

La reforma legal sobre prerrogativas a los partidos políticos 1993-1994

Javier Santiago Castillo

Introducción

A pesar de que en México los partidos políticos cuentan con financiamiento público indirecto desde 1963, éste ha cobrado importancia a partir de las reformas a la legislación electoral de 1977, y les ha permitido contar con mayores recursos para la realización de sus actividades (Santiago, 1993).

El aumento del financiamiento público a los partidos políticos no ha evitado el uso ilegal, por parte del gobierno y del PRI, de los recursos públicos para financiar sus actividades políticas. Esta situación es inherente a la existencia de un sistema de partido de Estado.

En México el partido en el poder es una creación del Estado, en consecuencia su dependencia económica de las arcas estatales ha sido (y es) sustancial. No podría ser de otra manera. Bástenos recordar el descuento salarial a los trabajadores al servicio del Estado acordado por Emilio Portes Gil en 1930 para el sostenimiento de las campañas electorales del PNR (Garrido, p. 112).

Desde años atrás ha sido reiterada la crítica de diferentes actores políticos por el uso, por parte del PRI, de los recursos públicos para apoyar las campañas electorales de sus candidatos y sus gastos corrientes. Pero, como consecuencia de la ampliación del proceso de liberalización política y de la consolidación de los partidos opositores, cuando la discusión sobre el financiamiento ilegal al partido oficial desembocó en la necesidad de buscar una reglamentación

que ya no permitiera la utilización por ningún partido de recursos públicos, al margen de lo estipulado por la ley.

En respuesta a esos cuestionamientos, el financiamiento a los partidos políticos fue uno de los temas incluidos en la agenda de la reforma electoral, según anuncio del presidente Carlos Salinas de Gortari en su cuarto informe de gobierno (*La Jornada*, 2/xii/92).

En el contexto de la reforma electoral, el tema de las prerrogativas es relevante porque se refiere a los derechos especiales que tienen los partidos, pero incluye otros aspectos: topes de gastos de campaña, sanciones administrativas y delitos electorales. Son la contraparte de los derechos, son las obligaciones o las castigos respectivos por no cumplir con ellas. Su importancia obliga a abordarlas para redondear el tratamiento del asunto central de este trabajo.

Para iniciar el examen de las reformas legales sobre el financiamiento a los partidos es preciso aventurar hipótesis acerca de los objetivos que el gobierno pretendió alcanzar. Desde mi punto de vista éstos son de carácter jurídico y político: uno es dar respuesta a la demanda de una reglamentación más estricta en relación con el uso de recursos públicos para apoyar a los partidos políticos, lo cual sitúa a la normatividad jurídica mexicana dentro de los parámetros de las democracias occidentales; otro se refiere al establecimiento de normas que permitieran a corto plazo al PRI no depender de las finanzas públicas, sino de recursos privados; y el último compete al suministro legal de recursos a los partidos *satélites* o *secundarios* con el objeto de continuar controlando el sistema de partidos (Sartori, 1992).

Reflexión conceptual

Desde un punto de vista jurídico, los aspectos del financiamiento que se regulan en los países occidentales son: 1) ingresos y gastos, 2) financiamiento público directo a partidos y candidatos, 3) mecanismos de control de gastos e ingresos y 4) financiamiento público indirecto de partidos y candidatos (Castillo, 1985). En México sólo se encontraba normado (desde 1963) el financiamiento público indirecto, y el directo lo está a partir de 1987, que es cuando hace su aparición.

Antes de avanzar en el análisis es conveniente precisar el concepto de *prerrogativa*, el cual constituye un derecho especial que tiene alguna entidad estatal. En este caso son los partidos como entidades

de interés público los que, por ser medios en la integración, y además por participar en los órganos del Estado, tienen derechos especiales. En México se utiliza de manera general el término prerrogativa para calificar los apoyos que proporciona el Estado a los partidos políticos.

Antes de iniciar el análisis concreto de las reformas sobre financiamiento a los partidos cabe un breve comentario conceptual. El financiamiento público y privado tiene diversos aspectos que debemos desglosar para su análisis.

Primero, el financiamiento, sea público o privado, puede ser directo e indirecto. El directo se refiere a las aportaciones pecuniarias y el indirecto a las que son en especie o servicios. En el caso del financiamiento público existen las dos modalidades para otorgarlo. Pero en cuanto al financiamiento privado, la práctica más usual se basa en aportaciones en efectivo.

Segundo, en relación con el financiamiento privado se debe precisar qué tipo de personas jurídicas pueden hacerlo: físicas o morales, o ambas; los montos de las cooperaciones y si existirán estímulos fiscales para quienes las proporcionen.

Tercero, es necesario tener presente el destino del financiamiento público y privado (directo e indirecto), pues puede utilizarse para el gasto corriente de los partidos o de campaña, o ambos. En los casos del financiamiento a campañas, si será otorgado a los partidos o a los candidatos.

Cuarto, se debe revisar si existen mecanismos de control y supervisión de los ingresos y egresos, independientemente de que sean públicos o privados, imparciales (véase Cotarello, 1985, cap. V).

La reforma acerca del financiamiento 1993-94

Financiamiento público directo

Al promulgarse el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (*Cofipe*), en 1990, el origen del financiamiento público directo quedó definido por cuatro actividades:

1. Electorales. Este tipo de financiamiento es calculado con base en la votación obtenida por los partidos políticos. Es determinado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), con sustento en estudios para determinar el costo por voto, para así poder distribuir en forma proporcional a la votación obtenida por cada par-

tido el dinero de este rubro (art. 49.1.a). El cálculo se realiza para los votos obtenidos en las elecciones de diputados de mayoría relativa y de senadores.

2. Generales. Por ser entidades de interés público se les dará un monto adicional equivalente al 10% de la cantidad total calculada para el financiamiento por actividad electoral. Éste se distribuirá anualmente en partes iguales a cada partido (*Cofipe*, art. 49.1.b). La función de este renglón es contribuir a cubrir gastos corrientes de los partidos políticos.

3. Subrogación del Estado del 50% de las dietas netas que recibieron los diputados y senadores el año anterior, a cada uno de sus respectivos partidos. Cantidad que se entregará cada año, (*Cofipe*, 1990, art. 49.1.c). Formalmente los legisladores de los partidos están obligados a contribuir al sostenimiento económico de sus partidos. Esta disposición hace que el Estado asuma la obligación de los legisladores, al otorgar a los partidos la mitad de las dietas netas recibidas por sus legisladores en un año.

4. Específicas. Por los gastos comprobados en actividades propias de los partidos como entidades de interés público, como son las de capacitación, editoriales, investigación socioeconómica. En este caso el Consejo General no podrá acordar apoyos superiores al 50% de los gastos comprobados (*Cofipe*, 1990, art. 49.1.d).

La reforma al *Cofipe* realizada en 1993 mantuvo los rubros del financiamiento público aprobados en 1990, que acabamos de describir; sólo se agregó uno: "para el desarrollo de los partidos políticos", consistente en una cantidad equivalente al 5% de la calculada para el financiamiento por actividades electorales.

Esa suma se repartirá en forma equitativa entre los partidos políticos que mantengan su registro electoral y obtengan entre el 1 y el 5% de la votación y los que hubieren obtenido su registro definitivo o condicionado al resultado de las elecciones, en fecha posterior a la elección. "Si el partido que tenga derecho a este tipo de financiamiento obtuvo la votación por sí mismo, se le incrementará el monto que le corresponde hasta en un tanto más" (*Cofipe*, 1994, art. 49.7.e). Este financiamiento se entregará a los partidos a partir de 1994 (art. séptimo transitorio).

La reforma incluye que los partidos políticos participantes por primera vez en una elección federal tendrán derecho a financiamiento público. Los que tengan registro definitivo gozarán del financiamiento para actividades generales, las específicas como entidades de interés público, y para el desarrollo a los partidos políticos. Los que

tengan registro condicionado al resultado de las elecciones accederán al financiamiento por actividades generales y para desarrollo de los partidos políticos (*Cofipe*, 1994, art. 49.9.a.b).

Por otro lado, la nueva reglamentación establece que “ningún partido podrá recibir más de la quinta parte del porcentaje aludido (del 5% del financiamiento para el desarrollo a los partidos políticos), ni por más de tres años” (art. 49.e.I).

Por último, la reforma no modificó el precepto del *Cofipe* de 1990 (art. 49.2) que establece que “no tendrán derecho a financiamiento público los partidos políticos que no hubieren obtenido el 1.5% de la votación emitida”, pero sí lo adecuó a las modificaciones realizadas. Es así como la actual normatividad (*Cofipe*, 1994, art. 49.8) hace la salvedad de los partidos con registro definitivo que obtengan la votación entre el 1 y el 1.5% por primera ocasión y, en consecuencia “seguirá(n) ejerciendo sus derechos, gozando de sus prerrogativas y sujeto a sus obligaciones, con las salvedades establecidas en este Código” (art. 35.3).

El hecho de no obtener el 1.5% de la votación en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente no afecta los posibles triunfos obtenidos por mayoría relativa por sus candidatos en las elecciones para diputados o senador (art. 35.4).

El hecho fundamental es que se mantiene la relación entre porcentaje de votación y registro de los partidos políticos; pero la novedad es que perderán el registro los partidos que no obtengan el 1.5% de la votación en dos elecciones consecutivas.

Lo anterior se relaciona con el otorgamiento a los partidos que tengan el registro definitivo y no hayan obtenido el 1.5% de la votación por primera vez. En este caso pueden darse dos supuestos: uno, que el partido obtenga entre el 1 y menos del 1.5% de la votación. En este caso la norma es clara: al partido que se encuentre en ese caso sí le corresponde financiamiento público. Otro es cuando el partido con registro definitivo obtiene menos del 1% de la votación por primera vez; en este caso se aplica el artículo 35, párrafo 3:

El partido político con registro definitivo que no obtenga el 1.5% de la votación en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y cuya votación sea cuando menos del 1%, en tanto no se encuentre en el supuesto señalado en el párrafo anterior, seguirá ejerciendo sus derechos, gozando de sus prerrogativas y sujeto a sus obligaciones, con las salvedades contempladas en este Código.

La primera precisión es que el párrafo anterior del mismo artículo se refiere a que un partido pierde el registro definitivo cuando no obtiene el 1.5% de la votación en dos ocasiones consecutivas. La segunda, es la que nos concierne directamente, pues se refiere a que un partido para tener prerrogativas debe obtener cuando menos el 1% de la votación; en consecuencia cuando un partido obtenga menos del 1% no gozará de prerrogativas.

El artículo 49, párrafo 8, se relaciona con el anterior al establecer que los partidos que tengan cuando menos el 1% de la votación y mantengan su registro recibirán financiamiento público por actividades generales, por las específicas como entidades de interés público, y para el desarrollo de los partidos políticos.

En abstracto, esta nueva normatividad tiene un aspecto positivo al otorgar a los partidos nuevos un apoyo financiero para la realización de sus actividades, pero el negativo es que premia a los partidos que obtienen votaciones bajas. En concreto, debido a las deformaciones que tiene el sistema de partidos, al ser varios de ellos secundarios o satélites (Sartori, 1992: 275-287) se mantiene la existencia de *alternativas artificiales*, sin respaldo del electorado, pues los partidos que obtengan votaciones entre el 1 y el 1.5% no pierden sus prerrogativas. Es correcto que los partidos políticos que obtengan una votación entre el rango mencionado mantengan su registro, pero si no tiene el apoyo de la ciudadanía no deberían tener derecho a financiamiento público.

Por otro lado, una condición para participar del financiamiento para el desarrollo de los partidos es que el partido político obtenga el porcentaje de votación por sí mismo. Al final de cuentas es una forma de desestimular la posible alianza entre partidos o estimular la participación solitaria de los partidos pequeños, estableciendo un premio económico para los que participen en forma aislada en la elección.

Financiamiento público indirecto

Este rubro no sufrió modificaciones en las prerrogativas para los partidos políticos respecto del Código de 1990. Es así como se mantuvieron las exenciones fiscales, las franquicias postales y telegráficas, y el uso y la utilización de tiempos en radio y televisión: 15 minutos mensuales, incrementándose en periodo de elecciones proporcionalmente a la fuerza electoral de cada partido, y un programa conjunto una vez al mes (Cofipe, 1991, arts. 44, 45, 46 y 47).

El único aspecto adicionado como prerrogativa fue el derecho exclusivo de los partidos políticos a contratar tiempos de radio y televisión para difundir sus campañas electorales (*Cofipe*, junio 1994, art. 48.1). El mecanismo aprobado fue que la Dirección General del IFE solicitará a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención, para que los concesionarios de los medios electrónicos proporcionen el catálogo de tarifas correspondientes para dos periodos del 15 de enero al 15 de abril y del 16 de abril hasta tres días antes de la elección (*Cofipe*, junio 1994, art. 48.2). Esto sucederá a partir de la elección de 1997, pues para la de 1994 esos plazos fueron del 15 de marzo al 15 de junio y el segundo del 16 de junio hasta tres días antes del 21 de agosto, según lo estableció el artículo octavo transitorio (*D.O.* 24/IX/93).

Con posterioridad el director general pondrá a disposición de los partidos, por medio de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas a los Partidos Políticos, el catálogo de tiempos (el primero en noviembre y el segundo en enero), y ellos deberán comunicar por escrito los tiempos que deseen contratar.

En caso de que dos partidos pretendan contratar el mismo tiempo, éste se dividirá por mitades: la primera mitad se repartirá en forma igualitaria entre los partidos que deseen contratar y la segunda en orden de preferencia según la fuerza electoral, y será proporcional a la votación de cada partido en la elección de diputados de mayoría relativa. Si sobrara tiempo estaría a disposición de los concesionarios y no podría ponerse en venta nuevamente.

En el caso de que sólo un partido político manifestara interés por contratar tiempo en un canal o estación, podrá hacerlo hasta por el límite que los concesionarios o permisionarios hayan dado a conocer como el tiempo disponible para efectos de este artículo (48.6).

Si bien es cierto que la reglas sobre el acceso de los partidos a los medios de comunicación acota los tiempos máximos que puede adquirir cada partido, la realidad es que el partido que tiene recursos económicos es el que podrá adquirir el tiempo que los otros partidos no puedan. Pero la última disposición mencionada permite que el partido que tenga recursos económicos para comprar tiempo en los medios de comunicación electrónica pueda hacerlo, por sí mismo, hasta por el total ofrecido por los concesionarios.

Financiamiento privado

Una novedad en la legislación mexicana consiste en el establecimiento de la normatividad sobre otros tipos de financiamiento, que quedaron clasificados en el código como: financiamiento por la militancia, financiamiento de simpatizantes, autofinanciamiento y financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Estos rubros son en realidad modalidades de financiamiento privado, porque son personas físicas o morales privadas las que lo proporcionan y no entidades del Estado, aunque se pretendió mostrar como si tuvieran otra naturaleza.

El financiamiento de la militancia

Este tipo de financiamiento consistirá en el proveniente de las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de las organizaciones del partido y por las cuotas voluntarias personales que los candidatos aporten para sus campañas. Cada partido "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"; en el mismo caso se encuentran las cuotas de los candidatos aportadas para sus campañas electorales (art. 49.11.a.II.III).

Dejar que sean los propios partidos los que establezcan los límites de las cuotas ordinarias y extraordinarias que sus militantes deben aportarles, a primera vista parece correcto, pues el Estado no interviene en este aspecto de la vida interna de los partidos. Pero no es así, en realidad se favorece a los partidos que tienen control sobre organizaciones y cuentan con militantes o candidatos que poseen amplios recursos económicos, de manera tal que acrecienta la inequidad de la competencia electoral. Por otro lado, esta norma favorece las prácticas de control corporativo en los partidos; y la tendencia de su transformación en partidos de notables (Bobbio, 1991: 1153-1154) de nuevo cuño.

El financiamiento de simpatizantes

Este financiamiento estará conformado con las aportaciones o donaciones en especie o en dinero de las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, a las que no les esté prohibido hacer aportaciones a los partidos, que son las organizaciones sociales afi-

liadas a los partidos o no. Más adelante hablaremos de las organizaciones que no pueden realizar aportaciones a los partidos políticos.

En las aportaciones en dinero se deberán expedir recibos foliados, donde se harán constar los datos del aportante, excepto en el caso de las colectas públicas. Con respecto a las aportaciones en especie "se hará constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables". "Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con" ellas.

Las aportaciones de las personas físicas o morales facultadas para ello "tendrán un límite anual para las primeras equivalente al 1% y para las segundas, al 5%, del monto total del financiamiento público otorgado a los partidos políticos en el año en que corresponda". Pero, los partidos podrán recibir el equivalente de hasta el 10% del financiamiento público total del año de que se trate, en aportaciones anónimas (*Cofipe*, junio 1994, art. 49.11.b.I.II.III.IV).

Vale la pena comentar que en el caso de los miembros de los partidos se habla implícitamente de cuotas o aportaciones de dinero, y al referirse a los simpatizantes se habla explícitamente de aportaciones en "dinero o en especie". Para evitar equívocos debemos aclarar que la norma se interpreta en el sentido de que, en ambos casos, las aportaciones en dinero o en especie tienen el tope señalado por la ley.

Otro aspecto importante que requiere interpretación es si la disposición del tope de aportaciones para las personas físicas y morales es aplicable a los militantes de los partidos políticos. Debemos señalar que el tope de las aportaciones del 1 y 5% para las personas físicas y morales respectivamente está regulando las aportaciones de los simpatizantes. Además, el Código establece la excepción, en esta norma, de los militantes de los partidos políticos, pues la atribución de establecer los mínimos y máximos de las aportaciones de aquéllos es de las direcciones de los partidos.

Estas disposiciones tienen el claro sentido de legalizar aportaciones de personas con grandes recursos económicos a los partidos políticos. En segundo, la regulación jurídica de los límites de las aportaciones de los militantes y simpatizantes de los partidos políticos es tan laxa que beneficia fundamentalmente al PRI y de manera secundaria al PAN, que son los partidos políticos que tienen un número importante de miembros o simpatizantes con grandes recursos económicos.

Por último, podemos ver detrás de estas disposiciones la intención de que el partido oficial, que es el único que puede aspirar a aportaciones millonarias de los empresarios, disminuya o elimine su

dependencia económica del Estado, pero se mantiene por otro lado una gran inequidad entre las posibilidades de los diferentes partidos de obtener financiamiento privado.

Otro riesgo inevitable es que aumente la influencia de sectores económicamente poderosos sobre ciertos partidos políticos. Lo cual acarrearía un desequilibrio en los niveles de competencia de los partidos políticos.

El autofinanciamiento

Este rubro consiste en los ingresos obtenidos por actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria. Estas actividades se regularán por las leyes correspondientes, que son las fiscales, administrativas, civiles o mercantiles, pero con la exención de impuestos establecida en la ley.

Los recursos económicos obtenidos por estas actividades serán reportados, en el informe respectivo, por el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido ante la Comisión del Consejo General encargada de supervisar el financiamiento a los partidos políticos. Una deficiencia es el no establecimiento de la obligación de informar del origen del monto de la inversión, en caso de que exista.

“Para obtener financiamiento por rendimientos financieros los partidos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban adicionalmente” de personas físicas o morales autorizadas para ello por montos del 1 o 5%, respectivamente, equivalentes del financiamiento público total en el año (art. 49.11.d y 49.11.b.III).

Nuevamente nos enfrentamos a reglas que permiten aportaciones extraordinarias que beneficiarán principalmente al PRI, pues tales aportaciones sólo podrán hacerlas empresarios miembros o simpatizantes de ese partido. El PAN probablemente reciba aportaciones para crear fideicomisos, pero serán de menor cuantía que las del partido oficial, sobre todo por el temor de los empresarios de ser sujetos de represalias si apoyan a un partido de oposición.

Mecanismos de control de ingresos y egresos de los partidos políticos

Toda la reglamentación de este apartado fueron adiciones a la legislación y se refieren a restricciones: a quiénes se prohíbe aportar a

los partidos políticos, los toques de gastos de campañas y los mecanismos de control financiero, que son, como ya señalamos, obligaciones que tienen que cumplir no sólo los partidos, sino también los órganos del poder estatal y los ciudadanos. En consecuencia, existe corresponsabilidad.

¿Quién no puede aportar a los partidos políticos?

En el artículo 49 (*Cofipe*, junio 1994) también se establece quiénes no podrán realizar aportaciones y donativos a los partidos políticos: los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la Federación, las entidades federativas y los ayuntamientos; las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales y los órganos de gobierno del Distrito Federal; 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.

Por otra parte, los partidos políticos no podrán solicitar créditos a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Además las aportaciones a los partidos políticos no serán deducibles de impuestos.

Las prohibiciones a los órganos estatales de cualquier carácter y nivel, las iglesias o sus ministros y a las personas físicas y morales extranjeras, así como la no exención del pago de impuestos por aportar recursos a los partidos son, al parecer, positivas.

Estas restricciones tienen un punto débil: al admitir las contribuciones anónimas, permiten que las hagan entidades a las que les está vedado efectuarlas. Otro aspecto negativo es la prohibición de que los mexicanos en el extranjero aporten recursos a los partidos políticos, pues se violan los derechos constitucionales de los ciudadanos de asociarse y cumplir con las obligaciones que contraigan al afiliarse a un partido político. La norma debería diferenciar a los extranjeros de los mexicanos en el extranjero. Por estar en tránsito o vivir en otro país no se pierde la ciudadanía mexicana y, en consecuencia los derechos y obligaciones respectivos.

La disposición anterior fue dirigida al PRD, que tiene simpatía entre los mexicanos que viven en Estados Unidos y podían proporcionarle una cantidad de recursos importantes para sus actividades electora-

les y ubicarlo en mejores condiciones para competir en el terreno electoral.

En relación con la prohibición de los partidos para solicitar créditos a la banca de desarrollo, deja abierta la puerta para que puedan solicitarlos a la banca comercial, lo que a su vez puede crear situaciones inadecuadas. Debiera haberse regulado el objeto de los créditos a los partidos de la banca comercial.

Topes de gastos de campaña

Otro aspecto importante en la reforma de 1993 fue la fijación de los topes de gastos de campaña (art. 182-A) que serían establecidos para las elecciones presidencial, de senadores y de diputados por el Consejo General, las juntas ejecutivas locales y distritales, respectivamente. En el periodo ordinario del Congreso de la Unión de 1994 este precepto se modificó para que los consejos locales y distritales tuvieran la atribución de aprobar los topes de gastos de campaña. Esto es positivo porque amplía las atribuciones de los consejos. Pero para la elección de 1994 no lo hicieron, pues los topes ya habían sido aprobados por las juntas ejecutivas. Las cuales en adelante sólo tendrán la facultad de presentar el proyecto de cálculo del tope de gastos de campaña.

Para calcular el tope de gastos de campaña esos órganos tomarán como base el valor unitario por voto obtenido por el Consejo General, los índices de inflación que señale el Banco de México, el número de ciudadanos inscritos en el padrón al 31 de octubre del año anterior al de la elección y la duración de la campaña.

Los conceptos que quedarán comprendidos en los topes de campaña serán gastos de propaganda, gastos operativos de campaña, gastos de propaganda en radio y televisión.

El cuestionamiento principal a esta reglamentación hace énfasis en que el tope para los gastos de campaña es muy elevado. En el caso de la campaña presidencial el Consejo General aprobó inicialmente la cantidad de 650 millones de nuevos pesos, pero el PRD interpuso el recurso de revocación ante el Tribunal Federal Electoral que dictaminó favorablemente y anuló la decisión del Consejo (Castro y Villavicencio, *Enfoques*).

Al final ese tope quedó establecido en 134 millones 460 mil 560 nuevos pesos y 34 centavos (D.O. 7/II/94). Ese cálculo tomó como base el valor unitario del voto en N\$7.61 (cantidad lejana al peso propuesto por el PRD y el PAN) que también fue utilizado para

determinar los topes de gastos de campañas de senadores y diputados.

Fiscalización de ingresos y gastos de los partidos

Éste fue un aspecto incluido en la reforma de 1993. En primer lugar se requiere señalar que “para los efectos de la recepción, revisión y dictamen de los informes” que deberán presentar los partidos políticos se formará una comisión integrada de consejeros miembros del Consejo General y el titular de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos fungirá como secretario técnico (art. 49-B).

Los partidos políticos deberán presentar ante la Comisión de Consejeros sus informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad, así como el de los egresos. Para hacerlo tendrán un plazo de 90 días contados a partir de la jornada electoral y la Comisión tendrá 60 días para revisar los informes anuales y 120 para los de campaña. En caso de errores u omisiones técnicas podrá solicitar la presentación de la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes, en un plazo de diez días.

Si hubiere irregularidades el Consejo General del Instituto informará al Tribunal para los efectos de la aplicación de las sanciones correspondientes. Los partidos políticos podrán impugnar ante la Sala Central del Tribunal el dictamen de sus estados financieros emitidos por la Comisión y tendrá un plazo de tres días a partir del día siguiente al que concluya la sesión respectiva.

Se estableció que los partidos contarán con un órgano responsable de la administración de su patrimonio (de los partidos) y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña (art. 27.c.IV). El artículo sexto transitorio señala que los partidos políticos deben reformar sus estatutos en un plazo de 120 días a partir de la fecha de entrada en vigor del Código para instaurar el órgano encargado de la administración de sus recursos. En 30 días deberán notificar el órgano que se encargará provisionalmente de cumplir con las funciones señaladas en la ley.

Éste es uno de los aspectos positivos desde el punto de vista jurídico, pues los partidos tendrán que rendir cuentas de todo tipo de ingreso obtenido. Los defectos no se encuentran en estas normas, sino en anteriores que permiten una amplia flexibilidad en aportaciones como las anónimas, las de los militantes, simpatizantes o las que pueden proporcionarse para la creación de fideicomisos.

Sanciones administrativas y delitos electorales relacionadas con el financiamiento a los partidos políticos

Sanciones administrativas

Las causas para aplicar sanciones administrativas a los partidos políticos son: aceptar donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que la ley prohíbe que lo hagan, solicitar créditos a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, aceptar donativos o aportaciones superiores a las autorizadas, superar el tope de gastos aprobado.

Las sanciones a que se hacen acreedores los partidos que violen las disposiciones anteriores son: multa de 50 a 5 mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, reducción de hasta el 59% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda por el tiempo que establezca la resolución, supresión total del financiamiento público correspondiente por el tiempo que señale la resolución, la suspensión y la cancelación del registro como partido político (art. 342.1.2).

Ahora es conveniente comentar los procedimientos para la aplicación de las sanciones señaladas. Cuando algún partido político incurra en violaciones ya señaladas sobre el financiamiento, el Instituto Federal Electoral realizará una investigación y comunicará a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral las irregulares que haya cometido. Recibida la comunicación por el Tribunal, el partido político tendrá cinco días para señalar por escrito lo que considere conveniente y aporte las pruebas conducentes. Estas pruebas serán únicamente las señaladas en el artículo 327 del Cofipe, como son las documentales públicas y las documentales privadas que se relacionen con el caso y las pruebas presuncionales que considere pertinentes el juzgador.

Concluido el plazo de tres días la Sala Central del Tribunal tendrá 15 días para resolver el caso, aunque se establece la salvedad de que si la naturaleza de las pruebas presentadas requiere mayor tiempo para su revisión se podrá ampliar el plazo. Las multas a que se hagan acreedores los partidos políticos tendrán que ser pagadas en la Tesorería de la Federación en un plazo improrrogable de 15 días contados a partir de la notificación realizada al partido. En caso de negativa del mismo a pagar la multa, el Tribunal podrá aplicar el procedimiento coactivo a la autoridad competente, que en este caso es

la Secretaría de Hacienda. Este procedimiento se encuentra regulado en el Código Fiscal de la Federación, artículo 145. El cual establece que la autoridad fiscal exigirá que se cubra el crédito fiscal (la multa) y podrá llevar a cabo, si lo considera necesario, embargo precautorio antes de la fecha en que el crédito fiscal tenga que liquidarse por considerar que el afectado pudiera ocultar sus bienes o realizar alguna maniobra para evadir el pago de sus obligaciones. En caso de que la resistencia a pagar continúe, el embargo se convertirá en definitivo.

En el caso de las sanciones que se refieren a la suspensión o disminución del financiamiento, el Instituto Federal Electoral será el encargado de ejecutar la acción punitiva.

También se establece que las personas físicas o morales que violen las disposiciones legales sobre las aportaciones o donaciones a los partidos políticos podrán ser sancionados hasta con el doble de la cantidad que hayan aportado al partido político. Si hay reincidencia el monto de la multa podrá ser aumentada hasta en dos veces. El procedimiento para la aplicación de estas multas será el mismo que en el caso anterior (art. 343-A).

Desde el punto de vista jurídico las disposiciones del artículo 342 son un avance, pues se ampliaron las sanciones, pero sobre todo se precisaron las causales de cada sanción. En el artículo vigente con anterioridad sólo se establecía que los partidos políticos podrían ser sancionados con una multa de 50 a 5 mil veces el salario mínimo general diario en el Distrito Federal si incumplían con las resoluciones o acuerdos de los órganos electorales.

Desde el punto de vista técnico jurídico es correcto que exista un catálogo general de sanciones porque queda a juicio del juez la determinación de la gravedad de la falta cometida y, en consecuencia, de la sanción aplicable.

Otro aspecto relevante es que ahora existe una mayor precisión procesal, con el objeto de que el partido político acusado de violar la legislación acerca del financiamiento pueda presentar las pruebas de descargo que considere pertinentes. Entre las cuales se incluye la pericial contable, pero a solicitud de la Sala del Tribunal, y el pago de ella será a cargo del partido político.

Los delitos electorales

En este caso sólo nos referiremos a los relacionados con el financiamiento a los partidos políticos. Los cuales quedaron establecidos

por primera vez en 1990, con la reforma al Código Penal, y se referían a aquellos casos en que los servidores públicos destinaran fondos o bienes que tuvieran a su disposición

...en virtud de su cargo al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado, o proporcionen ese apoyo a través de sus subordinados usando del tiempo correspondiente a sus labores para que éstos presten servicios a un partido o candidato (407.III D.O. 16/VIII/90).

La sanción por apoyar a un candidato o partido político era de 70 a 200 días de multa, o prisión de tres meses a seis años, o ambas sanciones a juicio del juez.

En el caso del delito de peculado

...cuando el monto de lo sustraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable se impondrán penas de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto de lo extraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito se impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de trescientos a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito de destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos (art. 223.IV).

En la reforma al Código penal de 1994, el artículo 407 se modificó para aumentar las multas de “doscientos a cuatrocientos días de multa y prisión de uno a nueve años” a los funcionarios que utilizaran recursos públicos para apoyar a un candidato o partido, y para negarle el derecho de la libertad condicional cuando se cometiera este delito (D.O. 25/III/94).

Se agregó un nuevo artículo (412) para sancionar

...al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios proporcionados por algún servidor público que esté cometiendo el delito establecido en el artículo 407 fracción III. Al cometer este delito tampoco se puede recibir el beneficio de la libertad provisional (D.O. 25/III/94).

Conclusión

La conclusión la tenemos que realizar en función de los objetivos que, desde nuestro punto de vista, se planteó el grupo en el poder:

1. En relación con la actualización de la legislación para equipararla técnicamente al nivel internacional el avance es relativo, pues se logró sólo formalmente y en algunos aspectos concretos. En materia de financiamiento a los partidos, utilización de medios de comunicación y topes a los gastos de campaña, el avance es meramente formal, pues las condiciones de la competencia electoral tienden a ser más inequitativas. Además, detrás de la reglamentación al financiamiento a los partidos existe un problema político que es necesario resolver para lograr la transparencia en sus finanzas: el financiamiento ilegal recibido por el partido de Estado será difícil o imposible normalarlo, mientras prevalezca el sistema de partido hegemónico, pues anula el estado de derecho. La aplicación de normas que castiguen actividades ilegales para financiar a este partido siempre será obstaculizada, o bien las sanciones aplicadas a funcionarios serán menores, como ha sucedido hasta ahora. Para lograrlo es necesario que se transite a un sistema de partidos plural y competitivo.

Por otro lado es positiva la precisión de las sanciones administrativas y los delitos electorales, y los procedimientos para aplicarlos. Pero persiste la duda de que la nueva legislación se aplique, pues si en el pasado no se encontraban estipulados con tanta precisión los delitos electorales, sí estaba tipificado el delito de peculado en el que incurrieron muchos funcionarios públicos al desviar los recursos humanos, materiales y económicos a apoyar campañas de candidatos del partido oficial, lo que era un fin distinto al establecido por la ley.

2. Las normas aprobadas para el financiamiento privado favorecen la tendencia de que el partido oficial dependa de esos recursos, pero por sí mismas no van a evitar la utilización de recursos públicos y, además, acrecentará la inclinación a convertirlo en un partido de notables.

3. Los mecanismos para otorgar recursos a los partidos secundarios será inoperante, porque éstos fueron ineficaces electoralmente y la mayoría de ellos no obtuvieron siquiera el 1% de la votación que se requiere para recibir financiamiento público. Lo lamentable es que ese mecanismo prevalezca para dar vida en forma artificial a esas organizaciones sin respaldo electoral de la ciudadanía.

4. La regulación legal del financiamiento a los partidos políticos

debe contribuir a crear condiciones adecuadas en la competencia democrática entre ellos. En consecuencia debe incidir en el proceso de democratización de la vida política nacional. Por ello debe, en primer lugar, ser un elemento que contribuya a equilibrar los recursos financieros, materiales y servicios con que cuentan los partidos políticos para participar en los comicios.

Bibliografía

- Bobbio, Matteucci, Pasquino, "Partidos de notables", en *Diccionario de política*, t. 2, México, 1991.
- Código Federal Electoral*, Comisión Federal Electoral, México, 1987.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Clasificación temática)*, Dir. Gral. de Apoyo Parlamentario Cámara de Diputados, México, 1991.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Comentado*, Secretaría de Gobernación, México, 1991.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, comentado por Eduardo Andrade*, Harla, México, 1991.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, comentado por Eduardo Andrade*, Harla, México, enero 1994.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, UNAM, México, 1993.
- Castillo, Pilar del, "La financiación de los partidos políticos propuesta para una reforma", en *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, UNAM, México, 1993.
- Castro y Villavicencio, "Topes a los Gastos de Campaña", en *Enfoques*, pág. 21, suplemento del periódico Reforma, 11/IX/94.
- Cotarello, "Partidos Políticos y Democracia" en *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, UNAM, México, 1993.
- Diario oficial* 3 de septiembre de 1993.
- Diario oficial* 24 de septiembre de 1993.
- Diario oficial* 31 de diciembre de 1993.
- Diario oficial* 7 de febrero de 1994.
- Diario oficial* 25 de marzo de 1994.
- Diario oficial* 19 de abril de 1994.
- Diario Oficial* 18 de mayo de 1994.
- García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana 1812-1988*, México, 1989.

- Garrido Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada*, Siglo XXI editores, México, 1982.
- Prontuario de legislación federal electoral*, IFE y UNAM, México, 1992.
- Reglamento para el financiamiento público de las actividades específicas que realicen los partidos políticos nacionales como entidades de interés público*, Diario oficial 5 de abril de 1991.
- Santiago Castillo Javier, "La regulación jurídica del financiamiento de los partidos políticos en México (1963-1990)", en *Polis* 93, UAM-I, México, 1994.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.