de derechos y prerrogativas de los partidos políticos, una preocupación central de los procesos de reforma a la legislación electoral desplegados a lo largo de los últimos años ha sido la relativa a procurar y asegurar condiciones de equidad en la competencia electoral. En esta oportunidad se hará breve referencia a tres conjuntos de disposiciones fundamentales en esta materia (regulaciones sobre acceso a medios de comunicación, financiamiento y límites a gastos de campaña), así como al correspondiente régimen de fiscalización financiera.

1. Acceso a los Medios de Comunicación

1.1 Acceso gratuito

Con el propósito de que los partidos políticos estuvieran en posibilidades de difundir ampliamente sus programas y plataformas electorales, en 1973 se consagró su derecho de acceder de manera gratuita a la radio y la televisión durante los periodos electorales, disponiendo para tal efecto de los tiempos oficiales que le corresponden al Estado en esos medios (concesionados). Desde 1987 el derecho de acceso a la radio y la televisión adquiere carácter permanente y comprende 15 minutos mensuales de transmisiones para cada partido político. Una reforma de 1990 dispone que se les otorguen tiempos adicionales de transmisión durante los periodos electorales, cuya asignación se realizaba tomando en cuenta exclusivamente su fuerza electoral.

La reforma de 1996 incorpora dos innovaciones especialmente relevantes en esta materia. Por un lado, dispone que los tiempos adicionales comprendan no sólo la asignación de hasta 250 horas de transmisión en radio y 200 en televisión durante los procesos electorales federales que comprendan la elección presidencial (cantidades que se reducen a la mitad en elecciones legislativas intermedias), sino además de hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión, con una duración de 20 segundos cada uno, que deben ser adquiridos mensualmente por el IFE. Por otra parte, dispone que de la totalidad de los tiempos gratuitos y adicionales de transmisiones en radio y televisión, el 30% se distribuya de forma igualitaria y el 70% en forma proporcional a la fuerza electoral de los partidos políticos.

1.2 Regulaciones sobre la contratación de tiempos comerciales en radio y televisión

Desde de 1993, la ley regula y reconoce como derecho exclusivo de los partidos políticos el de la contratación de tiempos comerciales en la radio y la televisión durante los periodos electorales. Para garantizar condiciones de equidad, la ley fija un mecanismo que faculta al IFE para fungir como instancia de mediación en el proceso de contratación de tiempos: todos los concesionarios o permisionarios le deben presentar un catálogo de horarios y tarifas disponibles para contratación y uso de los partidos políticos durante dos periodos: el primero del 1 de febrero al 31 de marzo del año de la elección (únicamente para efectos de campañas presidenciales) y el segundo del 1 de abril hasta tres días antes de la jornada electoral (para todas las campañas federales). Las tarifas no pueden ser superiores a las de publicidad comercial.

Con toda oportunidad, el IFE debe poner a disposición de los partidos políticos esos catálogos, y éstos deben comunicar por escrito las estaciones, canales y horarios en los que tengan interés de contratar tiempos. Estos tiempos sólo pueden ser utilizados durante los periodos

establecidos legalmente para la realización de actividades de campaña. En caso de que dos o más partidos manifiesten interés por contratar tiempo en un mismo canal o estación y durante los mismos horarios, la ley fija un procedimiento para que el IFE realice un reparto igualitario. Una vez concluido el procedimiento de reparto y asignación, el IFE debe dar a conocer a cada partido político los tiempos, canales y estaciones correspondientes para que proceda directamente a su contratación, informándole simultáneamente a los concesionarios o permisionarios de los tiempos y horarios que cada partido político está autorizado a contratar.

1.3 Disposiciones complementarias

Con motivo de cada proceso electoral federal, el titular del área especializada del IFE en esta materia (Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos), debe sostener una reunión con la Comisión de Radiodifusión del propio Instituto y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, para sugerir lineamientos generales aplicables en los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos.

Asimismo, la ley faculta a la Comisión de Radiodifusión del IFE para realizar monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos de los medios de comunicación.

En ningún caso se permite la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de tercero. Incluso, los candidatos sólo pueden hacer uso de los tiempos que les asigne el partido político o, en su caso, coalición por la que están postulados.

El Secretario Ejecutivo del IFE está facultado para solicitar a los medios impresos, por conducto del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, los catálogos relativos a sus tarifas y para ponerlos a disposición de los partidos políticos en las mismas fechas previstas para la entrega de los catálogos de radio y televisión (el primer catálogo durante la primera semana de noviembre del año anterior al de la elección y el segundo durante enero del año de la elección).

2. Regulaciones Sobre el Financiamiento a los Partidos Políticos

En 1986 se consagra en la Constitución el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público para desarrollar las actividades tendientes a cumplir con sus fines y obtener el sufragio popular. A partir de entonces y sobre esa base, en la legislación electoral se han establecido, desarrollado y perfeccionado una serie de disposiciones que han tenido como propósito fundamental regular de manera cada vez más clara, precisa e integral el régimen financiero de los partidos políticos nacionales.

En particular, la más reciente reforma constitucional y legal en la materia (aprobada en 1996) introdujo un nuevo paquete de ajustes e innovaciones que, en vista de los logros precedentes y las nuevas exigencias planteadas, procuró responder al doble imperativo de procurar condiciones de mayor equidad en la contienda electoral y asegurar una mayor fiscalización y transparencia sobre el origen, manejo y destino de los recursos financieros de los partidos políticos. Entre las principales novedades de esta reforma, vale la pena mencionar las siguientes:

- El mandato constitucional de que el financiamiento público debe prevalecer sobre otros tipos de financiamiento permitidos y regulados por la ley.
- La redefinición de las modalidades de financiamiento público para procurar una mayor equidad en su asignación entre los distintos partidos políticos.
- La prohibición de aportación de personas no identificadas y el establecimiento de nuevos límites al financiamiento de participantes.
- Una mayor fiscalización sobre el origen, manejo y destino de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas, a través de la creación de una instancia especializada dentro del Consejo General del IFE, con importantes atribuciones en esta materia.

2.1 Financiamiento público

La ley establece tres conceptos diferenciados para el otorgamiento del financiamiento público, cuyos montos corresponde determinar al Consejo General del IFE a partir de procedimientos puntualmente previstos en la propia ley:

a. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes. El monto total por este concepto se determina anualmente. El 30% se asigna en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación parlamentaria. El otro 70% se distribuye de acuerdo con el porcentaje de la votación obtenida sobre el total emitido a nivel nacional por cada partido político con representación en el Congreso, en la elección de diputados inmediata anterior.

El monto que le corresponde a cada partido se entrega en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se entrega anualmente. En este sentido cabe destacar que, por mandato legal, cada partido político debe destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

b. Para gastos de campaña. El financiamiento público para estos efectos constituye, en lo que concierne a su monto, una réplica del que se otorga para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes el año de la elección, es decir, cada partido recibe para gastos de campaña un monto equivalente al que le corresponde por actividades ordinarias permanentes.

c. Por actividades específicas como entidades de interés público. El financiamiento otorgado por este concepto guarda relación con los gastos comprobados que realicen anualmente los partidos políticos en actividades de educación y capacitación política, investigación socio-económica y política, así como tareas editoriales. A este respecto, la ley faculta al Consejo General para acordar apoyos hasta por un 75% de los gastos comprobados que hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior.

En el caso de los partidos políticos que obtienen su registro con fecha posterior a la última elección federal, la ley dispone que se les asigne financiamiento público bajo las tres modalidades y en los siguientes términos: el 2% del monto total que les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes; una cantidad idéntica adicional para gastos de campaña en el año de la elección y; el financiamiento que les corresponda por sus actividades específicas como entidades de interés público.

En el siguiente cuadro se muestran los montos de financiamiento público aprobados por el Consejo General del IFE para el año 2000 (en millones de pesos), agrupando, en su caso, a los partidos políticos que han formado coaliciones e incluyendo una estimación de los montos en dólares estadounidenses considerando un tipo de cambio de 9.5 pesos por dólar:

FINANCIAMIENTO PÚBLICO 2000

| PARTIDO O COALICIÓN | ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES | GASTOS DE CAMPAÑA | ACTIVIDADES ESPECÍFICAS | TOTAL EN MILLONES DE PESOS | ESTIMACIÓN EN MILLONES DE USD |
|--|------------------------------------|-------------------|-------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| Alianza por el Cambio (PAN, PVEM) | 443.36 | 443.36 | 34.53 | 921.25 | 96.97 |
| PRI | 445.72 | 445.72 | 10.87 | 902.31 | 94.25 |
| Alianza por México (PRD, PT, CD, PSN, PAS) | 501.66 | 501.66 | 15.61 | 1,018.93 | 107.25 |
| PCD | 26.24 | 26.24 | 1.18 | 53.66 | 5.65 |
| PARM | 26.24 | 26.24 | - | 52.48 | 5.52 |
| DS | 26.24 | 26.24 | 0.99 | 53.47 | 5.63 |
| TOTAL | 1,469.46 | 1,469.46 | 63.18 | 3,002.10 | 315.27 |

2.2 Financiamiento privado

Desde 1993, la ley precisa y reglamenta cuatro fuentes privadas de financiamiento a los partidos políticos:

a. Por la militancia: comprende básicamente las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y las aportaciones de sus organizaciones sociales, cuyos montos y periodicidad son determinados libremente por cada partido político; así como las cuotas voluntarias y personales que los candidatos de cada partido aporten exclusivamente para sus campañas, las que en todo caso tendrán el límite que fije el órgano partidista interno responsable del manejo de sus finanzas.

b. De simpatizantes: incluye todas las aportaciones o donativos, en dinero o especie, efectuadas en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, siempre y cuando no estén comprendidas dentro de las categorías expresamente prohibidas por la ley (ver infra). Es importante señalar que ningún partido político puede recibir anualmente aportaciones en dinero bajo este concepto por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que le corresponda a todos los partidos y que las aportaciones en dinero que realice una persona física o moral tiene un límite anual equivalente al 0.05% del mismo concepto de financiamiento público.

c. Autofinanciamiento: comprende todos los ingresos obtenidos por concepto de actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales y de cualquier otra similar que realicen con el propósito de allegarse fondos.

d. Por rendimientos financieros: comprende los rendimientos generados a través de los fondos y fideicomisos que pueden crear los partidos políticos con su propio patrimonio o

con aportaciones que reciban por cualquier fuente o modalidad permitida por la ley. Los partidos están impedidos de solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo y de personas no identificadas. A esta modalidad le resultan aplicables los límites anuales señalados para cada persona física o moral establecidos en relación al financiamiento de simpatizantes.

2.3 Prohibiciones y restricciones al financiamiento partidista

La legislación electoral refiere expresa y puntualmente las diversas instancias públicas y privadas, tanto nacionales como extranjeras, que están impedidas legalmente para realizar cualquier aportación o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia. Entre ellas figuran los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los estados, así como los Ayuntamientos; las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal; los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; los organismos internacionales de cualquier naturaleza; los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y las empresas mexicanas de carácter mercantil.

De igual manera y como ya se indicó, dispone que los partidos políticos y las agrupaciones políticas no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, ni aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

3. Límites a los Gastos de Campaña

Una de las principales innovaciones que incorpora la reforma electoral de 1993 es la relativa al establecimiento de una serie de disposiciones que facultan al IFE para fijar límites a los gastos que los partidos políticos, coaliciones y candidatos pueden erogar durante las campañas para las elecciones de presidente, senadores y diputados. En un marco de creciente pluralidad y competitividad partidista, el propósito fundamental de estas disposiciones es el de procurar condiciones de equidad en la contienda de tal forma que una gran disparidad en la disposición de recursos económicos entre las distintas fuerzas políticas no se constituya en un factor determinante en la búsqueda y captación del voto ciudadano.

Las reglas y procedimientos originalmente adoptados para fijar los límites de gastos de campaña (aplicados por vez primera en las elecciones federales de 1994), fueron objeto de importantes cambios y ajustes en el marco de la reforma de 1996. En todo caso, le corresponde al Consejo General del IFE la atribución de acordar y aprobar los límites de gastos que deben aplicarse a todas las elecciones federales.

De acuerdo con la ley, dentro de los topes de campaña quedan comprendidos los gastos por concepto de propaganda genérica (mantas, pancartas, eventos en lugares alquilados, propaganda utilitaria, etc.); propaganda en prensa, radio y televisión (mensajes y anuncios publicitarios); y operación de la campaña (sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material de personal y otros similares). En contrapartida, no se consideran dentro de los topes los gastos realizados por los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y organizaciones.

Asimismo la ley establece con toda precisión las reglas y procedimientos que debe aplicar el Consejo General del IFE para fijar el tope de gastos correspondiente a las campañas para cada una de las elecciones federales. Se fija un tope para la elección presidencial, uno igualitario para las campañas de diputado de mayoría relativa en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales (originalmente se aplicaba un tope diferenciado para cada distrito) y una base mínima para determinar el correspondiente a las campañas de senador en cada entidad federativa, tomando en cuenta el número de distritos uninominales de cada una de ellas, pero hasta un máximo de 20. Consecuentemente, en los estados de México (36), Distrito Federal (30) y Veracruz (23), que cuentan con más de 20 distritos uninominales se aplica la regla de multiplicar la base mínima por ese máximo de distritos.

Cabe destacar que los topes aplican por igual a los candidatos de todos los partidos políticos a la elección de que se trate, incluidos los candidatos comunes en los casos de coalición. A continuación se presentan los topes fijados por el Consejo General para las elecciones federales 2000 (en miles de pesos), en el caso de los senadores se indica la base que debe ser multiplicada por el número de distritos comprendidos en cada entidad federativa y que van de un mínimo de dos y hasta un máximo de 20. También se incluye una estimación del monto en dólares considerando un tipo de cambio de 9.5 pesos por un dólar.

LÍMITES A GASTOS DE CAMPAÑA 2000

| TIPO DE ELECCIÓN | LÍMITE EN MILES DE PESOS | ESTIMACIÓN EN MILES DE USD |
|------------------|--------------------------|----------------------------|
| PRESIDENCIAL | 491,816 | 51,770 |
| DIPUTADOS | 738 | 78 |
| SENADORES | 1,493 | 157 |

4. Régimen de Fiscalización

De manera correlativa con la ampliación y fortalecimiento que han experimentado las disposiciones relacionadas con el régimen financiero de los partidos políticos, se han ido desarrollando los criterios, procedimientos y mecanismos para hacer más transparente y fidedigna la rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos financieros recabados y manejados por los partidos políticos.

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

a. Presentación de informes anuales. Los partidos políticos, así como las agrupaciones políticas están obligados a presentar un informe anual, a más tardar dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, en que se deben informar los ingresos totales y gastos ordinarios que hayan realizado durante el ejercicio correspondiente.

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

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

c. Órgano especializado de fiscalización. La revisión de los informes que presenten los partidos políticos y agrupaciones políticas sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como la vigilancia del manejo de sus recursos, es atribución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

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

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

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

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

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

d. Faltas administrativas y sanciones. La legislación electoral establece con toda precisión el tipo de faltas administrativas en que puede incurrir un partido político o agrupación política y ante cuya eventual Comisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral está facultado para fijar las sanciones conducentes.

Entre las faltas administrativas que la ley precisa en asuntos relacionados con el régimen financiero de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, se destacan las siguientes:

- Contravenir su obligación de permitir la práctica de las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, así como la de omitir entregar la documentación que la propia Comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos.
- Aceptar donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no están expresamente facultadas para ello o solicitar crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades.
- Aceptar donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados por concepto de financiamiento de simpatizantes.
- No presentar los informes anuales o de campaña en los términos y plazos establecidos.
- Sobrepassar durante la campaña electoral los toques a los gastos fijados por el Consejo General del IFE.

En este sentido, el Instituto Federal Electoral está facultado para conocer de las faltas administrativas e irregularidades en que presumiblemente incurra un partido o agrupación política, realizar el desahogo de pruebas y formular el dictamen correspondiente, el cual se debe someter al Consejo General para su determinación.

El Consejo General está facultado para fijar la sanción correspondiente, tomando en cuenta las circunstancias y gravedad de la falta. En todo caso, las resoluciones del Consejo General pueden ser recurridas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. ◆