

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

UACM

Nada humano me es ajeno

**COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS
SOCIALES**

**“La reforma electoral de 2007-2008
un balance en lo contencioso al
financiamiento y fiscalización”.**

T E S I S

Para obtener el grado de
Licenciado en Ciencia Política y
Administración Urbana

P R E S E N T A

Iván Ismael Aguilera Téllez

Directora. Dra. Citlali Villafranco Robles

San Lorenzo Tezonco

Ciudad de México, 2011

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

Agradecimientos

Quien hoy pretenda combatir la mentira y la ignorancia y escribir la verdad, debe superar, cuando menos, cinco dificultades. Debe tener el valor de escribir la verdad, aunque en todas partes la sofoquen; la sagacidad de reconocerla, aunque en todas partes la desfiguren; el arte de hacerla manejable como arma; el juicio de escoger aquellos en cuyas manos resultará más eficaz; la maña de propagarla entre éstos. Tales dificultades son grandes para quienes escriben bajo el fascismo, pero existen también para los desterrados o prófugos y son válidas hasta para los que escriben en los países de la democracia.

Berlot Brecht.

Gracias al Universo infinito y creador por hacer que dos personas coincidieran en el tiempo y en el espacio para que yo estuviera aquí. Gracias a ti por ser la semilla. Gracias a ti mamá por cuidarme, guiarme y apoyarme siempre para ser en gran parte lo que soy ahora.

Hermana, Myriam, gracias por ser mi eterna acompañante en este camino terrenal, te quiero y deseo que la vida conspire cosas grandes y maravillosas para ti.

Gracias a mis abuelos, Chavelo y Gloria, los adoro y admiro profundamente. Gracias por ser un ejemplo de tenacidad, fuerza, equilibrio. Gracias por ser un ejemplo de vida, por cuidarme y quererme tanto.

Gracias a cada uno de los miembros de mi familia, a mis tíos, tías, primos y primas, sobrinos y sobrinas, los quiero intensamente. Gracias por ser parte de la vida e historia de este hombre que cree en los sueños y en los cambios de rumbo.

Gracias a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, UACM, por ser un proyecto innovador y diferente que brinda la posibilidad de ser y hacer grandes cosas.

Citlali Villafranco, el camino fue largo, sinuoso y hasta cierto punto peligroso. No obstante, nunca me rendí, y lo logré. Gracias por coadyuvar a este proceso que parecía inalcanzable, gracias por ayudarme a crecer y madurar; por permitirme darme cuenta que sigo y seguiré aprendiendo, por enfrentarme a mis propios miedos y temores. Ha sido un placer trabajar contigo.

A todos y todas mis maestros que intervinieron en mi proceso de enseñanza-aprendizaje. Gracias por hacerme sentir especial en cada momento. En especial a María Jiménez, quien me tomó de la mano para mostrarme las opciones del camino. Gracias por no soltarme en el momento más complicado de mi paso por la Universidad. Gracias por la amistad, el cariño y la paciencia. Gracias por la confianza, gracias por hacerme parte de su familia y de su historia. Gracias por enseñarme tantas y tantas cosas. Gracias por ser un factor trascendente en mi vida.

Gracias a Esther Vázquez por darme una primera oportunidad de desarrollo profesional. Gracias a Héctor Salinas por hacer de la lectura una diversión. Gracias a Ángel Sermeño de quien guardo un grato recuerdo de su estilo de abordar la teoría de la Ciudadanía y

la política. Gracias a Mario Espinoza, por siempre tener la puerta abierta para charlar sobre temas políticos.

Gracias a mis lectores, Rosa Ynés Alacio, Gilberto Alvide, Daniel Tacher, por dedicar parte de su tiempo y labor a leer y criticar mi trabajo. En especial al Dr. Luís Medina quien me ayudó a comprender mucho más a fondo la relación entre política y jurisprudencia; gracias por todo.

Gracias Hermana –espiritual-, María Luisa Castro Estrada, por ser tu quien a través de tus clases y charlas me enseñó el arte de enseñar, gracias por permitirme crecer junto a ti de una manera holísta y compleja. Gracias maestra, amiga y confidente.

Mi querida Tiz, lo logré. Gracias por creer y confiar en mí. Gracias por permitirme aprenderte, admirarte y quererte como a un miembro especial de mi historia, de mi proceso de construcción. Ahora eres un pilar importante y trascendente de mi vida. Gracias por ser tú, quien me permitió por primera vez darme cuenta que los sueños pueden hacerse realidad. Gracias por permitirme formarme a tu lado como un ser holísta-integral. Gracias por darme la oportunidad de acompañarte en tu viaje, gracias maestra y amiga. Ahora a hacer historia yo solo.

Gracias FESTUM, por ser el espacio donde he aprendido a hacer más humano, tenaz, asertivo y cuidadoso. Gracias por todo este tiempo de enseñanza. Yo sé que he dejado grandes momentos que vivirán eternamente en las paredes y rincones de ese lugar, pero sobre todo en la mente y corazón de todas las personas y niños(as) con los que he trabajado desde una lógica humanista.

Gracias Emma Chávez Ruvalcaba, por permitirme darme cuenta de mis grandes y ambiciosas ganas de comerme al mundo. Gracias por tu amistad y por los consejos de ser mejor cada día. Para ti y tu familia, mis mejores deseos.

Gracias a Emmanuel y Lorena Adaméz, Gabriel Martínez por estar siempre incondicionalmente a mi lado, por las trasnochadas en esta ciudad.

Gracias Fátima Hernández por ser gran parte de mi inspiración para ser mejor cada día. Susana Flores, Susana Contreras; Elizabeth Rivas, Brenda Rojas gracias hermanas y acompañantes de viaje. Gracias a cada una de las personas que han contribuido de alguna u otra manera, positiva o negativamente en mi proceso de construcción y reconstrucción constante e infinita.

Gracias a mis grandes historias de amistad, amor, decepción, alegría, reencuentro y desencuentro que viví por mi paso en la Universidad.

Gracias...

La reforma electoral de 2007-2008, un balance en lo contencioso al financiamiento y fiscalización

ÍNDICE

Introducción.....	1
Capítulo I. ¿Qué es la democracia y de qué se compone?	
1.1. La democracia y sus múltiples acepciones.....	7
1.2. La democracia electoral.....	16
Capítulo II. ¿Qué es el financiamiento electoral?	
2.1. Financiamiento electoral en la democracia.....	23
2.2. Tipos de financiamiento.....	25
2.2.1. Financiamiento público.	26
2.2.2. Financiamiento privado	28
2.2.3. El financiamiento público mixto.....	30
2.3. Fiscalización como mecanismo de control.....	31
2.4. Financiamiento y fiscalización en México.....	33
Capítulo III. Régimen de financiamiento político-electoral en México.....	38
3.1. Elementos del régimen electoral en México como paradigma configurador.....	41
3.2. Impacto de la Reforma sobre los Partidos Políticos.....	44
3.3. Los cambios en la estructura electoral mexicana a nivel federal como marco de referencia para las instancias electorales estatales.....	48
3.4. Sobre las sanciones para los actores del juego electoral.....	55
3.5. Primer acto federal de aplicación de la reforma electoral de 2007-2008.	59
3.6. Ejercicio de fiscalización en precampañas como variable de análisis	63
Capítulo IV. El Distrito Federal y Coahuila a la luz de la reforma electoral.....	70
4.1. Distrito Federal	75
4.1.1. La reforma electoral en el proceso electoral de 2009 en el Distrito Federal.....	82
4.1.2. Caso Miguel Hidalgo.....	84
4.1.3. Caso Cuajimalpa.....	88
4.2. Coahuila de Zaragoza.....	90
4.2.1. La reforma electoral en el proceso electoral de 2009 en el estado de Coahuila de Zaragoza.....	96
V. Reflexiones finales.....	101
VI. Bibliografía.....	105

La reforma electoral de 2007-2008 un balance en lo contencioso al financiamiento y fiscalización.

INTRODUCCIÓN

México es un país democrático, ya que cuenta con instituciones que se encargan de hacer cumplir el proceso de renovación democrática de los poderes políticos existentes en nuestro país. México ha sufrido grandes avances y modificaciones en lo contencioso electoral. Las tendencias hasta ahora demuestran importantes transformaciones de nuestro sistema político. La alternancia de los últimos años en lo local y nacional indica que el acceso al poder está relativamente abierto para variadas fuerzas políticas.

México ha pasado por varias reformas en distintos espacios de la estructura democrática. La más reciente en lo referente a lo electoral fue la celebrada a finales de 2007 y aprobada a inicios del 2008.

Las reformas electorales son un fenómeno de consolidación y fortalecimiento democrático; el sistema electoral es fruto de reformas a la Constitución, los reglamentos, las leyes electorales, y las interrelaciones entre los cambios políticos, económicos, sociales y culturales del país. Hoy podemos señalar que nuestro país ha vivido un reformismo electoral. Los motivos de ello pueden ser diversos, desde los momentos coyunturales vividos en nuestro país o el interés por el acceso al poder o nuestra misma cultura política. Las reformas son el producto de procesos que hemos vivido como sociedad y en su mayoría han sido una respuesta a la necesidad de generar mayor confianza y credibilidad.

La reciente reforma constitucional y reglamentaria en materia electoral es la de 2007-2008 y contempla serias reglas que obligan a que todas las entidades federativas se adecuen a la nueva mecánica, reglas y procedimientos.

Los motivos de la reforma electoral de 2007-2008 obedecen en parte al álgido momento que fueron las elecciones de 2006, que trajeron a la luz pública lo que se había venido vislumbrado desde hacía algunos años: problemas en los mecanismos de financiamiento y fiscalización, así como el imparcial acceso a los medios de comunicación y por ende mecanismos poco claros de control para la dinámica electoral.

El sistema entró en crisis debido a la falta de sustento democrático en los procesos tanto electorales como legislativos, ya que según cifras que registró el latinobarómetro se mostraba a una ciudadanía en América Latina escéptica de los procesos electorales. La creencia sobre los procesos electorales está en declive, ya que según las encuestas realizadas por el latinobarómetro los procesos de elección son considerados como una validación de lo que ya ha sido decidido por otros, quienes no precisamente son los ciudadanos que votan¹. Los ciudadanos preferirían un gobierno militar si lograra resolver su situación económica precaria antes que aceptar un sistema democrático, lo cual es alarmante; ya que las decisiones democráticas deberán intentar subsanar no sólo las deficiencias en lo político, sino también en lo económico, social y cultural. No obstante, la democracia es actualmente el esquema político que permite generar discusión, debate y reformas para mejorar la calidad política de un país. Sin dicho esquema es difícil suponer que se puede modificar o generar por la vía pacífica un cambio.

Después de la experiencia y los resultados de las elecciones federales de 2006, fue necesario llevar a cabo una reforma electoral en México que diera salida a los aspectos más cuestionados de la contienda de ese momento. Para lograrlo fue necesario reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como también el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los cuales marcan la obligación de adecuación en cada estado y el Distrito Federal de México.

La reforma de 2007-2008 contempla un conjunto de cambios urgentes que responden a las secuelas de una ausencia política y la falta de mecanismos claros de control. La disputa por la presidencia de la República produjo un momento de crisis político- electoral. Es necesario reconocer esa crisis política y ponderarla para generar un esquema electoral mucho más claro y menos vulnerable que propicie la posibilidad de permanencia del sistema político democrático en nuestro país.

Es fundamental discutir sobre las reformas que dan un giro al diseño democrático por el que se había luchado durante más de sesenta años y que tienen que ver con los valores de nuestra democracia y la defensa y concepción del ciudadano.

¹ Información en línea disponible el http://www.infoamerica.org/primera/latinobarometro_2010.pdf

Esta investigación analizará los efectos de la legislación que fue modificada en 2007-2008 en torno al financiamiento y fiscalización en el sistema de partidos y por ende en los procesos electorales de 2009.

Nuestro trabajo parte de la premisa de que la democracia mexicana se encuentra en un constante proceso de cambio y evolución y que con la reforma electoral de 2007-2008 la autoridad no busca únicamente fiscalizar el origen y destino de los recursos con los que cuentan los partidos políticos, sino también, intenta establecer un conjunto de disposiciones relacionadas con el tratamiento legal y contable del ingreso y gasto de los partidos políticos y sus miembros en su actuar en la democracia; es decir la administración de los recursos frente a un marco de regulación jurisprudencial. Lo cual ha generado una sobresaturación de los tribunales electorales y se apuntalan como agentes trascendentes de cambio político en nuestro país.

Esta investigación también se propone evidenciar, desde un análisis de caso, las áreas de oportunidad de la nueva reforma electoral y así reflexionar sobre las causas de la deficiencia en algunos procesos electorales.

La reflexión y contraste giran en torno a las recientemente modificadas leyes electorales y las prácticas políticas mexicanas. La crisis político-democrática que vivimos indica que se debe a las fallas de la estructuración del andamiaje que nos rige. Reparar en ello es indispensable para entender la complejidad de la implementación de una ley; y así poder señalar qué es lo que tal vez no fue lo más adecuado desde el diseño.

La investigación se basa en la premisa de que las leyes son y serán parte fundamental del desarrollo y convivencia de una sociedad. El respeto y responsabilidad ante las instituciones y entre cada uno de los ciudadanos de la nación traerán consigo la elevación de la calidad democrática. Por ello, el diseño deberá ser sumamente cuidadoso en el otorgamiento de poderes, de procesos y de procuración legal.

En el primer capítulo se realiza una reflexión teórica sobre la democracia, como fundamento que hace posible los procesos electorales y su funcionamiento. Se aborda la democracia desde los planteamientos de distintos pensadores y especialistas del tema en términos técnicos y prácticos. Comprenderemos a la democracia como praxis política. La democracia es un mecanismo de legitimación y renovación del poder en un periodo determinado.

La democracia política es necesaria para pensar en generar otro tipo de modificaciones al esquema político; es decir sin la democracia política no es posible pensar en otras definiciones de éste término.

La democracia requiere de instituciones y éstas de políticos comprometidos, responsables y cuidadosos de lo público. La maquinaria de la ingeniería democrática debe basarse en procedimientos claros, fuertes, pero flexibles; es decir que se adecuen a los diversos contextos que posee nuestra nación; pero al mismo tiempo requiere de políticos y ciudadanos que puedan operativizar cada uno de los procesos democráticos conforme a la ley, a la norma y lineamientos de cooperación socio-política que permitan ofrecer un paradigma distinto a la violencia, corrupción y falta de ética.

La democracia será nuestro máximo marco de referencia de donde partiremos para describir uno de sus componentes sustanciales: los procesos electorales y sus mecanismos de funcionamiento.

Así en el segundo apartado se realiza una descripción sobre la democracia y el financiamiento, así como sus tipos. Un sistema democrático requiere de una ingeniería sofisticada y compleja que entrelaza la técnica y lo político. Esto requiere de cuantiosas cantidades de dinero. La democracia se basa en diversos mecanismos de sostenimiento económico, por ello existen diversos tipos de financiamiento para los partidos políticos. Son éstos los que reciben el financiamiento privado, público o mixto, dependiendo de su naturaleza histórico- política, puesto que son los entes legitimados de la democracia electoral. Así se define el tipo de financiamiento que tiene nuestro país para operativizar la democracia electoral como un sistema de financiamiento mixto que contempla tanto el financiamiento público que proviene del Estado y el financiamiento privado que proviene de los ciudadanos simpatizantes de los partidos.

En el tercer capítulo se detalla sobre las modificaciones realizadas a las leyes electorales del país partiendo de la Carta Magna para retomar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Se describen los marcos jurídicos de acción a nivel federal con la finalidad de poder entender la operación de cada una de las nuevas disposiciones. La exposición del marco jurídico nos permitirá relacionar y contrastar lo que dicen nuestras leyes con lo que pasa en nuestra realidad democrática-electoral y así, al contrastar,

podremos inferir –posiblemente- desde dónde es que hay que replantear la ley.

Además de describir las leyes y normativas de lo electoral, también se describen las modificaciones implícitas que sufrieron los partidos políticos. Así mismo, como un primer ejercicio de análisis se expone el proceso federal de las precampañas a nivel federal, siendo éste el primer momento de aplicación de la ley: las precampañas a nivel nacional. Las precampañas son un ejercicio innovador que se ha implementado recientemente en nuestro país. Las precampañas constituyeron en 2009 un primer escenario de análisis, donde se mostraría el alcance y validación de la nueva ley. Las precampañas fueron el primer acto que permitiría vislumbrar lo que sucedería posteriormente. Por ello se realiza un primer análisis de caso con resultados poco favorables para el desempeño en los ejercicios futuros. Lo que indica que el armado no es tan claro y no alcanza a resolver las problemáticas por las cuales se inició el proceso de reforma en 2007.

En el cuarto capítulo se realiza un análisis de caso de los procesos electorales en dos entidades de México: el Distrito Federal y Coahuila para evidenciar la manera en la que se rediseñó la legislación local de cada una de estas entidades y por ende su aplicación. Primeramente se describe la manera o la lógica de nuestro sistema jurídico, con la finalidad de entender cómo es que funciona la lógica jurídica de los países democráticos. Para ello se retoma la teoría del derecho y a Kelsen como exponente clave para el entendimiento del armado institucional basado en el derecho. Posteriormente se describen el marco jurídico modificado del Distrito Federal para poder razonar cómo es que funciona la aplicación de la ley y sus organismos locales. Así se expone el caso de dos de las delegaciones que componen el espacio geopolítico de la capital mexicana que tuvieron momentos coyunturales en sus particularidades por rebase de topes en sus financiamientos. Nos referiremos a la delegación de Cuajimalpa y Miguel Hidalgo.

Así también, se expone el marco jurídico general del estado de Coahuila para señalar posteriormente cuál fue el problema en el municipio de Lamadrid. Se señala la particularidad del problema y el mecanismo que se siguió para resolver la situación problemática por rebase de topes en gastos de campaña. El centro de interés de esta tesis es la deliberación sobre la calidad del régimen de fiscalización que se ha edificado a partir de la reciente reforma electoral; es

decir, cómo se ha replanteado en distintos momentos el diseño institucional y legal para resolver uno de los problemas fundamentales de toda democracia: la relación entre política y dinero (administración y jurisprudencia). Ante ello, queda claro que es necesaria una regulación; es decir el dinero tiene que ser fiscalizado, y la fiscalización implica al mismo tiempo una procuración de justicia que a todas luces no ha sido la más idónea. Se necesita de espacios y límites claros de acción para cada una de las instituciones electorales y sus empleados. Esto debido a la omisión de pruebas que nutren procesos de investigación o bien la existencia de hechos que resaltan irregularidades. Así también, nos encontramos frente a un diseño institucional electoral que pareciera ser más una estructura judicial en lugar de una estructura política. Si bien, se trata de resolver problemas que afectan o violentan los códigos, los procesos deberían ser considerados desde una lógica mucho más profunda y visionaria o integral.

CAPÍTULO I.

¿Qué es la democracia y de qué se compone?

1.1. La democracia y sus múltiples acepciones.

Hoy vivimos un momento histórico excepcional en el cual la extensión de la democracia no tiene antecedentes. A diferencia de los anteriores ciclos democratizadores (1789 y 1945), el ciclo actual, que Samuel Huntington define como la “tercera ola democrática”², tiene una dimensión mundial. Si anteriormente las democracias se localizaban, en general, en el cuadrante noroccidental del mundo, hoy se extienden aquí y allá en América, Europa, Asia, África y Oceanía.

La intención de este primer apartado es hablar sobre la definición del concepto de democracia, y concebirla como un sistema político caracterizado por un sistema institucional como eje generador de procedimientos que incentivan acciones y decisiones políticas. Como un sistema político-electoral que permite generar y regenerar a la democracia.

La democracia es un concepto que está permeando no sólo a los sistemas políticos, sino que también se ha insertado en otros esquemas. En su libro titulado *¿Qué es la democracia?* Sartori señala que la popularización del término democracia no sería posible sin su acepción llanamente política. “La diferencia entre la dimensión política de la democracia y las otras dimensiones es que la primera es dominante y condicionante, mientras que las otras son subordinadas y condicionadas. Por lo tanto, si falta la democracia mayor sus otras acepciones también estarán ausentes. Por ello democracia a secas, significa democracia política”.³

Las democracias políticas modernas se basan en una serie de reglas y procedimientos alrededor de la característica inconfundible que las define: la

² Según Huntington, la primera oleada democrática en el siglo XIX dio origen a 26 repúblicas democráticas. Luego, en la primera mitad del siglo siguiente, asistimos a un grave retroceso: en 1942 no quedaban en el mundo más que doce sistemas democráticos en pie. En la segunda posguerra se produjo una renovada oleada y llegamos a treinta democracias. Diamond (2000), basándose en información de Freedom House encontró que para 1999 existían 85 democracias liberales y 59 democracias electorales en el mundo. Huntington, Samuel, *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Ed. Paidós, Barcelona, 1994.

³ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Ed. Taurus, México, 2008, pp. 22.

celebración de elecciones competitivas⁴. El proceso de transmisión del poder debe garantizar que todo el electorado ejerza su derecho de votar con libertad. La democracia también desarrolla la posibilidad de fomentar opciones políticas reales que contiendan entre sí por la preferencia de los ciudadanos, así como de implementar reglas y normas diseñadas para evitar que las diversas etapas constituyentes del proceso electoral se vean intervenidas por otros poderes o agentes presentes en el sistema, como por ejemplo la corrupción.

Hemos dicho que la democracia se caracteriza por elecciones. *Elección* es únicamente el acto, el hecho de votar. Nos vemos inducidos a votar por múltiples razones; votamos por interés, responsabilidad, ideología, etc., pero no olvidemos que el proceso de elección democrática es uno de los procesos más importantes, ya que en cada periodo electivo se reelabora y redefine la democracia, o por lo menos, como dice Klaus von Beyme se rolan las élites políticas existentes. “Los efectos de una elección en el sistema político, electoral y de partidos son visibles a todas luces; desde la representatividad hasta las modificaciones operativas, tales como el financiamiento y/o legislación electoral, los cuales se verán reconfigurados de acuerdo al perfil de cada ganador”⁵.

El proceso de elección para transferir el poder es un espacio de la democracia que debe ser cuidado, ya que la elección y la representación son los elementos que brindan la posibilidad de conformar distintos escenarios políticos.

La democracia institucional gira en torno a normas, procedimientos y reglas establecidas. Sartori afirma que la *democracia instrumental*⁶ sólo proporciona mecanismos y procedimientos del *modus operandi* de la democracia. Considera a la democracia únicamente como método político; como un sistema institucional para llegar a toma de decisiones políticas, por el cual “el electorado elige periódicamente entre distintas posibilidades”⁷.

Una democracia necesariamente deberá contar con condiciones propicias para la competencia electoral y con un sistema plural de partidos, en

⁴ Ciertamente la democracia no es sólo votar y elegir. Es obvio que las elecciones no instituyen un sistema democrático. Las elecciones son una condición necesaria, pero no suficiente de democracia. Sartori, Giovanni, *Democracia en 30 lecciones*, Ed. Taurus, México, 2009, pp. 108.

⁵ Beyme, von Klaus, *La clase política en el Estado de partidos*, Ed. Alianza, Madrid, 2005, pp. 30.

⁶ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Ed. Taurus, México, 2008, pp.50.

⁷ Beyme, von Klaus, *Ibid.* pp.31.

vista de que los partidos políticos son las entidades que adquieren un papel predominante en el proceso electivo y posteriormente en el actuar legislativo.

Samuel P. Huntington en su obra titulada *El sobrio significado de la democracia*⁸ analiza cómo el concepto de democracia ha sido modificado a lo largo de la historia. “La confusión terminológica y conceptual derivada de ello obligó a politólogos y pensadores de la década de los sesenta a precisar el concepto. Huntington analizó y definió estos esfuerzos en torno a tres enfoques: fuentes, propósitos e instituciones”⁹. Con lo cual podemos entender que se refiere a quién gobierna, cuáles son sus fines, y qué mecanismos se emplean para realizar dichos fines.

Las fuentes, según Huntington, “son los espacios de decisión política que anteceden a los órganos de gobierno propios de una democracia moderna. Lo que transforma a las fuentes en órganos de gobierno son los procesos electivos”¹⁰. La democracia se caracteriza en esta fase por generar procesos de elección donde se incluya a la mayoría. En el proceso de elección se permitirá el acceso a la sociedad en general para hacer de éstos ejercicios democráticos. Es importante señalar que en el estudio de Huntington esta característica trasciende la importancia de las clases sociales y conglobera a cualquiera en el proceso de elección dejando atrás la idea de la democracia directa, que tiene la característica de implementarse en espacios geopolíticos pequeños.

Los propósitos de una democracia serán analizados en la medida en la que se comprometa públicamente con objetivos democráticos; es decir, “en la medida que persiga y promueva el bienestar humano, la igualdad, los derechos de la persona, la justicia, el autodesarrollo del individuo, la dignidad humana, la eliminación del hambre, de la ignorancia (educación), y de la muerte”¹¹.

La democracia comprendida en términos institucionales trasciende los parámetros de las fuentes y los propósitos. Una democracia institucional implica la elección de líderes mediante elecciones competitivas. Huntington señala que el poder competir libremente por los votos de los gobernados para lograr los fines de la democracia es lo que convierte a ésta en institucional. A

⁸ Huntington, Samuel, *El sobrio significado de la democracia* en Estudios Públicos, No. 33, Disponible en www.cepchile.cl/dms/archivo_1061_1157/rev33_huntington.pdf

⁹ Huntington, Samuel, *Ibid*, pp. 5

¹⁰ Huntington, Samuel, *Ibid*, pp.7

¹¹ Huntington, Samuel, *Ibid.*, pp.7-8

diferencia de otros sistemas, en una democracia existen los mecanismos de elegir periódicamente a los gobernantes. La democracia se convierte en un sistema de selección de élites¹², quienes determinarán el rumbo del sistema. Un sistema político "es democrático en la medida en que sus tomadores de decisiones colectivas más influyentes sean elegidos por medio de elecciones periódicas, en las cuales los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a votar"¹³.

J. Schumpeter en su obra *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, desarrolla una definición de democracia. "[...] aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común a través de la voluntad general, dejando al pueblo decidir por sí mismo mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad"¹⁴. Esta definición implica la existencia de un bien común que guía la política y la voluntad del pueblo. Por lo tanto, las decisiones importantes serán tomadas por un grupo nombrado por el pueblo mediante sufragio popular, por una asamblea/parlamento, o la institución definida para ello. Inclinars por este enfoque institucional nos permite distinguir a la democracia de otros tantos sistemas de gobierno. "El método democrático institucional es esa apariencia institucional que se emplea para llegar a decisiones políticas, donde algunas personas adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto popular"¹⁵.

Es claro que la definición schumpeteriana es de carácter meramente empírico; está sujeta a hechos e instituciones que permiten el complejo funcionamiento y mantenimiento. En este sentido se trata de tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, éstos tienen que estar basados en la realidad y no en lo ideal. En ese sentido podemos decir que la democracia requiere formas y mecanismos reguladores del ejercicio del poder según el contexto al cual nos refiramos.

Aquí surge una discusión que si bien no abordaremos a profundidad, si

¹² La élite aparece como el concepto más amplio, puesto que también puede comprender a las élites económicas, culturales y de los medios de comunicación. Por ello debemos definir élite política, ya que en ésta sólo caben aquellos partícipes de la estructura de privilegios, incluso aunque no tengan un rango de decisión muy amplio. Beyme, von Klaus, *La clase política en el Estado de partidos*, Ed. Alianza, Madrid, 2005, pp. 30.

¹³ Huntington, Samuel, *Op.cit.* pp. 10

¹⁴ Schumpeter, J.A. *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Folio, 1984, pp.321.

¹⁵ Schumpeter, J.A. *Capitalismo, socialismo y democracia*, Nueva York, 1947. Cap. 21, pp.269.

mencionaremos, en tanto que nos parece de suma relevancia. A la definición clásica de Schumpeter respecto a que la democracia es "...aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones de litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad"¹⁶ escapa la idea de que el bien común es relativo, pues mientras para unos éste es una cosa, para otros será todo lo contrario. De ahí, el autor reconocerá la fragilidad de su argumentación¹⁷. Schumpeter redefine la idea de democracia como otra teoría de la democracia en donde señala que el papel del pueblo es crear un organismo o gobierno, ante ello se asumirá a la democracia como "...método democrático, como aquel sistema institucional que para llegar a las decisiones políticas, los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo..."¹⁸. Entonces, en este orden de ideas, si la función primaria del electorado es crear un gobierno, también será su función disolverlo. "Lo uno significa la aceptación de un líder o de un grupo de líderes; lo otro significa rechazar tal aceptación"¹⁹. Por lo tanto, la democracia significa simplemente que las "riendas del gobierno deben ser entregadas a los individuos o equipos que disponen de un apoyo electoral fuerte, a diferencia de los demás competidores, lo que se traduce en la permanencia del sistema de mayorías dentro de la lógica del método democrático"²⁰. Se trata de una propuesta que concibe a la democracia como un modelo de equilibrio²¹ que trabajará desde la lógica de la competencia y la

¹⁶ Schumpeter, J.A., *Op.cit.* pp. 321

¹⁷ Las reflexiones del autor sobre lo que denomina ***naturaleza humana en la política*** son muy interesantes por su profunda actualidad para la reflexión sobre lo que conoce como racionalidad política. Influidor por las teorías de la sociedad de masas, Schumpeter cuestionará la racionalidad de la voluntad general, a partir de analizar las decisiones que se repiten a menudo, señalará que *el individuo está sometido a la influencia saludable y racionalizadora de sus experimentos favorables y desfavorables, y además, de móviles e intereses simples y nada problemáticos*, que tan sólo ocasionalmente sufren perturbación por excitaciones. Schumpeter, J.A., *Ibid.* pp. 321

¹⁸ Schumpeter, J.A., *Op.cit.* pp. 343.

¹⁹ Arechavaleta, Carlos, *Redefiniendo la democracia*, En Voces y Contextos, Ed. Primavera, Tomo 3, Vol. 2, 2007, pp.5.

²⁰ Arechavaleta, Carlos, *Op.cit.* pp.5

²¹ Macpherson define al modelo de equilibrio propuesto por Schumpeter como elitista, pluralista y de equilibrio. Elitista porque en el proceso político asigna el papel principal a un grupo de dirigentes; pluralista porque, parte del supuesto de que la sociedad se adapta a un sistema político democrático moderno es una sociedad plural, orientando la diversidad de intereses; y de equilibrio porque presenta la idea innovadora de que el proceso democrático es un sistema que mantiene un equilibrio entre la oferta de mercancías políticas y su demanda. Macpherson, *La democracia liberal y su época*. Ed. Alianza, Madrid, 1982. pp. 95-96.

estrategia de élite desideologizada.

Robert A. Dahl, en su libro titulado *La poliarquía*, delimita claramente lo que se entiende por un gobierno democrático. Éste “se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos”²². Lo anterior sólo alude a la manera en la que un gobierno responde a sus ciudadanos en un Estado democrático; es decir, sin diferencias o preferencias. Empero, el asunto es mucho más complejo, ya que “el desarrollo de un sistema político democrático requiere de la existencia de condiciones que aseguren la presencia de la oposición y la competencia entre los distintos agentes (élites) que conforman el sistema”²³. Según Dahl existen tres requisitos indispensables para poder tener igualdad electoral, supuesto básico de la democracia. A continuación se mencionan estos requisitos y sus indicadores.

Cuadro I. La democracia a gran escala.

Requisitos para una democracia a gran escala²⁴.	
Requisitos	Indicadores
I. Formular preferencias	Libertad de asociación, expresión, voto, competencia entre candidatos, y diversidad de fuentes de información.
II. Manifestar las preferencias	Libertad de asociación, expresión, voto, competencia entre candidatos, y diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales.
III. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias.	Libertad de asociación, expresión, voto, competencia entre candidatos, y diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales, e Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

Aquí se inserta una variable muy importante para las democracias políticas: la igualdad electoral en la democracia. La democracia requiere formular,

²² Dahl, Robert, *La poliarquía*, Ed. Tecnos, España, 2002, pp. 13.

²³ Dahl, Robert, *Ibíd*, pp. 50

²⁴ Elaboración propia con datos obtenidos del libro de Dahl, Robert, *La poliarquía*, Ed. Tecnos, España, 2002.

manifestar y recibir igualdad en la ponderación de las preferencias. Si se cumplen estos tres requisitos las democracias podrán asegurar una base de despegue para la realización de los proyectos democráticos. En la lógica de Robert Dahl el gobierno democrático tendrá que asegurar el paquete básico de libertades para generar Estados democráticos capaces de cumplir los objetivos planteados desde la antigüedad. La democracia es una especie de entramado que para lograr generar determinados resultados requiere de toda una ingeniería sofisticada que varía según las características de cada nación, pero que, sin embargo, requiere de elementos ineludibles, características esenciales que deberán ser respetadas. Entre ellos, las instituciones democráticas que permitan el ejercicio y respeto de la expresión y cumplimiento de las libertades ciudadanas.

Hay otros cinco criterios que Robert Dahl señala como parte fundamental de un sistema democrático, con los cuales coincidimos.

1. "Participación efectiva. Todos los miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo haya de ser la política sean conocidos por los otros miembros.
2. Igualdad política. Todo miembro debe tener igual y efectiva oportunidad de votar, y todos deben contarse como iguales.
3. Entendimiento ilustrado. Todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias políticas.
4. Control de la agenda por parte de los ciudadanos. Los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo y, si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados a la agenda.
5. Garantía de una igualdad básica –inclusión de los adultos-. Todos los residentes permanentes deben tener los plenos derechos de ciudadanía."²⁵

²⁵ Dahl, Robert, *La democracia*, Ed. Taurus, México, 2006, pp. 47-48.

Para la realización de los cinco elementos antes mencionados Dahl propone seis instituciones básicas que son las siguientes:

1. *“Cargos públicos electos.* El control de las decisiones político-administrativas gubernamentales está investido en cargos públicos elegidos por los ciudadanos.
2. *Elecciones libres, imparciales y frecuentes.* Los cargos públicos son elegidos en elecciones frecuentes conducidas con imparcialidad.
3. *Libertad de expresión.* Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin peligro a un castigo severo, sobre asuntos políticos, definidos en un sentido amplio.
4. *Fuentes alternativas de información.* Los ciudadanos tiene derecho a solicitar fuentes de información alternativas e independientes.
5. *Autonomía de las asociaciones.* Para alcanzar sus distintos derechos, incluyendo aquellos requeridos para la efectiva operación de las instituciones políticas democráticas, los ciudadanos tienen derecho a constituir asociaciones u organizaciones relativamente independientes, así como partidos políticos.
6. *Ciudadanía inclusiva.* A ningún adulto que resida permanentemente en el país y esté sujeto a sus leyes le pueden ser negados sus derechos”²⁶

Estas seis instituciones conforman el sistema institucional democrático, ya que bajo estas reglas tendrán que guiarse cada sistema democrático. Las instituciones permitirán generar un escenario diverso de intercambios y de participación que generarán estabilidad en el sistema político. Dahl analiza esencialmente a los regímenes nacionales, a países o estados-naciones, forma que nos interesa para esta investigación. Sin embargo, como también señala este trabajo, su análisis es perfectamente aplicable a niveles inferiores, a organizaciones políticas y sociales tales como municipios, provincias, sindicatos, empresas y partidos políticos. Este aspecto no es de menor importancia, ya que muchos países pueden mostrar estándares aceptables de democratización a nivel nacional y no presentar una congruencia democrática

²⁶ Dahl, Robert, *Íbid.* pp. 97-115.

en las organizaciones subnacionales o a niveles inferiores o de la sociedad civil.

Así tenemos que democracia se traduce en un sistema de instituciones, entendidas como “las reglas del juego en una sociedad, las cuales son las limitaciones ideadas por el hombre para dar forma a la interacción humana. Las instituciones por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano (elecciones y toma de decisiones), sea éste político, social o económico”²⁷. En todo momento salta a la luz el punto nodal de la democracia: *las elecciones*. Las elecciones son uno de los grandes pilares que generan estabilidad en un régimen democrático por ser el principal canal de expresión social y el factor central que redefine y reconstruye el presente y el futuro de una nación democrática de manera institucionalizada; es decir a través de reglas y procedimientos.

Se entiende por elección, “aquel momento de un proceso electoral que permite designar representantes a través del voto del electorado”²⁸. Las elecciones representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo. “Las elecciones tal vez sean el control más aproximado del gobierno por el pueblo que se pueda alcanzar en la moderna sociedad industrializada de masas”²⁹, ya que en términos democráticos es por ahora uno de los principales mecanismos de control, porque el electorado puede castigar a cualquier partido no votando por él. Sin embargo, las elecciones dentro de un sistema democrático son algo mucho más profundo que la elección de los gobernantes. Las elecciones de la democracia permiten entre otras cosas renovar el poder político de manera pacífica. “La democracia se entiende como una regla legal que nos permite deshacernos de un gobierno sin derramamiento de sangre”³⁰. La democracia además permite ser tolerantes antes las diversas y heterogéneas situaciones que el sistema presente. En un sistema donde “las reglas son respetadas el adversario ya no es un enemigo, sino un opositor”³¹ lo cual presupone un proyecto de “institucionalización del

²⁷ Douglas, North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1990, pp. 13.

²⁸ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE/UNAM, México, 1994, pp.9

²⁹ Nohlen, Dieter, *Op. Cit.*, pp.9.

³⁰ Popper, Karl, *Sociedad abierta, universo abierto. Conversación con Franz Kreuzer*, Ed. Tecnos, Madrid, 2008, pp. 21.

³¹ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 2005, pp. 47.

conflicto”³² que encauce la toma de decisiones para la pluralidad social, política, económica y cultural. “Las elecciones promueven una sucesión del poder de manera pacífica y ordenada. Es decir, las elecciones democráticas permiten mantener, al menos de manera más clara y más continua que en los regímenes no democráticos, la estabilidad política y la paz social”³³.

La esencia de la democracia radica en la sola posibilidad de que los gobernantes puedan ser reemplazados en las elecciones siguientes. Si esto es posible dentro del sistema democrático, la mayoría de los derechos y libertades enunciados por Dahl estarán asegurados. De manera que la competencia electoral es un mecanismo que funciona a partir de las disposiciones políticas que cada legislación aprueba en su constitución, para que los electores elijan libremente a sus representantes. La democracia deberá articularse desde la idea de la eficiencia, bajo los preceptos de calidad política, con una burocracia basada en el sentido del deber, con disciplina y abierta a la crítica y a diversos enfoques teórico-metodológicos. Por lo tanto, gran parte del éxito de una democracia se basará en la calidad del factor humano en el quehacer político y por la otra parte en el diseño adecuado de las leyes y normas que regularan el intercambio y comportamiento.

1.2. La democracia electoral

Las elecciones en las democracias contemporáneas se rigen bajo el derecho electoral, que es “el conjunto de normas regulatorias de la elección de los órganos representativos”³⁴. El derecho electoral abarca los distintos ordenamientos jurídicos que constituyen el armado jurisdiccional de una nación. Me refiero a la Constitución política, leyes electorales y reglamentos, cuyo análisis y comparación permite modificar y mejorar la calidad de las democracias modernas.

El derecho electoral se basa en fundamentos filosóficos, principios y reglas institucionales, por lo tanto es un marco claro para el establecimiento de la normatividad electoral de un país.

³² Véase. Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pp. 1047-1076.

³³ Crespo, José Antonio, *Elecciones y Democracia*, en Cuadernillos de divulgación, IFE, México, 2008, pp.25

³⁴ Nohlen, Dieter, *Derecho electoral*, en *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México, 2007, p.p. 27.

“Los elementos que conforman el sistema electoral son el financiamiento de elecciones y de partidos, principios y garantías, normas de procedimiento electoral, exigencias en control y fiscalización, impugnaciones y procedimientos, autoridades electorales, normas de observación de procesos electorales, derechos políticos y derechos humanos, precampañas y campañas electorales”³⁵.

También, el derecho electoral “mantiene una estrecha concordancia con el derecho constitucional democrático al relacionarse con los principios de igualdad, equidad y acceso a la información”³⁶.

“Sólo merece el nombre de derecho electoral aquel que, basándose en el sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, garantiza la libre competencia y la igualdad de oportunidades en la contienda electoral, así como la fiabilidad de los resultados producidos en la votaciones”³⁷.

La democracia a la cual nos referimos deberá contar por una parte con un sistema electoral que es “el conjunto de métodos que transforman los votos de los ciudadanos en puestos de representación”³⁸, las reglas que canalizan las preferencias del electorado; y por la otra, con un sistema de partidos plural y con posibilidades de competir dentro del marco establecido por el derecho electoral. “Un sistema electoral puede ser considerado y/o analizado desde el derecho de sufragio, la administración electoral, o lo contencioso electoral”³⁹. Este último es el que en términos analíticos utilizaremos, debido a que la visión restringida y reduccionista de “sistema electoral sólo habla sobre las reglas a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios o cargos de gobierno”⁴⁰.

Lo contencioso electoral implica además de la técnica y cálculo electoral, leyes, reglamentos, reglas, financiamiento y fiscalización. En ese sentido los

³⁵ Nohlen, Dieter, *Ibíd.* pp. 32-33

³⁶ Nohlen, Dieter, *Ibíd.* pp. 36-37.

³⁷ Aragón, Reyes, M, *Legislación electoral comparada y garantías jurídicas del proceso electoral*, en Elecciones y democracia en América Latina, Capel, San José, 1988, pp.25

³⁸ Lijphart, Arendt, *Electoral systems and party systems. A study of twenty-seven democracies*, Oxford University Press, Oxford, 1994, pp.4.

³⁹ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios en Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, México*, 2007, pp.294-295

⁴⁰ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios*, en International Institute for Democracy and electoral assistance, disponible en http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/XVI.pdf

sistemas electorales son además estructuras complejas compuestas por diferentes elementos técnicos que producen consecuencias y/o repercusiones en todo el sistema. Un sistema electoral creará diversos procesos con la finalidad de legitimar su presencia en la vida democrática contemporánea.

A continuación se enuncian los criterios que permiten considerar al proceso electoral como un régimen democrático.

- ✚ “La propuesta electoral, la cual debe cumplir los mismos requisitos de la elección –debe ser libre y competitiva-, sin poder sustituir la selección del electorado.
- ✚ La competencia entre candidatos, vinculados en una competencia entre posiciones y programas políticos.
- ✚ La igualdad de oportunidades en el rubro de la candidatura; así como la campaña electoral⁴¹.
- ✚ La libertad de elección que se asegura por la emisión secreta del voto. Aquí el sistema electoral adquiere más relevancia, pues no debe provocar resultados electorales peligrosos para la democracia o que obstaculicen la dinámica política.
- ✚ La decisión electoral limitada en el tiempo sólo para un periodo electoral. Las decisiones previas no restringen la selección, ni la libertad de elección en elecciones posteriores”.⁴²

Lo anterior ayuda en gran medida al mantenimiento y legitimidad⁴³ del régimen democrático, pero a su vez abren una ventana de posibilidades de mejora para el mismo sistema. En síntesis, Nohlen define el sistema electoral desde el punto de vista instrumental como “el mecanismo por el cual el elector manifiesta a través del voto su preferencia por determinado partido o el

⁴¹ Campaña electoral: designa una fase del proceso electoral que se desarrolla dentro de un periodo variable precedente a la votación y durante la cual los partidos políticos y sus candidatos realizan actividades de proselitismo político y un uso más o menos sistemático de distintas formas y técnicas de propaganda electoral. Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México, 2007, pp. 1295.

⁴² Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México, 1994, pp. 10-11.

⁴³ En palabras de José Antonio Crespo, señala que los procesos electorales constituyen una fuente de legitimación de las autoridades públicas –que conviven en un sistema democrático-. La legitimidad política puede entenderse, en términos generales, como la aceptación mayoritaria, por parte de los gobernados, de las razones que ofrecen los gobernantes para detentar el poder. Crespo, José Antonio, *Elecciones y Democracia*, en Cuadernillos de divulgación, IFE, México, 2008.

candidato miembro de un partido”⁴⁴. El ejercicio radica en que el elector manifestará su “preferencia con una marca de cada elector sobre la boleta; el conjunto de votos generará a un ganador”⁴⁵.

Es innegable la importancia que tiene el sistema electoral sobre el funcionamiento de todo el sistema político. “Basta con comprobar cómo trastornaron la estructura de los Estados la adopción del sufragio universal o los mecanismos de elecciones directas”⁴⁶; ya que los sistemas electorales impulsan la organización de los partidos políticos y con ello se atrae una determinada forma de vida política.

Los sistemas electorales también generan otros resultados y fenómenos políticos como la reducción de partidos o la insuficiencia de votos o bien, momentos de coyuntura decisiva. El ejercicio de votar incide tanto en la polarización ideológica y política de los electores como en la estructuración interna del sistema de partidos.⁴⁷

Sabemos que la celebración de comicios electorales no garantiza el cumplimiento de los propósitos del sistema electoral democrático. “En un sistema competitivo de partidos es muy posible que se acuse a los que detentan el poder de debilitar al Estado o de traicionar las tradiciones de la nación, pero la existencia continuada del sistema político no corre peligro”⁴⁸. Este cumplimiento dependerá de las bases jurídicas, la correcta procuración de justicia, del tipo de elecciones, del cumplimiento de las reglas, de los mecanismos operativos del sistema y sus instituciones, de la calidad política de los humanos que intervengan en ella, de las condiciones en las que se celebren, y del contexto general de la Nación.

Los sistemas electorales son de dos tipos: por principio de elección mayoritaria y por principio de elección proporcional. Bajo el primer principio se asignan “escaños a los candidatos o listas que obtienen mayor número de votos en un determinado espacio geográfico, denominado circunscripción”⁴⁹.

⁴⁴ Nohlen, Dieter, *op.cit.*, pp.9

⁴⁵ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales, fundamentos y alcances*, en Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral, IIJ-UNAM, México, 1993, pp.11

⁴⁶ Duverger, Maurice, *Influencia de los sistemas electorales en la vida política*, en Diez textos básicos de Ciencia Política, Ariel, España, 2001, pp. 37.

⁴⁷ Duverger, Maurice, *Op.cit.*, pp. 39-41.

⁴⁸ Lipset, Seymour, Martin y Rokkan, Stein, *División, sistemas de partidos y alineamientos electorales*, Diez textos básicos de Ciencia Política, Ariel, España, 2001, pp.235.

⁴⁹ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México, 1998, pp.111.

En cambio, el “criterio proporcional tiende a producir una distribución de escaños similar a la distribución de votos entre las listas de partido”⁵⁰. Nohlen argumenta que el principio de elección mayoritaria no facilita siempre la integración y el cambio de gobierno. Incluso, es posible que la representación proporcional cumpla más eficientemente las funciones esperadas que un sistema mayoritario o de pluralidad⁵¹.

El sistema de mayoría simple, que es el ejemplo típico de los sistemas de mayoría, sitúa generalmente a los electores de un distrito ante una clara opción entre dos partidos, que se pueden alternar en el poder. Este sistema “concede ventaja a los partidos de una amplia base política que tratan de abarcar varios segmentos de la sociedad y, por tanto, desalienta a los partidos extremistas y a aquellos que se enfocan en temas muy específicos”⁵². Por otra parte, “el sistema de mayoría simple no ofrece garantía de representación a los partidos pequeños y a las minorías”⁵³.

Los sistemas de representación proporcional alientan la formación de varios partidos que generalmente reflejan las diferencias políticas e ideológicas presentes en la sociedad. Asimismo los partidos pequeños pueden obtener representación con mayor facilidad además de fortalecer la multiplicidad y variantes ya existentes⁵⁴. Bajo ciertas circunstancias,

“los sistemas de representación proporcional pueden generar continuidad y estabilidad en las funciones de gobierno y en la toma de decisiones sobre políticas públicas. No obstante, también se argumenta que un gran número de partidos políticos puede provocar, en el peor de los casos, un efecto desestabilizador del sistema político en su conjunto”⁵⁵.

El elemento central de los sistemas electorales democráticos son los partidos políticos, que en su conjunto conforman el sistema de partidos, el cual puede

⁵⁰ Nohlen, Dieter, *Ibíd.*, pp. 111.

⁵¹ Nohlen, Dieter, *Ibíd.*, pp.113

⁵² Nohlen, Dieter, *Ibíd.*, pp.114-115

⁵³ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México, 1994, pp.88.

⁵⁴ Duverger, Maurice, Los sistemas electorales en la vida política, en Diez Diez textos básicos de Ciencia Política, Ariel, España, 2001, pp. 41

⁵⁵ Duverger, Maurice, *Ibíd.*, pp. 74-75.

estar integrado por dos, tres, o muchos más⁵⁶.

Los partidos políticos que conocemos actualmente datan de no más de cien años de existencia. Un partido político “no es una comunidad⁵⁷, sino un conjunto de comunidades, una reunión de pequeños grupos dispersos a través del país-nación (secciones, comités, asociaciones, etc.) y ligados por instituciones coordinadoras⁵⁸. La estructura de un partido político se constituye a partir de espacios heterogéneos, razón por la cual se deberá contar con una normatividad clara que propicie su estabilidad.

Dentro del sistema y la legislación electoral se aborda a los partidos políticos a partir de la Constitución, leyes electorales, leyes de partidos y diversos reglamentos jurídicos. Sobre estos fundamentos se define a los partidos y sus funciones; así como su importancia para la vida democrática de un país. “Los diversos ordenamientos jurídico-electorales contendrán entonces las tareas y marcos de acción de los partidos políticos, así como la definición y relación que mantendrán con el Estado”⁵⁹.

Los partidos políticos son el sostén del edificio democrático. El sistema electoral influye en la configuración del sistema de partidos, estableciendo las reglas del juego electoral, con base en factores socioculturales, económicos y políticos propios de cada nación. “La presencia de un electorado formado por grupos heterogéneos complejiza la toma de decisiones colectivas vinculantes”⁶⁰. El sistema de partidos es a la vez un factor decisivo en la configuración del sistema político. Nohlen señala dos elementos relevantes. El sistema de partidos es una variable dependiente, pero en este sentido no sólo es dependiente de factores institucionales sino también de factores socioestructurales e históricos. Por esta razón, el sistema de partidos es por un lado el nexo entre historia y estructuras sociales, y por el otro, un vínculo institucional. Además “el sistema de partidos juega el rol de una variable independiente y como tal es de importancia decisiva en tres momentos: en la

⁵⁶ Véase. Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Ed. Alianza, Madrid, 1980, Cap. 5 y 6.

⁵⁷ Sea o no una comunidad, lo que es claro es que algún interés común básico les atañe, y así toman decisiones colectivas vinculantes. Colomer, Josep, M, *Instituciones Políticas*, Ed. Ariel, España, 2001, pp. 26.

⁵⁸ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, FCE, México, 2006, pp. 46-47.

⁵⁹ Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México, 2007, pp. 1303.

⁶⁰ Colomer, Josep, M, *Instituciones Políticas*, Ed. Ariel, España, 2001, pp. 26.

opción, en el comportamiento y en los efectos en las instituciones políticas”⁶¹. Por lo tanto, el sistema de partidos es, por una parte, una institución que resulta de los efectos del sistema electoral implementado, y por la otra, un factor determinante en la configuración de las demás instituciones políticas.

La democracia funciona a partir de un complejo armado institucional que requiere de instituciones y agentes, así como también dinero para funcionar. El financiamiento es un elemento importante y trascendente, generador de conflictos y situaciones de debate, pues poner en equilibrio el esquema de financiamiento no es tarea sencilla. No obstante, la democracia contiene dentro de sus valores de base, la equidad. Si el diseño democrático institucional parte de ello, tal vez, se asegure un equilibrio mucho más sensible a las necesidades de la democracia a la que se refiere.

⁶¹ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales en su contexto*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2008, pp. 101.

CAPÍTULO II.

¿Qué es el financiamiento electoral?

2.1. Financiamiento electoral en la democracia.

En este capítulo describiremos qué es el financiamiento electoral y sus tipos, así como la importancia de cada uno de ellos para poder describir el sistema electoral y su relación con el sistema de partidos en México. Analizaremos los sistemas electorales y sus mecanismos de financiamiento y fiscalización que hacen funcionar uno de los puntos nodales de una democracia: las elecciones y sus procesos.

Las democracias modernas han diseñado sistemas de financiamiento distintos para quienes representan a los ciudadanos; es decir, los partidos políticos. Ante el proceso de profundización democrática que se vive en el contexto mundial, la economía y la política se han interrelacionado mayormente. Las sociedades modernas han colocado a los partidos políticos como actores principales de la escena política, al conferirles la legitimidad constitucional de entes autónomos, con plena validez jurídica y funciones específicas de representación ciudadana. “La relación entre economía y asociaciones de orientación (primariamente) extraeconómica se muestra en la manera como se aportan las utilidades necesarias para la acción de la asociación. El financiamiento, es decir, el hecho de proveer a las necesidades de una asociación por medio de utilidades originadas en otras economías”⁶² se da para llevar a cabo el ejercicio de asociarse para representar a otros.

Los partidos políticos para poder llegar a más electores durante el proceso electoral que involucra a las precampañas y campañas, así como durante su gestión requiere de grandes recursos humanos, económicos y técnicos para lograr concretizar la democracia a gran escala y así asegurar la representación ciudadana. El financiamiento es un elemento de análisis para determinar las características del ente político, pero además para asegurar su legitimidad en el sistema y así obtener estabilidad.

“El financiamiento del partido es una cuestión central para determinar la dirección material de la conducta del partido y como se reparte su

⁶² Weber, Max, *Economía y sociedad, Primera parte*, FCE, México, 2004, pp. 159.

influencia; es decir si proviene de contribuciones pequeñas de las masas, de un mecenazgo ideológico, de compra (directa o indirecta) interesada o de imposiciones sobre las probabilidades proporcionadas por el partido o sobre los enemigos sometidos”⁶³.

El financiamiento electoral es una engrane que permite a la ingeniería democrática poder realizarse. Parte de la legitimidad y la calidad de los partidos políticos, de su aceptación y presencia en las instituciones políticas y el electorado depende, por lo tanto, de garantizar el correcto manejo del financiamiento electoral que “se refiere al financiamiento de las actividades electorales y propagandísticas vinculadas con la campaña electoral que desarrollan las fuerzas políticas y debe distinguirse del financiamiento de sus actividades ordinarias, aunque ambos se hallen relacionados. El financiamiento puede ser de origen público o privado o de uno y otro”⁶⁴. Ante estas variables el asunto de la legitimidad, calidad, y prestigio de los partidos políticos, girará al uso correcto de los recursos con base en la ley.

Sabedores de que la competencia constituye un rubro fundamental de inversión de los partidos políticos para obtener el mayor número posible de votantes, es necesario tener mecanismos institucionales, claros y eficaces, para garantizar los principios democráticos de equidad, igualdad y libertad y así limitar las acciones racionalistas del ser humano, que tiende a buscar la “maximización de sus preferencias”⁶⁵ y además de ello, contribuir a evitar la corrupción creciente en algunas democracias del mundo.

Hemos dicho que los sistemas requieren de financiamiento para poder funcionar y en un segundo momento sistemas de control para así llevar a cabo la democracia en su máxima definición. El financiamiento se entiende como “los medios necesarios para que un sistema electoral pueda cumplir sus objetivos de eficiencia, pureza, facilidad de acceso, ausencia de corrupción, pluralismo político y amplia libertad y participación electorales.”⁶⁶

Mientras que la fiscalización hace referencia a las instituciones y

⁶³ Weber, Max, *Op.cit*, pp. 230

⁶⁴ Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús, Thimpson, José, *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México, 2007, pp. 1300

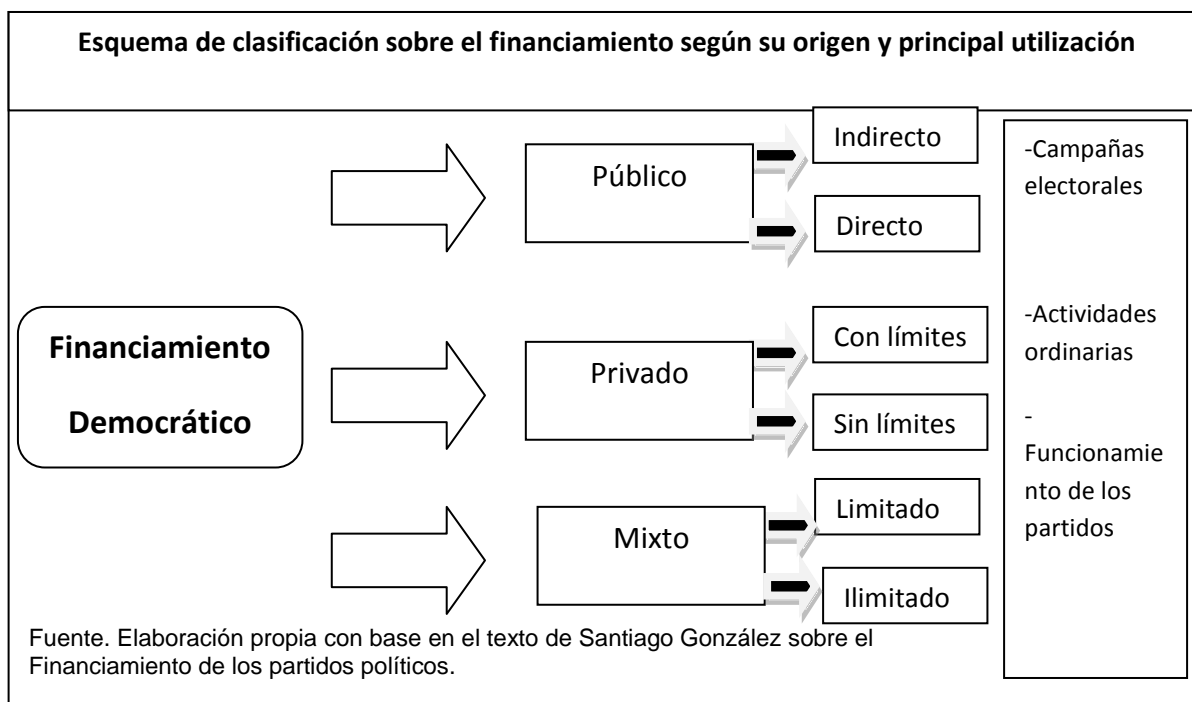
⁶⁵ Herbert, Alexander, Simon, March James, *Teoría de la organización*, Ed. Ariel, Barcelona, 1994, pp. 1-25.

⁶⁶ Diccionario electoral, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., apartado de la letra F, disponible en CD.

mecanismos de rendición de cuentas sobre el uso de los recursos que el partido recibe. La fiscalización “consiste en el ejercicio de todos aquellos medios establecidos y aceptados por la ley con el objeto de asegurar que los comicios se efectúen conforme a la legislación electoral y traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos. La fiscalización la realizan las autoridades electorales y la comparten los ciudadanos, los partidos y los medios masivos. Puede ser preventiva o represiva y tener lugar antes, durante y después del proceso electoral”⁶⁷.

El financiamiento electoral intenta asegurar el o los procesos electorales independientemente de cualquier otro factor, y la fiscalización intenta mantener fuera del ejercicio electoral a la corrupción. Según el modelo instaurado en cada nación; existen tres tipos de financiamiento político-electoral: a) público, b) privado, c) mixto⁶⁸. Que se ilustran en el siguiente cuadro⁶⁹:

2.2. Tipos de financiamiento



⁶⁷ Diccionario electoral, Instituto Nacional de estudios políticos A.C., apartado de la letra F, disponible en CD.

⁶⁸ González, Varas, Santiago, *El financiamiento de los partidos políticos*, Dykinson, Madrid, 1995, p.p. 21-23.

⁶⁹ Zovatto, Daniel, *América Latina en Manuel Carrillo, Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*. FCE, México, 2003, pp.46.

2.2.1. Financiamiento público.

El financiamiento público se caracteriza por las aportaciones que realiza el Estado a los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades políticas. Las razones que sustentan al financiamiento público de los partidos políticos tienen que ver con la intención de transparentar, sobre todo, el origen de los recursos; garantizar la independencia de estas entidades frente a otros grupos; generar condiciones de equidad y competencia y así evitar la “tentación” de acudir a fuentes ilegítimas de financiamiento⁷⁰; y, por supuesto, acrecentar la facilidad fiscalizadora por ser recursos provenientes del erario público.

“El financiamiento público implica a que cada partido político recibe del Estado una cantidad determinada de dinero para actividades ordinarias, para gastos de campaña en periodos de elecciones y para actividades específicas y ordinarias”⁷¹. Las variables que determinan el financiamiento son las siguientes: “1) montos iguales para cada partido; 2) montos proporcionales en relación con el número de votos recibidos o de curules obtenidas en elecciones previas; 3) una combinación de porciones equitativas y montos proporcionales a los votos recibidos; y 4) una combinación de montos proporcionales a los votos recibidos y montos proporcionales a la representación parlamentaria”⁷².

Con el financiamiento público se favorece grandemente la autonomía partidaria, en tanto que los partidos se liberan de presiones de agentes externos, quienes muchas veces aportan grandes cantidades de dinero para verse favorecidos durante la toma de decisiones.

La tarea fiscalizadora con financiamiento público permite tener el control de la información sobre quiénes, cómo, dónde y para qué se ha utilizado el recurso. Es mucho más sencilla, ya que el hecho de recibir recursos públicos permite conocer el origen y monto del dinero utilizado por los partidos políticos.

Además el financiamiento público favorece un principio democrático básico: “la equidad, ya que a lo largo de la competencia garantiza un ingreso mínimo a todos los partidos y candidatos”⁷³.

⁷⁰ Zovatto, Daniel, *Ibíd*, pp. 52

⁷¹ Baca, Olamendi, Laura, et.al. *Financiamiento público*, Léxico de la política, FCE, México, 2000, pp. 258

⁷² González, Varas, S. *Op.cit.*23

⁷³ Woldenberg, José. *Relevancia y actualidad en la contienda político-electoral* en Manuel Carrillo, Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia, FCE, México, 2003, pp.20.

El financiamiento público, tiene como objetivo “dotar de un mínimo de recursos a todas las organizaciones políticas, una especie de mínimo común denominador que mitigue los privilegios que se derivan de una financiación privada exclusiva”⁷⁴.

El financiamiento público directo se realiza mediante la entrega de dinero, bonos o préstamos. “Estos fondos se usan principalmente para la subvención de los gastos de campaña electoral, la operación permanente de los partidos políticos y para la investigación y fortalecimiento institucional de los partidos políticos”⁷⁵.

El financiamiento público directo tiene tres usos principales:

- a) “La subvención de los gastos de la campaña electoral
- b) La operación permanente de los partidos políticos
- c) La investigación y fortalecimiento institucional de los partidos políticos”⁷⁶

El financiamiento público indirecto incluye, además del acceso a los medios de comunicación, otros elementos fundamentales para el funcionamiento partidario y la contienda electoral, como son, “servicios, infraestructura, exoneraciones, beneficios tributarios, transporte, apoyo para la divulgación, etc”.⁷⁷

Las dificultades del financiamiento público pueden llegar a generar el alejamiento entre los partidos políticos y sus militantes; ya que cuando el financiamiento es suficiente, los partidos y candidatos tienen menos incentivos para acudir a los militantes y simpatizantes, lo cual puede generar una crisis de representación. “La excesiva dependencia del financiamiento público coloca a los partidos políticos en un escenario de riesgo cuando hay una crisis de las finanzas públicas”⁷⁸. Sin embargo, en términos generales se tiende a

⁷⁴ De la Calle Humberto, *Financiamiento político: público, privado y mixto*, en Normas y buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina, Organización de Estados Americanos e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia electoral, San José, 2004, pp. 27.

⁷⁵ Woldenberg, José, *Relevancia y Actualidad de la Contienda político-electoral*, en Dinero y contienda político-electoral, FCE, México, 2003, pp. 22-27.

⁷⁶ Zovatto, Daniel, *El financiamiento electoral: Subvenciones y Gastos*, en Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina, FCE, México, 2007, pp. 760.

⁷⁷ Zovatto, Daniel, *Ibid*, pp. 759.

⁷⁸ Woldenberg, José, *Op.cit*. Pp. 20.

considerar correcto que el Estado asegure que los partidos dispongan del apoyo y los recursos necesarios para su funcionamiento ordinario y electoral, y para su institucionalización y fortalecimiento democrático.⁷⁹

2.2.2. Financiamiento privado

“El financiamiento privado es aquél que comprende los ingresos o contribuciones provenientes de las cuotas fijas o aportaciones de los afiliados, de las donaciones realizadas por individuos o instituciones de variada naturaleza”⁸⁰. El financiamiento privado se origina de cinco fuentes principales:

- a) “Membrecías de los afiliados
- b) Donaciones individuales⁸¹
- c) Donaciones en grupos de interés o instituciones económicas (empresas, corporaciones, asociaciones, sindicatos, unión de comerciantes)⁸²
- d) Créditos
- e) Actividades del partido que generan algún tipo de utilidad”⁸³

El dinero es donado para el juego electoral, debido a razones ideológicas o bien por cuestiones de simpatía hacia una política pública determinada. Sin embargo, en el término de contribución puede referir a diferentes tipos de donación (o donante). “Una pequeña suma de dinero realizada por un individuo que apoya a determinado partido o candidato; y una donación más grande realizada por individuos; por una corporación; o por un grupo de interés, lo cual podría abrir espacios para influir en la toma de decisiones o tener un mayor

⁷⁹ Zovatto, Daniel. *Op. cit.* pp. 754.

⁸⁰ Woldenberg, José, *Relevancia y Actualidad de la Contienda político-electoral*, en Dinero y contienda político-electoral, FCE, México, 2003, pp. 24-25.

⁸¹ Las donaciones siempre han creado polémica, pues habrá que diferenciar entre donaciones de personas físicas o morales. El avance en ese sentido es significativo en tanto que las donaciones tendrán que ser nominativas a partir de ciertos montos, se hace público tanto el nombre como la cantidad donada al partido, y por consiguiente las donaciones anónimas han ido desapareciendo o bien quedan en montos de muy baja cuantía. Woldenberg, José, *Op.cit.* pp. 25.

⁸² La diversidad e intencionalidades son muy amplias, por lo cual se requiere del establecimiento de normas claras, pues las contribuciones de todos esos agentes no debe permitir la compra de acceso o influencia. Nassmacher, K,H, *Campaign Finance in Finance in North America and Western Europe*, West view Press, Boulder, 1933, pp. 233-267.

⁸³ Zovatto, Daniel. *Op.cit.* pp. 772.

acceso a los decisores, y obtener favores específicos, tales como contratos públicos, licencias u otros”⁸⁴ .

El financiamiento privado es entendido como un recurso legítimo que algunas legislaciones electorales permiten, y que puede “inducir a los partidos políticos a afinar sus puentes de contacto con la sociedad. Se entiende que estimula una mayor sensibilidad de los partidos ante la voluntad del electorado, porque éste puede retirarles no sólo su voto sino sus aportaciones en cualquier momento”⁸⁵. El financiamiento privado permite a la vez que los partidos hagan un mejor uso de sus recursos, en tanto que deberán eficientar los destinos de sus presupuestos. Según Morris, hay cinco razones “virtuosas” –o puras- por las que individuos o corporaciones privadas aportan dinero a un candidato perteneciente a un partido:

1. *“Lo conocen personalmente.* Estos donantes dan el dinero “más limpio” del juego electoral.
2. *Coinciden con sus posiciones* ideológicas o en temas concretos de política pública (simpatizantes).
3. *Desean contribuir a la derrota del otro candidato.*
4. *Apoyan a su partido* (militancia). Estos donantes son, además, quienes más persistentemente trabajan en la recolección de fondos durante una campaña.
5. *Desean satisfacer su ego;* es decir, desean sentirse cercanos a una figura pública prominente; desean sentirse parte del “equipo” de un candidato”⁸⁶.

Bajo esta perspectiva un candidato deberá actuar de acuerdo con estas razones, y así recolectar la mayor cantidad de dinero, y –se desea- rechazar aportaciones ilegítimas. Sin embargo, este modelo presenta un problema: con frecuencia los candidatos se enfrentan al dilema de aceptar fuentes ilegítimas o rechazarlas. En elecciones sumamente competidas, la capacidad para recolectar fondos privados, de procedencia lícita e ilícita, puede ser definitiva

⁸⁴ Zovatto, Daniel, *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*, IDEA, Perú, 2003, pp. 42.

⁸⁵ Woldenberg, José, *Relevancia y Actualidad de la Contienda político-electoral*, en *Dinero y contienda político-electoral*, FCE, México, 2003, pp. 25.

⁸⁶ Morris, Dick, *The New Prince*, Rebaussabce Books, Los Ángeles, 1999, disponible en <http://nytimes.com/books/first/m/morris-prince.html>, pp.35-36.

para ganar y obtener el cargo. Además estas aportaciones privadas muchas veces dificultan la capacidad para fiscalizar. El financiamiento privado complica notoriamente la tarea fiscalizadora, generándose así un incentivo adicional para que los partidos políticos acepten aportaciones irregulares⁸⁷.

Las legislaciones del mundo a través de las leyes electorales han procurado evitar que empresas o corporaciones sean donatarias de cuantiosas cantidades durante un proceso electoral, ya que esto genera desconfianza sobre la procedencia y motivos de la donación. Lo mismo pasa con aquellos apoyos donados por quienes presuntamente son simpatizantes del partido político en competencia. Los simpatizantes, grupos u organizaciones de la sociedad civil pueden ser donatarias, en tanto esto es parte de la libertad democrática, empero siempre dentro de los límites y estructuras político-electorales de cada nación.

2.2.3 El financiamiento público mixto

El financiamiento público mixto contempla los dos tipos de apoyo mencionados. Idealmente este tipo de financiamiento trata de reducir los extremos tanto del financiamiento público como del privado; es decir, atenuar las desventajas de ambos modelos. En otras palabras “un sistema de financiamiento mixto trata de evitar la dependencia de los partidos políticos respecto del Estado y al mismo tiempo no alejarlo de los representados; es decir la sociedad civil”⁸⁸.

El financiamiento mixto implica que los partidos políticos puedan recibir financiamiento tanto público como privado. Ambos se encuentran regulados por las diversas legislaciones de cada Nación. América Latina en su mayoría posee un sistema de financiamiento mixto a partidos políticos, donde se fijan topes y sanciones para las aportaciones privadas de simpatizantes, empresas, o

⁸⁷ Entre los donadores puede haber personas de dudosa reputación que afecten la credibilidad del candidato y su partido, en caso de que sus nombres se divulguen a la opinión pública. Las donaciones *cuantiosas* realizadas por individuos o corporaciones son las que frecuentemente dan pie a sospechas en torno a las intenciones del donador. Entre tales donadores puede haber personas que deseen influir en las decisiones del candidato después de que haya sido elegido y, con ello, obtener favores específicos, como contratos públicos, licencias, concesiones u otros. Woldenberg, José. *El financiamiento a la política*, en *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*, coordinado por María del Pilar Hernández, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, pp. 310-311. (Serie Doctrina Jurídica, 102).

⁸⁸ Zovatto, Daniel, “América Latina” en Manuel Carrillo, Et. al. 2003. *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*. FCE, México, pp.42.

agentes con nombre y apellido.

El sistema de financiamiento mixto contempla por una parte recibir del Estado el apoyo que designe el Congreso con base en las reglas estipuladas en diversos ordenamientos jurídicos, con la finalidad primaria de favorecer la equidad⁸⁹.

Por otra parte, permite que los simpatizantes o afiliados a un determinado partido político lo apoyen a través de diversas modalidades como, por ejemplo; con aportaciones económicas, espacios de publicidad (regulados por las legislaciones electorales en donde lo privado no podrá sobrepasar a lo público, y deberá ser además publicado), organización de eventos.

2.3. Fiscalización como mecanismo de control

Los términos “fiscal” y “fiscalizar” derivan de la expresión latina *fiscus*, como se denominaba entre los romanos el “tesoro público”⁹⁰. De allí que por “fiscal” (*fiscalis*) se entiende lo “referente al fisco” y por “fiscalizar” la vigilancia de la gestión del tesoro público. En un sentido general, en la época moderna la palabra fiscalizar significa controlar, vigilar, supervisar, inspeccionar. Si nos referimos al *proceso electoral*, la fiscalización consiste en el ejercicio de todos los medios de vigilancia y control electorales dispuestos en la ley, por parte de las autoridades e instituciones competentes, con el objetivo de asegurar que todo el proceso que conlleva a una elección traduzca la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos.

“Los mecanismos de fiscalización electoral son la expresión más concreta de garantía a los derechos constitucionales y políticos, a los intereses legítimos de partidos políticos, candidatos y ciudadanos y, en suma, a la legitimidad del proceso democrático representativo”⁹¹. Para fiscalizar se requiere de un gobierno comprometido con la organización electoral y de organismos electorales que se cercioren de los resultados; es decir que garanticen y brinden el apoyo necesario al proceso de elección.

Una de las razones más importantes para regular el financiamiento otorgado a los partidos políticos es el empoderamiento de los votantes. “Al poner al alcance y disposición de todos los ciudadanos la información

⁸⁹ Zovatto, Daniel, *Ibíd.*, pp.42.

⁹⁰ Definición disponible en: <http://www.definicion.org/fiscalizacion>

⁹¹ Zovatto, Daniel, *Op.cit.* pp.78-85.

financiera, se crean las condiciones para que el elector pueda tomar una decisión informada el día de las elecciones”⁹². De esta manera queda en manos del electorado, ciudadanos y medios de comunicación, y agentes de la sociedad civil “la posibilidad de una sanción efectiva que promueva la buena conducta entre partidos y candidatos”⁹³. Sin embargo, el poder del electorado no es ni debe ser el único mecanismo para guiar y/o sancionar el actuar de los partidos políticos. Se requiere además de mecanismos de fiscalización precisos, tales como informes y balances, auditorías, acceso a cuentas bancarias que anulen el secreto bancario de las finanzas de los partidos, un sistema de recepción de demandas, etc. Todo ello acompañado de una serie de sanciones en caso de infracciones que atenten contra la democracia y sus instituciones.

“La fiscalización debe hacer un órgano independiente del Ejecutivo y de los partidos para poder adquirir mayor legitimidad en su actuar... Además, la autoridad encargada de la fiscalización debe contar con los suficientes recursos legales, económicos, técnicos, humanos y profesionales para tener un sistema eficaz, que tenga la capacidad de imponer las sanciones y hacerlas cumplir”⁹⁴

El tema de fiscalizar gastos e ingresos, y su destino o utilización, es un tema complejo, abierto y dinámico que varía de un país a otro. Lo que si es seguro, no obstante, es que la financiación debe ser fiscalizada, regulada y estipulada normativamente con reglas que limiten el actuar del candidato y de los militantes o bien simpatizantes partidarios; ya que de lo contrario no habrá oportunidad de cambiar el destino negativo que los miembros del partido dan a los recursos electorales.

⁹² Tal y como lo señala Ferreira, el desafío en entonces pasa por crear medios para que la relación entre dinero y política sea cada vez más transparente y posibilite al ciudadano el ejercicio del voto informado, y a la vez estimule a los partidos a ejercer un control recíproco para ajustar su conducta a las normas y a las expectativas de la ciudadanía. Ferreira, Delia, *El control del financiamiento de la política*, en Escenarios alternativos, No. 4. Invierno, Argentina, 1998, pp.277

⁹³ Zovatto, Daniel, *El financiamiento electoral: Subvenciones y Gastos*, en Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina, México, 2007, pp. 778.

⁹⁴ Woldenberg, José, *Relevancia y Actualidad de la Contienda político-electoral*, en Dinero y contienda político-electoral, FCE, México, 2003, p.p. 22-27.

“Que el dinero en la política tenga un manejo transparente y que propicie la multiplicación de la competencia abierta y libre, sin cortapisas, conviene a todos los partidos y a los regímenes que les dan cabida”⁹⁵.

La fiscalización determinará lo válido y lo no válido, pero sobre todo pondrá límites claros a los ejecutores del dinero. Es deseable que el incumplimiento sobre un mecanismo de fiscalización derive en delitos que debieran ser sancionados con “penas privativas de libertad, de derechos o pecuniarias”⁹⁶ ya que al parecer no es suficiente con señalar o amonestar a un partido o candidato.

2.4. Financiamiento y fiscalización en México

México es un Estado-nación con un régimen democrático basado en instituciones que delimitan el actuar de los ciudadanos y los políticos. Además como dice Colomer, algunas de esas “instituciones aseguran la incertidumbre en sus resultados”⁹⁷ para que perdure el sistema instaurado. En el caso de México encontramos que los recursos de los partidos políticos provienen de su reconocimiento como entidades de interés público.

“El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, y de carácter específico. Además la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a las que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales,

⁹⁵ *Ibíd.* p.p. 34

⁹⁶ Cfr. Fernández, Francisco, Martínez, Fernando, *Delitos electorales y faltas electorales, en El financiamiento electoral: Subvenciones y Gastos*, en Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina, México, 2007, p.p. 1020-1071.

⁹⁷ “Esta es la esencia de la democracia que sus decisiones sean inciertas, varíen en el tiempo y por lo tanto no correspondan a ningún conjunto concreto de valores que pueda considerarse intrínsecamente bueno o superior. Colomer, Josep, *La incertidumbre de la democracia*, en Gestión y análisis de políticas públicas, Instituto Nacional de la Administración Pública, No. 4, España, pp. 85-91.

debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado”⁹⁸.

México es un país democrático con un modelo de financiamiento mixto⁹⁹ que, después del controvertido proceso electoral de 2006, se vio envuelto en una serie de discusiones y debates que modificaron la legislación mexicana en 2007-2008. Todo esto forma parte del largo proceso de profundización democrática que vive México. A lo largo de varios meses se discutió qué debe fiscalizarse, quién debe ser fiscalizado, cómo deben regularse los recursos electorales, el acceso a los medios de comunicación, los topes de gastos de campañas, precampañas, topes y mecanismos claros de financiamiento público y privado, y las nuevas reglas de acceso a medios de comunicación.

Antes de la reforma electoral de 2007-2008, la función fiscalizadora se realizaba mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación. Sus principales objetivos eran los de asegurar la transparencia, equidad y legalidad en la actuación de los partidos políticos para la realización de sus fines. “Por ello, el desarrollo cabal de la tarea de fiscalización no puede entenderse como una afrenta a los partidos políticos, sino como un ejercicio que legitima y fortalece la competencia democrática en el sistema de partidos”.¹⁰⁰

En México el instrumento directo de control por excelencia ha sido la auditoría a las finanzas partidistas. Ya sea que se trate de informes anuales o de campaña. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE, dispone períodos fijos para llevar a cabo la revisión, “que bien puede realizarse en las propias instalaciones del partido (auditoría *in situ*) o mediante la entrega de la documentación atinente a la autoridad fiscalizadora”¹⁰¹.

Actualmente y ante las carencias de la ley anterior existen otros métodos de control directo de la legislación mexicana en la materia, tales como: “Acceso en línea a los movimientos bancarios de cuentas aperturadas a nombre de los partidos políticos. Mediante este sistema la autoridad audita en tiempo real los

⁹⁸ Art. 41, II, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, IFE, México, 2008.

⁹⁹ En el caso de México ocurrió algo curioso. La posibilidad real de la alternancia se dio cuando se eliminó la disposición asimétrica de recursos económicos entre los partidos políticos con presencia nacional. Woldenberg, José, *Relevancia y Actualidad de la Contienda político-electoral*, en Dinero y contienda político-electoral, FCE, México, 2003, pp. 21.

¹⁰⁰ Woldenberg, José, *La construcción de la democracia*, Plaza y Valdés, México, 2002, pp. 380.

¹⁰¹ Zovatto, Daniel, “América Latina” en Manuel Carrillo, Et. al. 2003. *Dinero y contienda político-electoral*. Reto de la democracia. FCE, México, 2007, pp.78.

movimientos de entrada y salida de dineros de los partidos a través de cuentas bancarias previamente aprobadas”¹⁰².

Asimismo, dentro de los instrumentos de control directo pueden incluirse aquellas disposiciones que juegan un carácter preventivo y cuyo propósito es evitar tentaciones de incumplir la ley, las cuales son conocidas como medidas cautelares y son aplicables para el proceso de precampaña y campaña electoral. La ley estipula distintos procedimientos sancionares entre los cuales podemos mencionar especial sancionador, el ordinario, y la atracción hacia Tribunal del Poder Judicial de la Federación. Otro mecanismo de control consiste en que ahora se puede exigir que las fichas de depósito de los ingresos privados que reciben los partidos en sus cuentas bancarias se conserven junto con los recibos de aportaciones expedidas y con las pólizas de ingresos. Esto con la finalidad de que la autoridad cuente con la documentación comprobatoria del ingreso en bancos y sea posible verificar lo asentado por los partidos políticos en los recibos que ellos mismos expiden, a fin de no rebasar los topes de las aportaciones permitidas. Dado que no se puede conocer con certeza el origen de los recursos de los depósitos en efectivo, al limitar el monto de los recursos, la norma está encaminada a lograr un mayor control de su procedencia.

Sobre los egresos es necesario “especificar que la documentación original comprobatoria de éstos deberá expedirse a nombre del partido; es decir, no se pueden comprobar gastos ni aplicar recursos mediante facturas o recibos expedidos a nombre de terceros”¹⁰³. Esto deja claro a los partidos que no podrán presentar comprobantes de gasto que no hayan sido expedidos a su nombre e impide que se utilicen recursos públicos para pagar servicios y bienes adquiridos por personas diversas.

En México el fenómeno de las precampañas electorales es relativamente reciente. La doctrina en materia electoral concibe la precampaña como: “toda actividad que realizan los ciudadanos o militantes dentro de un procedimiento de selección interna de un partido político para obtener votos o apoyo con el fin de ganar la candidatura a un puesto de elección popular”¹⁰⁴. El ejercicio

¹⁰² Artículo 78, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, IFE, México, 2008.

¹⁰³ *Ibíd.*

¹⁰⁴ Gómez, Alcántara, Marco Antonio, *Las precampañas y el IFE*, 2006, disponible en: <http://www.ife.org.mx>

electoral de 2009 dejó asentado que no existe una reglamentación clara en torno a las precampañas electorales, y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) no hace referencia a este fenómeno más que de forma indirecta, al referirse al proceso de selección interna de candidatos en los partidos políticos. El reto consiste en un primer momento en desarrollar la capacidad de supervisión de los organismos electorales en materia de financiamiento y adquisición de medios publicitarios propagandísticos, la cual depende de la vinculación de las finanzas y de la capacidad de acceso a medios publicitarios de los individuos.

Las finanzas personales de los individuos que en algún momento serán candidatos quedan siempre fuera del control de los organismos electorales, encargados de fiscalizar¹⁰⁵; lo que plantea diversos desafíos que pretenden ser resueltos mediante la regulación de las precampañas electorales. El desafío consiste, por una parte en encontrar un parámetro que permita identificar con claridad cuando una precampaña se encuentra inmersa en lo meramente electoral, según la norma, y cuándo no; y, por la otra, en que la tarea fiscalizadora sea relevante en términos de encontrar claros sucesos de omisión a la legislación.

La implementación de la reforma es parte del proceso de profundización democrática, lo cual exige una mayor inversión y control de los recursos para dicha empresa. En este sentido es evidente que la presencia de los partidos políticos en la vida pública se han incrementado de manera acelerada para alcanzar a un mayor número de ciudadanos, a través de las precampañas y campañas electorales, “las cuales suponen más y más montos económicos para la contratación de grupos de profesionales en marketing, asesoría, encuestas de opinión, grupos focales; etc.”¹⁰⁶. Al incrementar los recursos se exige una mayor responsabilidad, entendida como la adecuada aplicación de mecanismos eficaces de fiscalización y control con el fin último de cerrarle paso a la corrupción.

¹⁰⁵ Sánchez, Andrea, Francisco José, *Las lagunas jurídicas en materia del financiamiento de precampañas políticas en México: las dos caras de la moneda; México 2002*, disponible en www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/revista2/5.pdf

¹⁰⁶ Córdova, Lorenzo, Murayama, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, Ed. Cal y Arena, México, 2006, pp.15-20.

La corrupción hace su aparición constantemente durante los ejercicios electorales, y realza las deficiencias de la reforma, los huecos y ausencias que no consideraron quienes la crearon. La corrupción de la clase política en México es un fenómeno muy arraigado. Las modificaciones institucionales no serán suficientes si no existe un cambio profundo en torno a la apropiación y aplicación de las reglas y normas electorales por parte de todo aquel agente que cohabite en cada uno de los distintos engranes de la maquinaria democrática del Estado-Nación: ciudadanos, políticos, funcionarios públicos, etc.

Todo ejercicio reformativo será en vano si no se trabaja en el mensaje de base de cualquier ley; en el entendimiento y las herramientas (claras) de aplicación de una norma. La ley mexicana ha reelaborado artículos con la intención (señalan los legisladores) de combatir la corrupción, eficientar los procesos de rendición de cuentas y elevar así la claridad y calidad de la democracia electoral. No obstante, el marco regulador de nuestro sistema político-electoral no es tan claro, ni preciso para evitar que existan problemas de aplicación.

CAPÍTULO III.

Régimen de financiamiento político-electoral en México

En este apartado se presentan las modificaciones hechas a la ley electoral en lo contencioso al financiamiento y fiscalización de las precampañas y campañas a nivel federal como primer ejercicio de aplicación de la recién modificada normatividad electoral mexicana. Describiremos las normas y sus aplicaciones para los distintos actores del juego electoral, y en las distintas fases del proceso electoral.

Los estados democráticos responden a los retos de su propia preservación y continua reproducción equilibrada¹⁰⁷ mediante el financiamiento. Los regímenes de financiamiento electorales, que configuran las acciones, los actores y los objetos de un sistema, al establecer dispositivos institucionales responden a la misión de mantener y preservar la democracia electoral, por ello han adquirido en los últimos tiempos una relevancia significativa.

“El financiamiento de la política constituye, tal vez, la demanda central de las democracias modernas...saber cuánto reciben y quién financia a los partidos, por qué lo hacen y a qué intereses se deben, constituye un elemento de información clave para conformar la decisión pública y definir el voto”¹⁰⁸ y al mismo tiempo para favorecer la equidad en la competencia electoral.

En México la preocupación por evitar que la corrupción o grupos de interés externos al Estado intervengan en los procesos de elección ha sido constante. Nuestro sistema electoral es obra de continuas reformas a la Constitución, las leyes electorales y expresión de los cambios políticos, económicos y socioculturales del país.

El inicio de la legislación del financiamiento público a los partidos políticos se remonta a la ley electoral de 1977, donde se consideró a dichas

¹⁰⁷ Actualmente se otorga una considerable atención a los estudios relacionados con la clasificación sobre la normatividad en los regímenes de financiamiento. Es evidente que los escándalos políticos sean un probable motivo o factor. Una gran muestra de la profundidad se encuentra disponible en Zovatto, Daniel, Castillo, del Pilar, *La financiación de la política Iberoamericana*, IIDN-CAPEL, San José, 1998.

¹⁰⁸ Sartori, Giovanni. *Videopolítica (medios, información y democracia de sondeo)*. ITESM/FCE, México, 2003, pp.53.

“asociaciones como entidades de interés público”¹⁰⁹. Fue en ese momento cuando el Estado asumió la responsabilidad de dotarles de recursos económicos y técnicos para contender por la obtención del voto ciudadano.

En México ha habido varias reformas electorales. Una de las más significativas fue la de 1996 que “introdujo avances en materia de equidad y transparencia sobre el origen y destino de los recursos por medio de topes a gastos y recepción de aportaciones, dotando así a la autoridad electoral de la atribución de fiscalizar a los partidos”¹¹⁰. Los avances fueron significativos, pero no suficientes. Prueba de ello fue el contexto de confrontación en el ejercicio electoral de 2006.

Las elecciones de 2006 mostraron los huecos y la falta de herramientas para el arbitraje político y para el control sobre el financiamiento y el uso de éste, así como el nulo control sobre los medios de comunicación. Lo anterior afectó el principio de equidad en la competencia electoral. En 2006 México fue escenario de una sociedad encontrada, inconforme, pero sobre todo escéptica de la aplicabilidad de la norma, de la ley que regula la vida democrática en lo contencioso electoral. Salieron a la luz las deficiencias de nuestra normatividad político-electoral.

La reforma de 2007-2008 originó un cambio que busca fortalecer la democracia mexicana mediante el uso adecuado del dinero y los procedimientos de fiscalización de los partidos políticos nacionales y locales a lo largo del proceso de elección. Así mismo, pretende mantener al margen del proceso electoral a grupos de interés como las televisoras, los inversionistas, el narcotráfico, etc.

Antes de la reforma, los mecanismos institucionales con los que contaba el Instituto Federal Electoral (IFE) eran limitados; carecía de la capacidad para “vigilar la equidad en la competencia, particularmente en los apoyos no fiscalizados provenientes de determinados grupos de interés; por ejemplo el uso de los medios masivos de comunicación por parte de los partidos políticos. El IFE fiscalizaba ex post, una vez terminado el proceso electoral y designado

¹⁰⁹ Sánchez, Andrea, José de Francisco, Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política, IIJ-UNAM, México, 2002, pp. 38.

¹¹⁰ Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, Woldenberg, José, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, FCE, México, 1997, pp. 90.

el ganador”¹¹¹. Las irregularidades en el proceso de 2006, así como las sanciones establecidas, muestran que la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) fueron rebasados en términos institucionales y por supuesto legales por los jugadores de la contienda electoral; es decir, los partidos políticos y sus candidatos ignoraron significativamente la ley establecida¹¹².

La reforma electoral de 2007, que concluyó con la aprobación de la ley en junio de 2008, tuvo también por objetivo dar especial cause y estructura al financiamiento y fiscalización como mecanismos de legitimación y transparencia democrática, con resultados confiables, y con procesos equitativos. Dicha reforma ha generado un marco de acción amplio y descriptivo, reduciendo diversas áreas de incertidumbre en cuanto a fiscalización se refiere. Lo anterior refleja un avance en lo relativo al acceso a medios de comunicación, financiamiento y fiscalización, y resolución de quejas a través de diversas instituciones especializadas.

Las modificaciones electorales se dieron gradualmente y por dimensión institucional: en la Constitución, las leyes secundarias y los reglamentos. Lo cual indica que también se modificaron las leyes a nivel estatal y local.

En un primer momento se modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; también se reformaron el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Código Penal Federal, y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en material Electoral, así como los Estatutos Internos de cada partido político y los ordenamientos jurídicos estatales, tal y como sucedió en Coahuila y el Distrito Federal.

En la Constitución, ordenamiento máximo de nuestro sistema, se consignan de manera general las disposiciones que establecen el tipo o los tipos de financiamiento público, privado o mixto que tendrá el sistema; el órgano encargado de su aplicación, con su respectivo rango y competencia; así como otras instituciones del Estado que también participarán en su aplicación y cumplimiento para limitar el actuar de los agentes políticos y sociales sujetos a dicha normativa en todo el territorio nacional.

¹¹¹Woldenberg, José, *Financiamiento a la política*, disponible en: www.bibliojuridica.org/libros/1347/21.pdf

¹¹² Conclusión obtenida a través de una cronología hemerográfica de elaboración propia con datos obtenidos de los periódicos La Jornada, El Universal durante la recopilación del primer trimestre del año de 2008, México, 2008.

La Constitución nombra a los órganos y leyes o códigos que se encargarán del cumplimiento de lo que señala en la ley; es decir que aquí se encuentran agrupados todas las normas relativas al campo de aplicación de la ley, los sujetos a ella, la composición y funciones del órgano encargado de su aplicación, los procedimientos de aplicación y regulación de cada uno de los tipos de financiamiento permitidos en la Constitución, los requisitos para su acceso, así como sus obligaciones, sanciones y medios de impugnación.

En un tercer nivel se encuentran los reglamentos de aplicación, donde se detallan las actividades que los sujetos de la ley deben realizar; los tiempos y formas de registro ante el Instituto Federal Electoral y los organismos estatales, así como las formas de asignación de las autoridades locales; y la elaboración y presentación de reportes periódicos.

3.1. Elementos del régimen electoral en México

Dentro del marco constitucional existe un modelo bajo el cual los distintos agentes actúan en la escena política. En México, los procesos electorales suceden en dos momentos que definimos como precampaña y/o campaña, además del proceso de elección. Con la reforma de 2007 se introduce la reglamentación de un proceso de particular importancia por su carácter innovador: las precampañas, cuya finalidad es establecer mecanismos claros en el funcionamiento de la selección de candidatos.

La precampaña es el momento previo a una campaña y se constituye por actos de propaganda mediante los cuales un miembro del partido político busca el respaldo de los afiliados o los simpatizantes de su partido político para ser postulado a un cargo de elección popular. “La precampaña consiste en actos como reuniones públicas, asambleas, marchas, así como escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas políticas”¹¹³.

La Constitución dispone que la ley fije los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos electorales de los partidos políticos.

¹¹³ Artículo 41, Apartado D, Fracción IV, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2008, pp. 65

“La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. Establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes de cada uno de los partidos, cuya suma total no podrá exceder anualmente para cada partido, al 10% del tope de gastos establecidos para la última campaña presidencial; así también, establecerá los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con los que cuenten”¹¹⁴.

Desde “el inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, distribuidos de uno a tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de televisión, y radio”¹¹⁵.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, órgano reconocido por la Constitución, determinó que las precampañas para diputados en el ejercicio electoral a nivel nacional tendrán una duración de máximo 40 días, iniciando el 31 de enero y concluyendo el 11 de marzo para el año 2009¹¹⁶. De esta manera los partidos políticos dispondrán en “conjunto un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y televisión, el tiempo restante se utilizará conforme lo marque la ley”¹¹⁷. Esto constituye un mecanismo de control, pues estandariza los tiempos e impide la contratación directa y de terceros para publicidad en medios masivos. La facultad de distribuir y asignar los tiempos convierte al Instituto Federal Electoral en el principal árbitro y vigilante del cumplimiento de la transmisión de mensajes; hecho que complejiza y demanda un mejor régimen de control. Es claro que hay posturas encontradas en torno a este tema, por tratarse de un aspecto innovador de la legislación. En el proceso previo a la campaña electoral, se hacen evidentes varios problemas; los más importantes giran en torno a las facultades de supervisión de los organismos electorales en cuanto a aspectos financieros y propagandísticos.

¹¹⁴ Artículo 41, Base II, C, II párrafo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2008, pp. 60.

¹¹⁵ Artículo 41, Base III, A y B, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2008, pp.65.

¹¹⁶ *Diario Oficial de la Federación*, Consejo General del IFE, CG38/2009, México 30 enero de 2009.

¹¹⁷ Artículo 41, Base III, A y B, *Op. Cit.*, pp. 65

La Campaña electoral “designa una fase del proceso electoral que se desarrolla dentro de un periodo variable precedente a la votación, y durante la cual los partidos políticos y sus candidatos realizan actividades de proselitismo político y un uso más o menos sistemático de distintas formas y técnicas de propaganda electoral”¹¹⁸. Podemos decir que las campañas electorales son definidas como un conjunto de actividades que llevan a cabo los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto. “Son actos de campaña las reuniones públicas, asambleas y marchas en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen a los ciudadanos para promover sus candidaturas a partir de las ofertas políticas que tiene cada uno de los candidatos registrados para contender en un cargo de elección popular”¹¹⁹. A partir de las modificaciones hechas con la reforma electoral, en México “las campañas nacionales para Presidente de la República, Senadores y Diputados duran 90 días; cuando se renueva la Cámara de Diputados duran 60 días. En todos los casos, inician al día siguiente del la Sesión del Consejo General en la que se registran los candidatos y terminan tres días antes de la Jornada Electoral”¹²⁰. Cabe destacar que cada estado de la República Mexicana se guía a partir de estas modificaciones, y que las variaciones de los periodos y ajustes de tiempos en cada estado son menores

Las faltas en los procesos de precampaña y campaña se definen conforme a lo estipulado por la Constitución, y asentado en el COFIPE y en las leyes electorales estatales del Distrito Federal y de Coahuila de la siguiente manera: acción y omisión. La primera de ellas es entendida como “el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer, mientras que la omisión se entiende como la abstención de hacer o decir, o bien, la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa por no haberla ejecutado”¹²¹

En otras palabras *acción* se define como una operación o ejercicio premeditado para determinados fines o propósitos, en tanto que *omisión* es definida como un descuido de poca relevancia en un requerimiento. En ese

¹¹⁸ Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, *Tratado de Derecho electoral comparado en América Latina*, FCE, México, 2007, pp. 1295.

¹¹⁹ Artículo 41, Apartado D, Fracción IV, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2008, pp. 65

¹²⁰ Artículo 41, Apartado D, Fracción IV, *Op.cit.*, pp.65-67.

¹²¹ Artículo 26, *Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales*, IFE, México, 2008, pp. 70.

sentido se ha establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE, la lógica a seguir en la dictaminación de las faltas. Así el COFIPE y el Reglamento de Fiscalización establecieron que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad que “conculca” una norma. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber marcado por la ley. Las faltas, a su vez, se subdividen en leves o graves, que generan multa, o simple y sencillamente una amonestación por escrito tanto para el proceso de precampaña y campañas¹²². Las sanciones pueden ser de orden pecuniario, administrativo o penal.¹²³ El análisis sobre el tipo de falta permite determinar el nivel de la sanción y los montos –en caso de que la falta sea cuantificable-. Además de ello, el sistema cuenta con un régimen de nulidades específico para cada uno de los casos; el cuál se describirá más adelante de acuerdo a lo que marcan los ordenamientos jurídicos constitucionales.

3.2. Impacto de la Reforma sobre los Partidos Políticos.

Ante las disposiciones mencionadas cabe preguntar ¿cuáles son las obligaciones específicas que adquieren los partidos políticos mexicanos a partir de la reforma a nivel federal?

Actualmente los partidos políticos están obligados a contar dentro de su estructura organizativa con un área especializada o encargada de atender las cuestiones administrativas, financieras, y presupuestarias; es decir una sección o departamento dedicado a la obtención y administración de sus recursos generales de precampaña y campaña, así como a la presentación de los informes requeridos por la autoridad electoral. A continuación se detalla sobre las áreas encargadas de la administración financiera de cada partido político nacional, las cuales son el organismo de representación fiscal ante las autoridades electorales.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) cuenta con una Comisión de Financiamiento encargada de la aprobación y verificación de programas de captación de recursos para las actividades del partido. Además el PRI cuenta

¹²² Cfr. en artículos 342-348 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, 2008, pp. 250-254.

¹²³ La reforma electoral de 2007. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sja/se/SE-ISS-08-07.pdf>, pp. 38-40

con una “Comisión de Presupuesto y Fiscalización encargada principalmente de la dictaminación del proyecto de presupuesto anual del partido para someterlo a aprobación. En dicha proyección deberá estar planeado que por lo menos el 2% del presupuesto público que el IFE otorga, deberá estar destinado para el desarrollo de las actividades específicas a que se refiere el párrafo 1, fracción IV del inciso a), del artículo 78 del COFIPE”¹²⁴. Así mismo,

“se destinará de forma anual el 2% del financiamiento público ordinario para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres y del financiamiento restante se asignará a los Comités Directivos estatales y del Distrito Federal, ante ello se asume la responsabilidad de emitir los informes correspondientes para la supervisión de auditoras y revisiones que le sean practicadas en cualquier momento del proceso electoral o bien según marque el calendario. También, el órgano interno será el responsable de la organización de los procesos de selección de sus candidatos”.¹²⁵

En el caso del Partido de la Revolución Democrática (PRD) el Consejo Interno del Partido denomina a su área especialista como la Comisión Central de fiscalización que no es más que el órgano encargado de la fiscalización y administración de los ingresos y gastos del Partido, de sus grupos parlamentarios y corrientes de opinión, y tiene como “principales atribuciones la revisión sistemática de los ingresos y gastos del Partido a nivel nacional, estatal y municipal, así como, auditar e informar al interior, y así emitir los informes correspondientes que se entregarán al las autoridades electorales. Además cuenta con un órgano interno encargado de toda la logística de la selección de su candidatos”¹²⁶.

El Partido Acción Nacional (PAN) Nueva Alianza (PANAL) y el Partido del Trabajo (PT) al igual que los anteriores, denominan al área encargada de la administración de los recursos económicos y de la presentación de informes; es decir al órgano de control de financiamiento, con el nombre de Tesorería

¹²⁴ Artículo 78, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 2008, pp. 59.

¹²⁵ Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, disponible en: <http://www.pri.org.mx/priistastrabajando/pri/documentosbasicos>

¹²⁶ Estatutos del Partido de la Revolución Democrática, disponible en http://www.prd.org.mx/porta1/documentos/anexo_estatutos.pdf

Nacional. Este es el órgano responsable de todos los recursos que por concepto de financiamiento público, donaciones, aportaciones privadas y otros aportes ingresen a las cuentas del partido; y cuenta con la capacidad de emitir los informes correspondientes a la Unidad de Fiscalización, así como el procedimiento para la selección de candidatos.¹²⁷

El Partido Verde Ecologista de México (PVEM), cuenta con un órgano responsable de la administración, patrimonio y recursos financieros del partido así como de la presentación de informes de ingresos y egresos anuales y de campaña del partido ante la Unidad de Fiscalización.¹²⁸

En resumen, los órganos de administración y finanzas de cada uno de los partidos cuentan con atribuciones que coinciden y podemos englobar en la siguiente lista.

- a) Recibir, distribuir, fiscalizar y comprobar los recursos recibidos del financiamiento público y privado.
- b) Presentar ante sus Comités Ejecutivos Nacionales y su Consejo Nacional el informe sobre la distribución general y aplicación de los recursos para su discusión y aprobación.
- c) Presentar al órgano electoral los informes pertinentes sobre ingresos, egresos de campañas, o gastos de actividades, etc. en tiempo y forma, según lo marca la ley.
- d) Coadyuvar en el desarrollo de los órganos nacionales y estatales encargados de la administración y recursos del Partido y las demás que marquen los estatutos y reglamentos de cada uno de los Partidos Políticos¹²⁹.

Es importante señalar que los órganos de administración y finanzas ya existían en los partidos, y que si bien jugaban un papel importante en el proceso de

¹²⁷ Estatutos del Partido Acción Nacional, Estatutos del partido Nueva Alianza y Partido del Trabajo disponibles en <http://www.pan.org.mx/portal/reglamentos>, [http://www.nueva-alianza.org.mx/descargas/Estatutos Nueva Alianza.pdf](http://www.nueva-alianza.org.mx/descargas/Estatutos_Nueva_Alianza.pdf), <http://partidodeltrabajo.org.mx/www/estatutos.php>

¹²⁸ Estatutos del Partido Verde Ecologista de México, disponible en <http://www.partidoverde.org.mx/pvem/>

¹²⁹ Resumen elaborado a partir de los Estatutos Internos de cada uno de los Partidos Políticos disponibles en: <http://www.pri.org.mx/priistastrabajando/pri/documentosbasicos>, http://www.prd.org.mx/portal/documentos/anexo_estatutos.pdf, <http://www.pan.org.mx/portal/reglamentos>, [http://www.nueva-alianza.org.mx/descargas/Estatutos Nueva Alianza.pdf](http://www.nueva-alianza.org.mx/descargas/Estatutos_Nueva_Alianza.pdf), <http://partidodeltrabajo.org.mx/www/estatutos.php>.

financiamiento y fiscalización, a partir de la reforma adquirieron una mayor relevancia en el proceso de asignación de recursos y desahogo de los informes y justificación de gastos por ser el área que entregará cada uno de los requerimientos de fiscalización que exige la ley en tiempo y forma.

La importancia de esta área en cada uno de los partidos políticos radica en que les permite ordenar su información y así dar seguimiento a cada una de las disposiciones electorales que establece la Constitución y el COFIPE; así como a cada uno de los ordenamientos estatales a través de sus diversas instituciones. La información sobre el uso de los recursos que recibe cada uno de los partidos es relevante y a su vez da certeza, permitiéndole generar nuevas estrategias de organización y transparencia para seguir gozando de la reputación e imagen hacia la ciudadanía, lo cual se convierte en una variable que puede modificar el comportamiento de una elección.

Las áreas descritas anteriormente adquirieron gran responsabilidad al especificarles que para los actos de precampaña y la campaña

“deberán presentar informes trimestrales de avances, dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre correspondiente. La legislación señala que no será necesario presentar informes trimestrales durante el año electoral. En tal caso se emitirán informes anuales que deberán presentarse a más tardar dentro de los sesenta días siguientes de la conclusión del año del ejercicio de reporte, éstos deberán incluir un estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del Partido Político”¹³⁰.

En los informes de campaña deberá especificarse claramente los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el área territorial correspondiente. Referente a la campaña, los partidos políticos deberán presentar un informe preliminar, con datos al 30 de mayo del año de la elección correspondiente - a más tardar en los primeros quince días del mes de junio-. Los informes finales serán presentados a más tardar dentro de los

¹³⁰ Artículo 83, Apartado I, sección a, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 2008, pp.68.

sesenta días siguientes a la jornada electoral¹³¹. Estas son las nuevas responsabilidades de la Unidad de Fiscalización y por ende de cada uno de los partidos políticos.

3.3. Los cambios en la estructura electoral mexicana a nivel federal como marco de referencia para las instancias electorales estatales

El régimen democrático mexicano a través del pacto federal indica que los miembros que conformen a la federación tendrán que respetar los principios constitucionales. “Los estados de la federación tendrán autonomía en el sentido de designar a sus órganos de gobierno, administrativos, legislativos y judiciales. Gozarán de autonomía constitucional, traducida en la potestad de organizarse política y jurídicamente, sin transgredir o atacar los principios de la Constitución Nacional o bien subordinados al nivel general-federal”¹³². En ese sentido las modificaciones que se realicen a la Constitución, leyes o códigos federales serán marcos de referencia para adaptar armónicamente la normatividad de los estados y el Distrito Federal.

En el proceso de 2007-2008 de reforma electoral se modificaron nueve artículos de la Carta Magna. Se generaron consensos para modificar los artículos constitucionales: 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122. Se derogó un párrafo del Artículo 97 y adicionó el artículo 134. También se modificaron códigos y reglamentos en lo relativo a la fiscalización y otros temas relacionados con el financiamiento y el uso del dinero. Sin embargo, con la reforma se ratifica el predominio del financiamiento público como elemento que permita poder realizar mejor la labor de fiscalización.

“La ley garantizará el financiamiento de los propios partidos y sus precampañas y campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. El financiamiento se compondrá de ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias –en las cuales entran las precampañas- actividades permanentes, las tendientes a la obtención

¹³¹ Artículo 83, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 2008, pp. 68-69.

¹³² Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, IJ-UNAM, México, 2008, pp. 9

del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico”.¹³³

El ejercicio legislativo de reforma modificó la fórmula para determinar el financiamiento público anual de los partidos para el sostenimiento de sus actividades. En la nueva fórmula “se multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte del mes de julio de cada año, por el 65% del salario mínimo vigente para el Distrito Federal. El 70 % del financiamiento ordinario se distribuirá considerando los resultados de la votación nacional emitida en la elección de diputados por mayoría relativa inmediata anterior y el 30%”¹³⁴ se distribuirá de manera igualitaria entre los partidos.

En ese mismo sentido, la ley establece que cada fuerza política deberá destinar anualmente por lo menos “el 2% de su financiamiento público para el desarrollo de actividades específicas como educación y capacitación política e investigación y tareas editoriales”.¹³⁵ Así mismo, se determina que “el partido recibirá para gastos de campaña un monto equivalente al 50% del financiamiento público ordinario en año de elección presidencial y el 30% cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados”¹³⁶. En lo que respecta al financiamiento privado, la Constitución establece que éste no podrá superar “el 10% del monto establecido como tope de gastos de precampaña y campaña inmediata anterior para diputados y presidente”¹³⁷. Recordemos que las aportaciones individuales tienen que ver con donaciones particulares de grupos

¹³³ Artículo 41 Constitucional, Apartado I y II. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2008, pp. 58-59.

¹³⁴ Artículo 41, Base II, apartado A, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2008, pp. 59.

Artículo 78.1 apartado A, y II, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, 2008, pp.58-59.

¹³⁵ Artículo 78, apartado A, sección IV, *Código Federal de Procedimientos Electorales*, México, 2008, pp.59.

¹³⁶ Artículo 41, Base II, apartado B, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2008, pp. 59.

Artículo 78.1 apartado B, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 2008, pp. 58-59.

¹³⁷ Artículo 78.4, apartado B y C, sección I, II, II, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, 2008, México, 2008, pp. 58-59. Se especifica que los recibos expedidos por las aportaciones deberán contener nombre completo y domicilio, clave de elector, y en su caso, registro federal de contribuyente del aportante, con la finalidad de hacer visible cuanto y quien apoya a determinado partido, además de fijar un tope que favorece la equidad en la competencia.

de interés o instituciones (empresas, corporaciones, etc.) con créditos, etc. Este mecanismo de control fue modificado; ya que el antiguo COFIPE determinaba que el financiamiento privado podría representar el 10% del total del financiamiento público ordinario. Ahora, además, toda aportación deberá estar perfectamente bien identificada a través de diversos mecanismos administrativos según lo establecido por la Constitución y los procedimientos estipulados de cada uno de los organismos a disposición del IFE encargados de resolver y canalizar cualquier conflicto dentro del proceso electoral.

Para regular el financiamiento privado en la Constitución se estableció que los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección no podrán recibir aportaciones o donativos en dinero o en especie, bajo ninguna circunstancia por parte de:

- a) “Alguno de lo poderes de la Unión, estados, ni ayuntamientos.
- b) Dependencias, entidades u organismos de la administración pública en sus tres niveles de gobierno, centralizados o paraestatales y los órganos de gobierno del Distrito Federal
- c) Partidos Políticos, personas físicas o morales extranjeras
- d) Organismos internacionales de cualquier naturaleza
- e) Ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión
- f) Personas que vivan o trabajen en el extranjero
- g) Empresas mexicanas de carácter mercantil”¹³⁸

Antes de la reforma de 2007, la ley electoral sólo aplicaba estas restricciones a partidos y campañas. A partir de las modificaciones hechas en 2007-2008 las sanciones también son aplicables tanto a las precampañas como a los precandidatos y candidatos que intervienen en el proceso electoral. Con esto se refuerza el blindaje electoral y se obliga a los actores políticos a esclarecer sus procedimientos de elección interna, así mismo se transparenta la manera en la que se realiza el juego propagandístico en lo nacional y lo local.

Es un nuevo ejercicio que requiere de estructuras sólidas. Los partidos políticos podrán establecer cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos en instituciones bancarias domiciliadas en México y

¹³⁸ Artículo 77.2, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 2008, pp. 57.

abiertas a la fiscalización. A partir de la reforma los partidos no estarán protegidos por los secretos bancario o fiduciario, debiendo seguir el protocolo establecido por el órgano fiscalizador existente¹³⁹. Lo anterior refleja un considerable avance en términos de transparencia. Con los artículos reformados se introdujo el elemento innovador de regulación de las precampañas y se creó la Unidad de Fiscalización de los Recursos Asignados a los partidos políticos, que trabaja como parte de la nueva dinámica establecida en la ley y por el Consejo General.

La Unidad de Fiscalización y el Consejo General tendrán la responsabilidad de crear los mecanismos legales y operativos con base en lo que señala la Constitución y el COFIPE para poder fiscalizar cada uno de los elementos del régimen de financiamiento. El principal aporte de la reforma de 2007 es la fiscalización de precampañas y los cambios en la fiscalización de las campañas, así como las disposiciones relacionadas con la resolución y cause de las faltas cometidas en la utilización de recursos.

En las nuevas disposiciones se establecen los requisitos que cada precandidato debe cubrir al presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña y campaña, así como reglas simplificadas y procedimientos expeditos para la presentación y revisión de los informes de ingresos y gastos aplicados a estos dos momentos, conforme a lo siguiente:

“Los precandidatos con registro interno en un partido político entregarán al órgano competente dentro del partido los informes de ingresos y gastos aplicados a las precampañas, a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva, en los formatos incluidos en el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.

Los partidos políticos deberán presentar a la Unidad de Fiscalización dentro de los treinta días siguientes a la conclusión de las precampañas, los informes de ingresos y gastos aplicados a las precampañas, junto con el formato anexo debidamente requisitado, por cada uno de los precandidatos a cargos de elección popular con registro interno en los

¹³⁹ Artículo 78.4, apartado E, sección I, II, II, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 2008, pp. 59.

partidos políticos. Asimismo, deberán informar los nombres y datos de localización de los precandidatos que hayan incumplido la obligación de presentar el respectivo informe o el formato”.¹⁴⁰

La manera en la que se deberán entregar dichos informes es muy clara, y abre nuevas ventanas de análisis, ya que al contrastar los informes con toda la documentación anexa, o bien, con los dictámenes de las distintas autoridades electorales se espera obtener un balance, y junto con ello dictámenes claros sobre las omisiones y faltas a la ley. La ley no contempla investigaciones con base en opiniones y/o creencias; sólo se realizan investigaciones a partir de la presentación de una queja formal presentada por cualquier actor, pero la cual contenga las evidencias necesaria para darle seguimiento.

“El procedimiento ordinario de revisión, cuya duración es de sesenta días hábiles, inicia al día siguiente al del vencimiento del plazo para la entrega de los informes de ingresos y gastos aplicados a precampañas. Si dentro de los primeros diez días hábiles de la revisión, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos detecta conductas que pudieran configurar irregularidades en materia de financiamiento y que eventualmente pudieran afectar de forma directa las condiciones en que se debe desarrollar el proceso electoral federal, de manera inmediata propondrá al Consejo General la substanciación del procedimiento expedito de revisión respecto del partido político y/o precandidato presuntamente infractor, mediante acuerdo en el que funde y motive la causa legal del procedimiento”¹⁴¹.

Este procedimiento pretende prevenir un escenario político de desconfianza o con nula equidad, pero al mismo tiempo desafía la aplicabilidad de la ley al complejizar cada uno de los procesos de fiscalización realizados por la autoridad. La innovación aunada a la periodicidad y formas de cumplir cada uno de los requerimientos plantean un claro reto para consumir lo que marca la ley; ya que “deberán presentarse informes por cada uno de los

¹⁴⁰ Artículo 81.1. del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 2008, pp.65.

¹⁴¹ Artículo 84-85, del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 2008, pp. 69-71.

precandidatos a candidatos a cargos de elección popular, que estén registrados para cada tipo de precampaña, siempre especificando el monto de los ingresos, así como los gastos realizados”¹⁴². Por ello la Unidad de fiscalización deberá ser muy cuidadosa en sus señalamientos en torno a la revisión, ya que un error podría desencadenar repercusiones indebidas en las erogaciones que le corresponden a cada partido, y por ende en la elección. Los precandidatos tendrían también que ser cuidadosos en el gasto de los recursos.

La Unidad de Fiscalización cuenta con criterios para determinar el inicio de procedimientos expeditos de revisión de los informes de precampaña. Los partidos políticos se verán obligados a las siguientes deposiciones generales para evitar un proceso de investigación fiscal:

- a. “Obtener el registro de candidato ante el Instituto Federal Electoral
- b. Informar sobre el monto total de gastos aplicados a las precampañas electorales.
- c. Presentar documentación comprobatoria. Es indispensable para verificar el origen y destino de los recursos.
- d. La existencia de elementos suficientes respecto de la probable comisión de faltas en materia de origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos”.¹⁴³

Una de los grandes cambios que derivaron de la reforma electoral 2007-2008, es la sustitución de la Comisión de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes de los partidos respecto el origen y monto de los recursos recibidos por cualquier modalidad de financiamiento permitida, así también la revisión de su destino y aplicación¹⁴⁴.

¹⁴² Artículo 57, Apartado C, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 2008, pp.45-46.

¹⁴³ Artículo 214, párrafo 2 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 2008, pp. 168.

¹⁴⁴ Artículo 41, Base V, décimo párrafo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2008, pp.68.

La Unidad de Fiscalización contará con su propia estructura administrativa, determinada por el Consejo General. Esta Unidad también podrá abrir procesos extraordinarios de fiscalización. Cabe mencionar que los acuerdos emitidos por la Unidad de Fiscalización podrán ser impugnados ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, siendo éste la máxima instancia resolutoria tanto en lo local como en lo federal, y al mismo tiempo inapelable.

La creación de esta oficina trajo consigo la creación en todos los institutos electorales estatales de organismos similares en cuanto a su nivel de acción, pero con variantes en los nombres y contextos particulares. Las facultades de las unidades de fiscalización a nivel nacional y local consisten en fiscalizar y vigilar el uso y recepción de los recursos de los partidos políticos nacionales y locales; revisar la documentación comprobatoria sobre el manejo de recursos; y establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos. Las unidades de los dos casos de estudio: Distrito Federal y Coahuila también deberán emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos y proporcionarles orientación, asesoría y capacitación en materia de fiscalización. Así mismo revisarán los informes que presenten las Agrupaciones Partidarias y Organizaciones de observadores electorales de ciudadanos, las cuales también serán fiscalizadas.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos Asignados a los Partidos Políticos “será responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro”¹⁴⁵; instruirá procedimientos administrativos con motivo de las quejas de fiscalización y vigilancia de los recursos; y propondrá al Consejo General la imposición de sanciones.

El COFIPE establece que la Unidad de Fiscalización deberá garantizar el derecho de audiencia a los partidos políticos y en general a toda persona requerida con motivo de los procesos de fiscalización que se implementen por dicha Unidad. Todo partido tendrá derecho a presentar y contrastar documentos probatorios de ingresos y egresos, o bien estados contables contra los obtenidos o elaborados por la Unidad de Fiscalización a fin de

¹⁴⁵ Artículo 81.1. Inciso m. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 2008, pp.66

aclarar discrepancias¹⁴⁶. Esta última disposición es de nueva creación; no hay antecedente legal de ello en el antiguo COFIPE. Si bien este nuevo mecanismo permite acrecentar el nivel de compromiso y veracidad en los resultados obtenidos de las discrepancias todavía resulta insuficiente, ya que determina que los análisis sólo se basen en los propios informes de los partidos políticos y en los documentos comprobatorios que los acompañen. Esto permite dejar de lado todo aquello que no esté incluido en la información que el propio partido político presente ante la Unidad de fiscalización.

3.4. Sobre las sanciones para los actores del juego electoral

Algunos autores como Douglass C. North y José Ayala Espino argumentan que las sanciones legales deben ser entendidas como una consecuencia negativa del actuar del –individuo- candidato, y no como un castigo, entendido como tortura con una connotación de víctima. Las sanciones o consecuencias negativas son necesarias para limitar el abuso y fortalecer las oportunidades equitativas de un determinado proceso electoral e incluso de la vida misma. Por lo tanto, una consecuencia negativa busca que se asuma responsabilidad de una acción u hecho determinado, con el fin último de salvaguardar los fines de la democracia.

En el libro séptimo del COFIPE, se establece el régimen sancionador electoral y disciplinario interno, que especifica los motivos de sanción para precampañas y campañas electorales aplicables a nivel nacional y local.

Una vez que inicien las precampañas al día siguiente de la aprobación del registro, los partidos deberán poner mucho mayor énfasis en los siguientes lineamientos:

“a) Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos; b) Los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido, no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha estipulada como inicio, la violación de esto, se sancionará con la anulación del registro como precandidato, c) los precandidatos

¹⁴⁶ Artículo 81.2. del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 2008, pp. 66-67.

debidamente registrados podrán acceder a radio y televisión exclusivamente a través del tiempo que corresponda en dichos medios al partido político por el que pretenden ser postulados, d) se prohíbe a los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular, en todo momento, la contratación de propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión. La violación a esta norma será sancionada con la negativa de registro como precandidato o bien, con la cancelación de dicho registro. Si se comprueba después de haber asignado al candidato, el IFE negará el registro legal de infractor”¹⁴⁷.

Tanto los candidatos como los partidos políticos incurrieran en faltas cuando en el proceso de campañas y precampañas

- a) “Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38;
- b) Incumplan con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral;
- c) Acepten donativos que rebasen el porcentaje establecido o reciban aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, en contravención a lo dispuesto por el artículo 49, párrafos 2 y 3, del COFIPE;
- d) Acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en el artículo 49, párrafo 11, inciso b), fracciones III y IV, del Código; es decir el 10% del presupuesto;
- e) No presenten los informes de gastos de precampañas en los formatos establecidos para ello en los términos y plazos previstos en los artículos 35 y 49-A del COFIPE;
- f) Inicien precampaña o campaña antes de lo estipulado por la Constitución o el COFIPE
- g) Incurran en cualquier otra falta de las previstas en el COFIPE y Constitución”¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Artículo 211, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 2008, pp. 164.

¹⁴⁸ Artículo 342, libro VII, Cap. I, del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 2008, pp. 250-251.

Queda claro que la legislación dota a los candidatos y los partidos políticos de un amplio y cuidadoso escenario de intercambio y negociación en torno a lo que pueden y no pueden hacer. Recordemos que las normas son las “reglas del juego”¹⁴⁹ que conceden a los jugadores de un paquete amplio de incentivos, que permiten negociar y obtener resultados de la transacción. El hecho de no asumir la responsabilidad en algo que está claramente expuesto en la ley, significa no poder participar en el juego, en tanto que no se participa con condiciones similares a los demás candidatos, lo cual afecta no sólo el juego, sino los resultados que se obtienen.

A quien viole las disposiciones de la Constitución y el COFIPE y el Código Electoral del Distrito Federal, y el Código Electoral del estado de Coahuila las restricciones para las aportaciones de financiamiento que no provengan del erario público, 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.¹⁵⁰

Los partidos políticos y las agrupaciones políticas federales, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados de la siguiente manera:

- a) Con amonestación pública;
- b) Con multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;
- c) Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;
- d) Con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda por el período que señale la resolución;
- e) Con la negativa del registro de las candidaturas;
- f) Con la suspensión de su registro como partido político o agrupación política;

¹⁴⁹ Douglas, North, Instituciones, *Cambio Institucional y Desempeño económico*, FCE, México 2000, pp. 14.

¹⁵⁰ Artículo. 344 libro VII, Cap. I, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 2008, pp. 251.

g) Con la cancelación de su registro como partido político o agrupación política”¹⁵¹.

Como se puede observar, “el régimen de sanciones descansa fundamentalmente en la imposición de sanciones de carácter pecuniario, con la ventaja de que una vez que estén firmes pueden ser descontadas de las ministraciones del financiamiento público que les corresponde a los partidos infractores”¹⁵²; pero a un costo muy bajo, ya que se tiene que considerar que el partido político lo pueda pagar; hecho que discutiremos más adelante. Para imponer una sanción más trascendente, como la supresión total de ministraciones o la pérdida o suspensión del registro, la infracción debe ser grave y reiterada.

Como el marco normativo está diseñado actualmente, el método para disuadir conductas indebidas se basa en la imposición de sanciones, que poco ha servido; no logra modificar el esquema político-electoral y mucho menos logra cambiar las conductas que en cada jornada electoral se repiten. Ello se debe fundamentalmente al hecho de que las sanciones no impactan ni en las preferencias electorales, ni en los resultados de la elección de una manera sustancial y negativa; ya que por un lado los electores conocen de las infracciones después de los comicios y, por el otro, independientemente de la gravedad de la falta, el resultado electoral permanece inalterable.

Una inclusión reciente al abanico de sanciones es la amonestación pública. Pensamos que en realidad ésta podría ser un instrumento ideal para disuadir conductas negativas, o que afectan gravemente el entorno político-electoral. No debemos perder de vista que tanto partidos políticos como candidatos en buena medida obtienen votos en función de un prestigio político, o sus buenas acciones, lo que puede ser minado si la autoridad electoral más que imponer sanciones pecuniarias desenmascara, a través de métodos más efectivos, conductas dañinas que afectan a la democracia y por supuesto a la legitimidad electoral. Finalmente, el desprestigio repercute en una caída en el número de votos y, en consecuencia, tiene efectos directos en el bolsillo de los

¹⁵¹ Artículo 354. Apartado I, incisos a y b, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 2008, p.p. 256-257. Las sanciones previstas en los incisos d), f) y g) del párrafo 1 de este artículo sólo podrán imponerse cuando el incumplimiento o infracción sea grave o reiterada. COFIPE.

¹⁵² Consejo General del Instituto Federal Electoral disponible en: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Consejo_General/

partidos, pues la fórmula de financiamiento público se compone por porcentaje de la votación obtenida en la última elección.

De acuerdo con algunos especialistas los límites de la fiscalización son que “las faltas sustantivas sí vulneran principios rectores, como la equidad, y generalmente no son detectadas en los procesos rutinarios de revisión de informes, sino por medio de investigaciones *ad hoc* que deben llevarse a cabo mediante procedimientos administrativos en los que se garantice el derecho de audiencia de los implicados”¹⁵³. De ahí que se debiera sancionar con menor intensidad las faltas formales y con mayor severidad las sustantivas.

Si seguimos el argumento de Fernando Agís, sería responsabilidad de cada uno de los partidos establecer mecanismos educativos, de formación y vigilancia y control para evitar la corrupción entre sus miembros; es decir que se debería pensar en preparar a quienes detentarán el poder y contar también con una normatividad y una eficaz procuración de ésta. Una estructura clara, fuerte y democrática impregnada de valores sustanciales, vivenciales, permitiría entonces crear otra clase de políticos.

“La no imputabilidad de la persona física que comete la conducta ilícita incide de manera directa y grave en la efectividad de las normas de fiscalización. Pensemos, por ejemplo, en situaciones que involucran ilícitos cometidos por grupos disidentes o incluso dirigentes y candidatos perdedores. Si éstos no son imputables, entonces pueden ocasionarle al partido, en algunos casos, daños cuantiosos e irreparables”¹⁵⁴.

3.5. Primer acto federal de aplicación de la reforma electoral de 2007-2008.

El primer ejercicio de aplicación de la nueva reforma electoral sucedió en 2009, con el ejercicio federal de renovación de la Cámara de Diputados. La aplicación de la ley se analizará a través del ejercicio electoral de 2009.

A continuación se describen los montos de financiamiento público asignados a los partidos políticos nacionales. Con fundamento en lo señalado por el artículo 41 de la Carta Magna y el 78 del COFIPE, “el financiamiento público para las fuerzas políticas nacionales será calculado cada año,

¹⁵³ Agís, Fernando, *Fiscalización de los Recursos de los Partidos Político*, TRIFE, México, 2008, pp. 42.

¹⁵⁴ Agís, Fernando, *Op. Cit*, p.p. 42-43.

multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral a la fecha de corte de julio de cada año por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo vigente para el Distrito Federal.”¹⁵⁵. Por lo tanto, el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral era de 76,688,085 multiplicado por el 65% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal \$54.80 (cincuenta y cuatro pesos 80/100 m.n.) da como resultado un monto tal de \$2,731,623,587.70 (dos mil setecientos treinta y un millones seiscientos veintinueve mil quinientos ochenta y siete pesos 70/100 m.n.) a distribuir para el sostenimiento de las actividades ordinarias de 2009¹⁵⁶.

A continuación se presentan los porcentajes de votos obtenidos en la elección de 2006; así como el desglose en términos porcentuales para obtener los montos para actividades ordinarias, y consecutivamente los montos para actividades específicas.

Cuadro II. Concentrado de votación nacional emitida en las elecciones de 2006¹⁵⁷.

Partido Político Nacional o Coalición	Votación Nacional Emitida	%
Partido Acción Nacional	13,759,636	34.36%
Coalición Alianza por México	11,619,679	29.03%
Coalición por el bien de todos	11,941,842	29.83%
Partido Nueva Alianza	1,872,28	4.68%
Partido Alternativa Socialdemocrata y Campesina	845,751	2.11%
Total	40,033,191	100.00%

Con base en la votación y el monto para el ejercicio electoral de 2009 el financiamiento público se distribuirá de la siguiente manera: el 30%, en forma igualitaria entre los partidos políticos nacionales con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión y el 70%, según el porcentaje de la votación nacional emitida que hubiese obtenido cada partido político nacional con representación.

¹⁵⁵ Artículo 41. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 2008, pp. 58.

Artículo 78. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2008, pp. 58.

¹⁵⁶ Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, acta No. CG/28/2009, pp. 6

¹⁵⁷ Datos proporcionados por la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral mediante oficio número DEOE/031/2008 disponible en <http://normateca.ife.org.mx/normanet/archivos/ProyectoAcuerdoFPppns2009CG28-09.pdf>

La ley electoral dota a las fuerzas partidarias de una misma base económica y un porcentaje de acuerdo a la votación nacional anterior al ejercicio electoral en turno. De esta manera establece un equilibrio que procura la equidad y permite cuidar en el comportamiento de los miembros de la contienda electoral. El financiamiento público para los partidos políticos deberá distribuirse entre los distintos rubros que marca la ley, quedando de la siguiente manera para el año de 2009.

Cuadro III. Montos de financiamiento público para actividades específicas y permanentes 2009 de los partidos políticos nacionales¹⁵⁸

PARTIDO NACIONAL	30% <u>igualitario</u>	70% proporcional	Total actividades específicas	30% igualitario	70% proporcional	Gastos de campaña	Actividades ordinarias permanentes
Partido Acción Nacional	3,073,083.29	19,707,810.61	22,780,893.89	102,436,109.54	656,927,020.22	227,808,938.93	759,363,129.76
Partido Revolucionario Institucional	3,073,083.29	12,863,993.64	15,937,076.93	102,436,109.54	428,799,788.14	159,370,769.30	531,235,897.67
Partido de la Revolución Democrática	3,073,083.29	10,621,033.45	13,694,116.73	102,436,109.54	354,034,448.28	136,941,167.34	456,470,557.82
Partido Verde Ecologista de México	3,073,083.29	3,786,038.51	6,859,121.29	102,436,109.54	126,201,286.95	68,591,218.95	228,637,396.49
Partido del Trabajo	3,073,083.29	3,422,333.00	6,495,416.29	102,436,109.54	114,077,766.67	64,954,162.86	216,513,876.21
Partido Nueva Alianza	3,073,083.29	2,682,852.00	5,755,908.89	102,436,109.54	89,427,520.15	57,559,088.91	191,863,629.69

Se dotó a todos los partidos políticos nacionales para actividades específicas una base económica de \$3,073,083.29 (Tres mil setenta y tres millones ochenta y tres mil pesos 29/100). Mientras que para actividades permanentes se dotó de una base igualitaria de \$102,436,109.54 (Ciento dos millones cuatrocientos treinta y seis mil ciento nueve pesos 54/100) lo cual permitió tener una base equitativa en financiamiento público para ser consecuente con el principio de equidad. Así también cada partido político recibió un monto específico para gastos de campaña, tal y como se observa en la columna siete de la tabla anterior, los montos oscilaron entre los \$227,808,938.93 (Doscientos veintisiete millones ochocientos ocho mil novecientos treinta y ocho mil pesos

¹⁵⁸ Tabla de elaboración propia con información del acuerdo del Consejo General del IFE con número CG28/2009

93/100) siendo éste el financiamiento para gastos de campaña más alto. Mientras que el más bajo fue de \$57,559,088.91 (Cincuenta y siete millones quinientos cincuenta y nueve mil ochenta y ocho pesos 91/100). La otra partida presupuestaria se asignaría con base en los resultados obtenidos en el ejercicio electoral de 2006. -según lo establecido en el calendario anual aprobado por el Consejo General-¹⁵⁹. Los montos del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y específicas serán ministrados de forma mensual, y lo relativo a gastos de campaña será dividido en seis ministraciones que deberán ser entregadas en los primeros seis meses del año. Esto configura un claro escenario de fiscalización, ya que al ser mensuales, las ministraciones pueden ser objeto de control por parte de la Unidad de fiscalización.

Adicionalmente a estos recursos el régimen de financiamiento mexicano permite aportes privados¹⁶⁰ con un tope que no podrán superar el 10% del monto establecido. Las principales vías para que los partidos alleguen recursos privados son: a) las cuotas de los afiliados, b) las donaciones, y c) los créditos de entidades financieras¹⁶¹.

Los topes de gastos de campaña funcionarán bajo las siguientes reglas:

a) Para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar el día último de noviembre del año anterior al de la elección, procederá en los siguientes términos: “El tope máximo de gastos de campaña será equivalente al veinte por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial”¹⁶². Mientras que para b) la elección de diputados y senadores, a más tardar el día último de enero del año de la elección “el tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa será la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la

¹⁵⁹ Artículo 78. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 2008, pp. 58.

¹⁶⁰ Artículo 78.4, apartado B y C, sección I, II, II, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, 2008, pp. 58-69.. Se especifica que los recibos expedidos por las aportaciones deberán contener nombre completo y domicilio, clave de elector, y en su caso, registro federal de contribuyente del aportante, con la finalidad de hacer visible cuanto y quien apoya a determinado partido, además de fijar un tope que favorece la equidad en la competencia.

¹⁶¹ Woldenberg, José, *Relevancia y actualidad en la contienda político-electoral*, en Carrillo, Manuel Et. al, *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, FCE, 2003, p.25.

¹⁶² Artículo 229, *Ibidem*, pp. 179

elección presidencial entre trescientos¹⁶³. Las donaciones pueden ser realizadas por personas físicas y/o morales. La nueva legislación electoral establece que toda donación deberá ser pública; es decir, con nombre y apellido, para que así el electorado pueda visualizar quién o quiénes –agentes externos- apoyan a determinado partido político. Además, como ya se mencionó anteriormente, las precampañas se encuentran actualmente reguladas por la Ley Electoral que guía cada una de las acciones de los políticos en escena. Para el año en que solamente se renueve la Cámara de Diputados, la cantidad a que se refiere esta fracción será actualizada con el índice de crecimiento del salario mínimo diario en el Distrito Federal; y para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo para gastos de campaña será la cantidad que resulte de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate¹⁶⁴.

A continuación se hace un recorrido por el proceso de precampañas electorales de 2009, con la finalidad de mostrar que desde este primer momento del proceso existen irregularidades por parte de todos los partidos políticos con representación nacional.

3.6. Ejercicio de fiscalización de las precampañas a nivel federal

Una de las principales innovaciones de esta reforma fue la fiscalización de las precampañas. Para conocer su impacto analizamos las actas del Consejo General del IFE, en donde se analizaron los informes de precampañas. Se ha elaborado un cuadro comparativo que intenta mostrar las diferencias, las faltas económicas y la catalogación de cada una de las fuerzas partidarias. El Consejo General del IFE fijó el tope de gasto para precampaña, así como el impacto de las sanciones que emitió el Consejo General. Para este ejercicio el Consejo General aprobó el techo financiero para precampañas en “\$214,628.04 (doscientos catorce mil seiscientos veintiocho pesos 04/100

¹⁶³ Recordemos que las aportaciones individuales tienen que ver con donaciones de grupos de interés o instituciones (empresas, corporaciones, etc) créditos, etc. A partir de la reforma este tope se modificó; anteriormente se consideraba el 10% del total del financiamiento público ordinario.

¹⁶⁴ Artículo 229, *Op.cit*, pp. 179

M.N.)”¹⁶⁵. Lo cual comprende: gastos de propaganda como pintados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares. Gastos operativos de la precampaña como los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares. Así mismo los gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto sin olvidar los gastos de producción de los mensajes para radio y televisión¹⁶⁶

El 10 de abril de 2009 los Partidos Políticos entregaron 4887 informes de precampaña, de conformidad con el artículo 83 del COFIPE. El 15 de mayo de 2009, en sesión extraordinaria el Consejo General aprobó la resolución respecto a las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de precampaña correspondientes al proceso electoral 2008-2009. A partir de la revisión de cada uno de los informes presentados por parte de cada una de las fuerzas partidarias, la Unidad de Fiscalización encontró las siguientes anomalías.

Cuadro IV. Análisis de las faltas a la normatividad electoral y su evaluación

Partido Nacional	Tope de gastos para precampaña	Sanción emitida por el Consejo General	Financiamiento total par actividades ordinarias	Nivel de impacto económico por partido político
Partido Acción Nacional	\$214,628.04 (doscientos catorce mil seiscientos veintiocho pesos 04/100 M.N.)	\$18,358.00 (Diez y ocho mil trescientos cincuenta y ocho pesos 00/100 M.N)	\$759,363,129.76 (Setecientos cincuenta y nueve millones trescientos sesenta y tres mil ciento veintinueve pesos 76/100 M.N.)	\$759,344,771.76 (Setecientos cincuenta y nueve millones trescientos cuarenta y cuatro mil setecientos setenta y un pesos 76/100 M.N)
		Clasificación de la falta		% de impacto sobre el financiamiento
		Leve		0.0024%
Partido de la Revolución Democrática		\$647,571.60 (Seiscientos cuarenta y siete mil quinientos setenta y un pesos 60/100 M.N)	\$456,470,557.82 (cuatrocientos cincuenta y seis millones cuatrocientos setenta mil quinientos cincuenta y siete pesos 82/100 M.N)	\$455,822,986.22 (Cuatrocientos cincuenta y cinco millones ochocientos veintidós mil novecientos ochenta y seis pesos 22/100 M.N)
		Clasificación de la falta		% de impacto sobre el
		Leve		

¹⁶⁵ Acuerdo del Consejo General del IFE por el que se fija el tope de gastos de precampaña por precandidato a diputado para contender en el proceso electora federal de 2008-2009, CG542/2008, disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2008/Noviembre/28%20noviembre/CGo281108ap17.pdf> pp. 9.

¹⁶⁶ Artículo 229, *Op.cit*, pp. 179

				financiamiento 0.1418%
Partido Revolucionario Institucional	\$214,628.04 (doscientos catorce mil seiscientos veintiocho pesos 04/100 M.N.)	\$475,992.80 (Cuatrocientos setenta y cinco mil novecientos noventa y dos pesos 801/100 M.N)	\$531,235,897.67 (quinientos treinta y un millones doscientos treinta y cinco mil ochocientos noventa y siete pesos 67/100 M.N)	\$530,759,904.87 (Quinientos treinta millones setecientos cincuenta y nueve mil novecientos cuatro pesos 87/100 M.N)
		Clasificación de la falta		% de impacto sobre el financiamiento
		Leve		1.882%
Partido Verde Ecologista de México	\$214,628.04 (doscientos catorce mil seiscientos veintiocho pesos 04/100 M.N.)	NO CUANTIFICABLE Amonestación Pública	\$228,637,396.49 (Doscientos veintiocho millones seiscientos treinta y siete mil trescientos noventa y seis mil pesos 49/100 M.N)	\$228,637,396.49 (doscientos veintiocho millones seiscientos treinta y siete mil trescientos noventa y seis mil pesos 49/100 M.N)
		Clasificación de la falta		% de impacto sobre el financiamiento 0%
Partido del Trabajo	\$214,628.04 (doscientos catorce mil seiscientos veintiocho pesos 04/100 M.N.)	\$284,412.00 (Dos cientos ochenta y cuatro mil cuatrocientos doce pesos 00/100 M.N)	\$216,513,876.21 (Doscientos dieciséis millones quinientos trece mil ochocientos setenta y seis mil pesos 21/100 M.N)	\$216,229,464.21 (Doscientos dieciséis millones doscientos veintinueve mil cuatrocientos sesenta y cuatro pesos 21/100 M.N))
		Clasificación de la falta		% de impacto sobre el financiamiento
		Leve		0.131%
Partido Nueva Alianza	\$214,628.04 (doscientos catorce mil seiscientos veintiocho pesos 04/100 M.N.)	\$5,480.00 (cinco mil cuatrocientos ochenta pesos. 00/100 M.N.).	\$191,863,629.69 (Ciento noventa y un millones ochocientos sesenta y tres mil seiscientos veintinueve 69/100 M.N)	\$191,858,149.69 (Ciento noventa y un millones ochocientos cincuenta y ocho mil ciento cuarenta y nueve 69/100 M.N)
		Clasificación de la falta		% de impacto sobre el financiamiento
		Leve		0.0028%
Partido Convergencia	\$214,628.04 (doscientos catorce mil seiscientos veintiocho pesos 04/100 M.N.)	\$32,880.00 (Treinta dos mil ochocientos ochenta pesos 00/100 M.N)	\$204,172,727.93 (Doscientos cuatro millones setecientos doce mil setecientos veintisiete pesos 93/100 M.N)	\$204,139,847.93 (Doscientos cuatro millones ciento treinta y nueve mil ochocientos cuarenta y siete pesos 93/100 M.N)
		Clasificación de la falta		% de impacto sobre el financiamiento
		Leve		0.0161%
Partido Socialdemócrata	\$214,628.04 (doscientos catorce mil seiscientos veintiocho pesos 04/100 M.N.)	\$48,059.60 (Cuarenta y ocho mil cincuenta y nueve pesos 60/100 M.N)	\$142,832,372.14 (Ciento cuarenta y dos millones ochocientos treinta y dos mil trescientos setenta y dos pes 14/100 M.N)	\$142,832,372.14 (Ciento cuarenta y dos millones ochocientos treinta y dos mil trescientos setenta y dos pes 14/100 M.N)
		Clasificación de la falta		% de impacto sobre el financiamiento
		Leve		0.0336%
		Suma de las sanciones		% total por sanciones monetarias
TOTAL		\$1,512,754.00 (Un millón quinientos doce mil setecientos cincuenta y cuatro pesos 00/100 M.N)		2.1%

El criterio aplicado por el Consejo General para la imposición de sanciones en caso de que así se amerite fue el siguiente:

“el monto implicado que tiene la conducta o conductas que integran la falta forma sancionable, así como la consideración de aquellas conductas en las que no sea cuantificable el monto involucrado; que la sanción genere un efecto disuasivo que evite posible conductas ilegales futuras;

que exista proporción entre la sanción que se impone y la falta que se valora”¹⁶⁷.

Con dicha imposición sancionadora se esperaba favorecer y fortalecer el proceso electoral de manera inmediata. No obstante, el sistema de sanciones aplicado para disuadir conductas negativas de los precandidatos en los procesos de precampaña no tuvo mayor alcance que la sanción monetaria, la cual por cierto fue muy baja en comparación con el presupuesto global asignado. Lo que se esperaba es que pudiese evitar nuevas prácticas fuera de la ley, empero, eso no es así.

Si el partido político en cuestión es sancionado con una multa que esté dentro de su alcance económico, la sanción no trascenderá más allá del pago de la misma. Los motivos pueden ser múltiples, ya que el partido político mide el alcance de su acción negativa y ponderará lo qué más le convenga. Una acción fuera de los marcos de la ley le podrá representar una multa pero el resultado de esta violación le podrá convenir aun más, ya que si su estrategia funciona tendrá un mayor impacto entre los electores. Los costos resultan insuficientes para evitar conductas negativas.

Las multas que fueron emitidas por el Consejo General del IFE no son significativas para el financiamiento que reciben los partidos políticos. Las sanciones que resolvió el Consejo general sólo impactaron en un 2.1% sobre el financiamiento global de las fuerzas partidarias, lo cual es sumamente reducido. Lo que emite esta resolución de Consejo es una falta de credibilidad. Este porcentaje no es significativo para incidir en la conducta de un partido. Sólo el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática alcanzaron el 1% de sanción. El Consejo General determinó que no contaba con elementos para considerar que las conductas infractoras fueron cometidas con *intencionalidad* o dolo; en cambio determinó que sí se desprende una *falta de cuidado* por parte del partido político para dar cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas por el reglamento de la materia.

Las faltas constituyen según el Consejo General y la Unidad de Fiscalización sobre los recursos de los partidos políticos, un escenario de

¹⁶⁷ Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los ingresos y gastos de los precandidatos de los partidos políticos nacionales correspondientes al proceso electoral 2008-2009, CG186/2009, pp. 336

descuido, que de manera general no persigue intencionalmente dañar al sistema ni contravenir la ley vigente; es decir, no se considera la existencia de faltas, ni violación a la ley; no hay irregularidades. Entonces, estamos frente a una normatividad que valida y permite actos fraudulentos, los cuales son considerados como descuido, o bien frente a una ley que impide el correcto funcionamiento del sistema y favorece prácticas fuera del marco de la ley.

A partir de lo que se ha expuesto, queda clara la enajenación de la ley electoral en las precampañas; prueba de ello es que ninguna fuerza política quedó exenta de presentar irregularidades en sus procedimientos fiscalizadores.

Para la autoridad electoral los montos y motivos de las faltas de los partidos políticos no son en realidad considerables, son leves, de bajo impacto para el funcionamiento de la democracia; considera las omisiones como meramente administrativas. Esto genera que los actores calculen el riesgo de incurrir en estas conductas, pues si pueden pagar las multas no les preocupa hacerlas. Para modificar esta conducta la omisión debería tener consecuencias que impacten en el partido político, ya que de lo contrario es sumamente difícil generar un cambio más profundo. La consecuencia debe disuadir una acción negativa en contra de la democracia.

El punto de discusión no es si se llena o no un formato, si se reporta o no un cheque con los datos necesarios, si se abre o no una cuenta con los datos requeridos, si se pintó o no una barda, etc. La situación de fondo es mucho más que eso. Se trata del uso correcto del dinero público para eficientar los procesos de transparencia y equidad en la competencia. Pese a la reforma, la ley permite que los partidos políticos cometan actos ilegales, sin el respeto a los mecanismos de control, sin el cuidado requerido para el manejo de recursos públicos y sin mesura en los gastos que se realizan. Sin cumplir con el deber de transparentar sus procesos.

Cuando un partido político no cumple con los mecanismos de control es porque la ley se lo permite. El diseño de la fiscalización de las precampañas debe ser de fortaleza legal, de vigilancia adecuada, y de obligaciones partidarias claras que permitan generar un ambiente electoral transparente y equitativo. Mientras se permita que los partidos actúen con descuidos y las resoluciones del Consejo General lo validen con acciones tan mesuradas, la

democracia política-electoral será siempre una democracia a medias, sin fuerza y claridad en lo que se persigue. Así mismo, los procesos de selección de candidatos seguirán siendo procesos que carezcan de veracidad, de apertura y transparencia.

La aplicación efectiva de las normas radica en buena medida en el diseño de las mismas, con base en los bienes jurídicos que pretenden cuidar o tutelar. De acuerdo con la doctrina del derecho, la eficacia de las normas depende fundamentalmente de tres aspectos:

- 1) “Una adecuada técnica en su elaboración
- 2) La posibilidad de parte de la autoridad para verificar su cumplimiento
- 3) La imposición de sanciones como elemento disuasivo”¹⁶⁸.

Es evidente que la eficacia de la norma no se limita únicamente a estos tres aspectos, por ello agregaría una cuarta, que es el fomento para actuar con responsabilidad y cuidado.

“Toda norma debe tener *prima facie* una serie de atributos: claridad, coherencia, integridad, simpleza, entre otras. En el campo de la fiscalización los atributos de la norma no son distintos; sin embargo, es importante que desde su elaboración se eviten problemas de integración e interpretación, en aras de proteger uno de los principios fundamentales que rigen el ente electoral, y quizá el principal: la certeza”¹⁶⁹.

Elemento que si bien no se ignora, no esta bien cuidado en la norma. Douglas North, en su obra denominada Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, señala que las instituciones son creadas para regular la interacción social, cultural, política y económica y que además éstas determinan la interacción entre las distintas esferas¹⁷⁰. Así también, tienen la función de reducir las incertidumbres en los procesos de los seres humanos en contextos de toma de decisiones o elecciones. El procedimiento de fiscalización imposibilita a los detentores de la ley realizar una buena aplicación, dejando entreabierto la posibilidad de que se filtren actos y hechos fraudulentos que

¹⁶⁸ Bonifaz Alfonso, Leticia, *El Problema de la eficacia en el Derecho*, Porrúa, México, 1999, pp. 266

¹⁶⁹ Sempé Minvielle, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, Porrúa, México, 2005, pp. 242

¹⁷⁰ North, Douglass C. *Instituciones, Cambio Institucional y desempeño económico*, FCE, México, 2006, pp. 17-18.

debiliten a la democracia electoral. Tanto el diseño como la aplicación son determinantes para asegurar un proceso electoral limpio, democrático y certero.

Los límites son más claros cuando se considera que las sanciones impuestas a los partidos políticos se basan única y exclusivamente en los informes presentados por ellos mismos, sin considerar otros elementos como las denuncias externas, los medios de comunicación, etc.

Llama la atención que no se trate de una sola queja, sino de cientos¹⁷¹ para cada uno de los partidos políticos, información que deberá ser tomada en cuenta. Es obvio que si fiscalizamos en torno a la información que emiten los propios partidos políticos será una fiscalización parcial. Lo importante es integrar más y mejores filtros en el proceso de fiscalización como las quejas bien formuladas por actores externos, ya sean ciudadanos o miembros de otros partidos, medios de comunicación, etc.

La fiscalización de las precampañas no es un ejercicio menor, pues dibuja claramente el escenario para las campañas electorales. Si el proceso previo a las campañas estuvo lleno de “descuidos”, el uso de los recursos en las campañas resultará mayormente descuidadas. Uno de los principales problemas gira en torno al bajo costo de la consecuencia. La ley no contempla un costo sustancial que evite las prácticas fuera de la ley.

Los partidos políticos seguirán reportando lo que la autoridad electoral le solicite y ésta continuará sancionando con pocas posibilidades de cambiar las conductas. Si no se procura impartir justicia a través de una ley que cuide verdadera y sustancialmente la democracia y sus procesos, el debilitamiento institucional seguirá creciendo. A los partidos políticos no les preocupa pagar multas porque el beneficio de violentar la ley es mucho mayor. Pues una vez obtenido el resultado, esto les permite gozar de mucho más recursos con lo que podrán pagar lo que las autoridades les impongan. En el diseño las sanciones son sumamente bajas y de poco impacto como para incidir en el comportamiento del los partidos políticos.

¹⁷¹ www.ife.org.mx/observadoreselectorales

Capítulo IV.

El Distrito Federal y Coahuila a la luz de la reforma electoral.

En este capítulo abordaremos la experiencia de la fiscalización de las campañas en los procesos electorales del estado de Coahuila y el Distrito Federal, ya que en ambos casos se suscitaron eventos que pusieron a prueba el marco legal electoral respecto a la aplicación de la norma sobre el rebase de topes en gastos de campaña. Ambos casos nos permitirán observar los actos resolutorios que emitieron las autoridades electorales con base en cada una de las normas regulatorias.

La ley electoral reformada de 2008 prohibió a los principales actores del juego electoral: partidos, candidatos y ciudadanos en general la contratación de espacios publicitarios; redujo los tiempos de campaña electoral y sumó la regulación sobre las precampañas, que fueron supervisadas por las autoridades electorales de cada uno de los estados, incluido el Distrito Federal.

Nuestro sistema institucional se basa en un sistema de normas, el cual es conocido como orden jurídico que aglutina una pluralidad de reglas que permiten la delegación de funciones, así como la mecánica operativa por competencias. En ese sentido “una norma pertenece, pues, a un orden determinado únicamente cuando existe la posibilidad de hacer depender su validez de la norma fundamental que se encuentra en la base de ese orden”¹⁷². Entonces, sólo la validez de las normas de un orden jurídico puede ser deducida de su norma fundamental, que no se da a través de un acto mecánico, sino de un acto de voluntad, costumbre o procedimiento legislativo.

La norma fundamental o de base es en donde se depositan las conductas de los individuos. “Una norma fundamental indica cómo se crea un orden al cual corresponde, en cierta medida, la conducta efectiva de los individuos a quienes rige”¹⁷³. Esto no significa que no deba existir discordancia, puesto que si no, no tendría caso el orden normativo. Lo importante de esta norma fundamental gira también en torno a la legalidad y legitimidad que se dará a través de la relación entre derecho y fuerza lo que dará su efectividad.

Nuestro sistema jurídico obedece a un orden jerárquico que contempla la

¹⁷² Kelsen, Hans, *Teoría pura del Derecho*, Eudeba, Argentina, 2009, pp.111

¹⁷³ Kelsen, Hans, *Op.Cit.* pp. 115

actuación de las distintas instituciones y actores. En ese sentido, primeramente estará la Constitución cuya función esencial es la de designar a los órganos encargados de la creación de normas generales y el procedimiento que debe seguir. “Estas normas firman lo que se denomina legislación”¹⁷⁴. Así mismo, los tratados internacionales referente a los derechos fundamentales deberán estar tutelados dentro de éste primer nivel.

Inmediatamente después encontramos las normas generales emanadas del proceso legislativo, las cuales determinan no sólo los órganos y el procedimiento, sino también y sobre todo el contenido de las normas individuales que han de ser dictadas por las autoridades judiciales y administrativas. La legislación determina la creación y el contenido de las normas. “Las leyes pertenecen, pues, a la vez, al derecho material y al derecho formal; el código penal y el código civil son completados por códigos de procedimiento en lo penal y lo civil; las leyes administrativas, por las leyes de procedimientos administrativos”¹⁷⁵

Kelsen señala que hay una fuente de derecho en toda norma general o individual, en la medida en que derivan de ella deberes, responsabilidades o derechos subjetivos. Así, el fallo de un tribunal es para una de las partes del proceso la fuente de obligación particular y para la otra del derecho subjetivo correspondiente, generándose un esquema de equilibrio y dinamismo complejo basado en la implementación de la democracia.

En un tercer nivel encontramos la jurisdicción. Una norma general sólo adquiere su verdadero sentido después de haber sido individualizada. Ésta es la función de las sentencias de los tribunales, de lo que se denomina jurisdicción o poder judicial¹⁷⁶. Es un verdadero acto creador de derecho. Se consideran distintas variables: lo que dice la ley, su aplicación y los hechos concretos con el fin de realizar una impartición adecuada de jurisdicción.

La jurisdicción y la administración suelen desempeñar la misma función, la cual se esfuerza en obtener una conducta social deseada por el legislador, y recurre a actos de coacción en caso contrario. Sin embargo, la jurisdicción y la administración no están organizadas del mismo modo. Los tribunales gozan, por razones históricas, de una independencia de la que carecen casi siempre

¹⁷⁴ Kelsen, Hans, *Op. Cit*, pp.119.

¹⁷⁵ Kelsen, Hans, *Op. Cit*, pp.119.

¹⁷⁶ Kelsen, Hans, *Op. Cit*, pp.121

las autoridades administrativas. Muchas veces son los Tribunales los que respaldan o revocan un proceso administrativo. Considero que los Tribunales son los únicos capaces de dotar de razón y docilidad a la ciudadanía, puesto que el prestigio de éstos será determinante para la gobernabilidad del país.

Como podemos observar nuestro orden jurídico no es un sistema de normas yuxtapuestas y coordinadas del todo, es un orden jurídico complejo, de pesos y contrapesos, de facultades y límites que permiten tutelar los derechos, principios y normas. “Hay una estructura jerárquica y sus normas se distribuyen en diversos estratos superpuestos”¹⁷⁷ para poder convivir en sociedad. Así mismo, la alternativa planteada por la norma superior en su determinación de la norma inferior excluye la posibilidad de una verdadera contradicción entre las dos normas.

En ese sentido, el sistema jurídico mexicano está diseñado de tal manera que respeta y sigue esta lógica. Los estados de la federación mexicana tienen dentro de sus estructura interna atribuciones similares a un marco federal, ya que este mismo esquema en lo estatal les permite poder realizar las actividades político-electorales dentro de su ámbito de competencia, lo cual fortalece la autonomía e independencia ante el Estado central, y así mismo, en caso de que las autoridades no logren resolver de manera adecuada (según el demandante o quejoso), el caso puede turnarse a nivel federal para realizar un último acto de revisión y dictar así sentencia inatacable o bien darle orden y solicitud al órgano correspondiente para su resolución¹⁷⁸.

A nivel federal los órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador son a) el Consejo General, b) la Comisión de denuncias y quejas, c) la Secretaría del Consejo General. Los consejos y las juntas ejecutivas, locales y distritales, en sus respectivos ámbitos de competencia, fungirán como órganos auxiliares para la tramitación de los procedimientos sancionadores.¹⁷⁹

Dichas autoridades podrán iniciar procedimientos sancionadores ordinarios. “El procedimiento para el conocimiento de faltas y aplicación de

¹⁷⁷ Kelsen, Hans, *Op. Cit*, pp.118.

¹⁷⁸ Milbrath, L.W. y M. Goel, *Participación política*, Ed. Boston, 1977, p.p. 139.

¹⁷⁹ Artículo 356, del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, IFE, México, 2008, pp. 262.

sanciones administrativas podrá iniciar a instancia de parte, o de oficio cuando cualquier órgano tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras”¹⁸⁰ Las quejas o denuncias presuntas por violación a la normatividad electoral podrán presentarse por cualquier persona, ciudadano o partido político; siempre y cuando se cumplan con los requisitos necesarios establecidos en el artículo 362 del COFIPE, que de manera general deberán contener, nombre, fecha, firma, dirección para recibir notificaciones, pruebas, etc. El proyecto de resolución lo recibirá cada comisión de quejas que este instaurada en cada localidad.

Así mismo, podrá realizarse un procedimiento especial sancionador que contempla las faltas o violaciones al Artículo 41 constitucional, en el apartado III, que señala que el Instituto Federal Electoral será la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos¹⁸¹ en los procesos de precampaña, campaña y elecciones. Se podrá iniciar un proceso especial sancionador si los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales no se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados¹⁸². Además, si una conducta infractora está relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión durante la realización de los procesos electorales de las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el IFE.

En materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos son “órganos competentes para la tramitación y resolución de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, y en su caso de las agrupaciones políticas nacionales a) el Consejo General, b) La unidad de fiscalización, c) la Secretaría del Consejo General”¹⁸³. La lógica que se seguirá

¹⁸⁰ Artículo 361, del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, IFE, México, 2008, pp. 267.

¹⁸¹ Artículo 41,III, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, IFE, México, 2008, pp. 61

¹⁸² Artículo 134, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, IFE, México, 2008, pp. 201

¹⁸³ Artículo 372, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, IFE, México, 2008, pp. 280

es la señalada en el Artículo 373 del COFIPE en donde la “Secretaría del Consejo General recibirá las quejas a que se refiere el presente capítulo y las turnará de inmediato a la Unidad de Fiscalización. Así mismo las quejas podrán presentarse en los órganos desconcentrados del Instituto”¹⁸⁴. La Unidad de Fiscalización después de solicitar la información y pruebas a las partes, elaborará el proyecto de resolución correspondiente, para ser presentado a consideración del Consejo General, y éste una vez que conozca el proyecto de resolución, procederá a imponer, en su caso las sanciones correspondientes. El artículo 378 señala que para fijar la sanción se tomarán en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta; es decir las circunstancias de modo, tiempo y lugar: “en el que se produjo la falta, b) para determinar la gravedad de la falta se analizará la importancia de la norma trasgredida y los efectos que genere respecto de los objetivos y los bienes jurídicos tutelados por la norma; y c) en caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa”¹⁸⁵.

El marco general de acción para los estados de la federación seguirá está misma lógica. Sólo en caso de que las autoridades u organismos estatales no den una respuesta apegada a derecho que satisfaga a los actores involucrados, éstos tendrán la posibilidad de realizar una nueva queja, denuncia o acto de revisión o impugnación ante el máximo poder electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien determinará si procede o no dicha demanda; es decir, evaluará si es de su competencia, y en caso de que no sea así, la turnará a la instancia correspondiente para su revaloración, así como posiblemente se realizará una recomendación.

Hemos elegido estudiar los procesos electorales del Distrito Federal y el estado de Coahuila de Zaragoza. En cada una de estas entidades, analizaremos la aplicación de la reforma, su seguimiento y posibles limitaciones; y reflexionaremos sobre el marco de acción electoral, así mismo se hará énfasis en las particularidades de operación entre ambas entidades, ya que a pesar de que la Constitución Política de México permea de manera general las leyes estatales y del Distrito Federal, cada caso generó particularidades. La reforma constitucional prohibió la contratación de

¹⁸⁴ Artículo 373, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, IFE, México, 2008, pp. 281

¹⁸⁵ Artículo 378, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, IFE, México, 2008, pp. 284

propaganda en materia electoral en medios electrónicos y estableció que ésta debe realizarse a través de los tiempos del Estado de acuerdo con lo que marca el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE. Esta disposición reduce el financiamiento y al mismo tiempo se transforma en un proceso y mecanismo de fiscalización resuelto.

Esto último señala claramente un blindaje, ya que evita la contratación directa entre partidos políticos y medios de comunicación. Se trata de un mecanismo de fiscalización y control implícito dentro de la ley, ya que al no existir contrataciones entre el partido y los medios de comunicación se entendería que se autoregula de manera sencilla. Sin embargo, la medida representa un fuerte desafío, pues el IFE deberá monitorear las transmisiones por televisión y radio. Lo que demanda una infraestructura tecnológica y humana permanente y cuidadosa de su labor.

4.1. Distrito Federal

Las modificaciones resultado de la reforma de 2008 en la legislación del Distrito Federal tienen como finalidad mejorar la calidad de los procesos respecto a la transparencia, actuación de los candidatos, el uso adecuado de los recursos y dar salida a problemas relacionados con la ejecución de acciones que dañan los procesos electorales en el Distrito Federal.

La reforma al Estatuto de Gobierno, máximo orden regulatorio en el Distrito Federal, y el Código Electoral del Distrito Federal se han adecuado a lo planteado en la ley suprema establecida en la Constitución sobre lo relativo al financiamiento y fiscalización, intentando disuadir prácticas indebidas por parte de los actores políticos, así como evitar con eficacia y prontitud posibles desviaciones de recursos por parte de funcionarios, personajes de la política u otros actores que pretenden influir a favor de un candidato o partido político.

Se creó con base en lo que señala el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal la nueva Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, la cual tiene dentro de sus principales responsabilidades supervisar los recursos de los partidos políticos del Distrito Federal y velar por el mejoramiento en la fiscalización y la transparencia y la nueva normatividad de precampañas,

evitando la prolongada y conflictiva etapa previa al proceso de campañas y las elecciones¹⁸⁶.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que las campañas electorales,

“no podrán durar más de noventa días para la elección del Jefe de Gobierno, ni más de 60 días cuando se elijan diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales. Respecto a las precampañas electorales se establece que no podrán abarcar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas.”¹⁸⁷ El Artículo 226 del Código Electoral del Distrito Federal establece que los “procesos de selección interna para candidatos a Jefe de Gobierno tendrán una duración de 50 días, y para los de candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa de 30 días, y no podrán extenderse después del 21 de marzo del año de la elección”¹⁸⁸.

El anterior Código en su artículo 147 establecía que las precampañas podrían iniciar hasta 180 días antes del registro de candidatos¹⁸⁹. Las modificaciones a la ley permitirán tener control sobre los tiempos y recursos de inversión en materia de precampañas, ya que así se podrá evitar que se inicien procesos con mucho tiempo de antelación, se evitará así la ventaja de unos sobre otros, y al mismo tiempo se favorecerá la equidad.

La ley señala que la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y el Instituto Electoral del Distrito Federal se realizará con base en lo que señala el artículo 41 constitucional. “Los límites a las erogaciones en sus precampañas y campañas. La suma total de aportaciones que realicen los simpatizantes no podrá exceder del 10% del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de Jefe de Gobierno”¹⁹⁰

Según el Código Electoral del Distrito Federal los competidores recibirán financiamiento público para el desarrollo de sus actividades: postular candidatos en las elecciones del D.F; formar frentes, coaliciones, y

¹⁸⁶ Artículo 124, *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, IEDF, 2008, pp.57.

¹⁸⁷ Art. 122, Fracción VII, *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, IEDF, 2008, pp. 40.

¹⁸⁸ Artículo 147. *Código Electoral del Distrito Federal*, 2005, pp.61.

¹⁸⁹ Artículo 226. *Ibíd.*, 2008, pp. 96

¹⁹⁰ Art. 122, Fracción III, *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, IEDF, 2008, pp. 40.

candidaturas comunes; y ejercer el derecho de réplica en los medios masivos de comunicación.¹⁹¹

En el Distrito Federal para participar en la competencia electoral, los partidos tienen acceso al financiamiento público. El financiamiento público directo¹⁹² forma parte del presupuesto asignado a cada una de las fuerzas políticas con representación de acuerdo a lo que marca la ley. Aunque los partidos políticos tendrán acceso al financiamiento privado directo e indirecto con los topes estipulados por el Código, queda claro que el financiamiento público deberá prevalecer sobre cualquier otro¹⁹³. Prevalece la norma de que no podrán hacer aportaciones o donativos, ni en dinero, ni en especie, los organismos públicos de cualquier nivel, los funcionarios públicos, los partidos políticos, las personas u organismos extranjeros o los ministros de culto.

El financiamiento público directo tiene dos modalidades: el financiamiento local, y las transferencias realizadas por la dirección nacional de cada fuerza partidaria que deseen participar. Este financiamiento provendrá del financiamiento Federal¹⁹⁴. El Artículo 40 del Código Electoral del Distrito Federal señala que los partidos políticos que “por sí mismos hubieren obtenido por lo menos el 2% de la votación total emitida en la elección de diputados a la Asamblea Legislativa por el principio de representación proporcional, tendrán derecho a financiamiento público de sus actividades”¹⁹⁵, el cual deberá ser destinado a actividades ordinarias, gastos de campaña y actividades específicas.

La fórmula para la distribución del financiamiento a los partidos políticos que deberá aplicar el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal consiste en “multiplicar el número de ciudadanos empadronados por un factor equivalente al 65% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal; de lo que resulte, el 30% se distribuirá en forma igualitaria y el 70% de acuerdo al porcentaje de la votación efectiva obtenida por los partidos políticos”¹⁹⁶ en la

¹⁹¹ Artículo 25. *Código Electoral del Distrito Federal*, México, IEDF, 2008, pp.10

¹⁹² Deberá destinarse exclusivamente a las actividades ordinarias, los gastos de campaña y las actividades específicas.

¹⁹³ Artículo 36. *Código Electoral del Distrito Federal*, México, IEDF, 2008, pp. 15

¹⁹⁴ Artículo 39. *Código Electoral del Distrito Federal*, México, IEDF, 2008, pp. 16. Las partidas de financiamiento público federal podrán ser utilizadas para sufragar los gastos generados por las actividades ordinarias permanentes que realicen los partidos políticos, bajo lo que determine el Código Electoral del Distrito Federal

¹⁹⁵ Artículo 40, *Ibíd.*, 2008, pp. 16

¹⁹⁶ Artículo 41, *Código Electoral del Distrito Federal*, México, IEDF, 2008, pp. 16

última elección de diputados a la Asamblea del Distrito Federal, por el principio de representación proporcional. Esta lógica de repartición del financiamiento deberá aplicarse en elecciones para “Diputados a la Asamblea Legislativa, Jefes delegacionales y Jefe de Gobierno”.¹⁹⁷

En cambio, para las elecciones intermedias se otorgará un monto equivalente al 40% del financiamiento público para actividades ordinarias. Para actividades específicas se tomará en cuenta el 3% del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias y se distribuirá bajo la combinación de igualdad y equidad (30% igualitaria, y 70% de acuerdo al porcentaje de votación).¹⁹⁸ Esta modificación ha reducido el monto total del financiamiento público, ya que el artículo 30 de la versión anterior del Código Electoral del Distrito Federal determinaba que para elección del Jefe de Gobierno se otorgaría el 100% de financiamiento y para las elecciones intermedias el 60%. Con la reforma se obliga a los partidos políticos a transparentar los procesos de selección interna de candidatos, además se hace más estricto la obligación de presentar informes.

La fiscalización de los procesos de selección interna será elaborada por la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, quien elaborará en su caso un informe favorable de no rebase de topes¹⁹⁹. La Unidad Técnica Especializada de Fiscalización también tendrá la facultad de emitir un proyecto de resolución desfavorable, ya que si se encuentran elementos que indiquen que se realizó una falta al orden normativo, o existan quejas ante la Comisión de Quejas que contengan los elementos formales necesarios para iniciar una investigación será obligación de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización realizar el procedimiento necesario de investigación y requerimiento de pruebas del acusado y el demandante para poder informar al Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal y para realizar un proyecto de resolución. Ante la resolución, los partidos políticos podrán iniciar un acto de impugnación ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal el cual analizará la información recabada por los órganos electorales a su disposición, también solicitará pruebas a los acusados para reformular un nuevo proyecto de resolución.

¹⁹⁷ Artículo 40, *Ibíd.*, 2008, pp. 16

¹⁹⁸ Artículo 41, *Ibíd.*, 2008, pp.16

¹⁹⁹ Artículo 55, *Ibíd.*, 2008, pp. 25

Se entiende que los precandidatos y candidatos se vigilarán entre sí y tendrán la posibilidad de presentar pruebas anómalas ante el Instituto Electoral del Distrito Federal para su demanda. Los precandidatos que resulten ganadores; pero no hayan respetado la ley, no serán registrados como candidatos en caso de una elección extraordinaria; es decir, no podrán participar, lo anterior para los actos de selección de candidatos.²⁰⁰ Lo anterior se convierte en un candado de control, ya que a través de este incentivo negativo se podría disuadir mayormente una conducta anómala.

El artículo 254 de la nueva legislación electoral de 2007-2008 del Distrito Federal señala que para gastos de campaña ni los partidos políticos, ni las coaliciones y sus candidatos podrán rebasar los topes para cada elección en la propaganda electoral, según lo que determine el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. Al tener que monitorear cada uno de los gastos que realizan los actores las tareas de fiscalización se ven ampliadas. Los gastos de topes de campaña contemplan lo siguiente:

“a) gastos de propaganda; b) gastos operativos de la campaña; c) gastos tendientes a la obtención del voto; y d) los destinados con motivo de la contratación de agencias y servicios personales especializados en mercadotecnia y publicidad electoral. No se considerarán dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos, institutos y fundaciones”²⁰¹

La legislación determina bajo la siguiente generalidad los lineamientos para los topes de gastos de campaña en donde se considerará la suma del financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto, siguiendo las reglas establecidas por el Código Electoral del Distrito Federal. Para obtener el tope de gastos de campaña, se multiplicará el número de días que tenga la campaña por el resultado del financiamiento público. En el caso de distritos y delegaciones, se considerará el número de electores de cada uno

²⁰¹ Artículo 254, *Ibíd.*, 2008, pp. 103.

conforme al último corte del Padrón Electoral al momento de realizar el cálculo. Consecuentemente, el número de electores del respectivo distrito o delegación se multiplicará por el factor de costo por ciudadano y el resultado obtenido será el tope de gastos de campaña del respectivo distrito o delegación. Salvo el Partido Político que obtenga mayor financiamiento público en términos de este Código, los demás Partidos Políticos podrán realizar transferencias de sus otras fuentes de financiamiento para los gastos de campaña, respetando los topes de gastos, especificando los montos de cada una de las transferencias y observando el principio de supremacía del financiamiento público sobre el privado.²⁰²

El armado institucional de los topes permitirá brindar una plataforma de despegue equitativa para mantener uno de los principales puntos nodales del edificio democrático: la equidad. Además, mientras las transferencias de terceros (financiamiento privado) no rebase los topes, y se determine su fuente, no habrá sanción alguna, lo cual permite a los partidos políticos seguir teniendo contacto con las bases, con sus simpatizantes. Con ello se fortalece también la relación partido-ciudadano.

En ese sentido el Estatuto establece “que fijará las nulidades de las elecciones de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de órganos político administrativos”.²⁰³ El sistema de nulidades para elecciones locales mantiene el principio establecido en la Constitución y el COFIPE de que solamente se pueden anular comicios por medio de causales concretas o explícitas cumpliendo los requisitos de presentación de una queja ante los órganos competentes. Los supuestos de las causales específicas para anular una casilla están contemplados en el Artículo 87 de la nueva Ley Procesal del D.F, que hablan sobre la correcta instalación de las casillas, la correcta recepción del voto, el correcto escrutinio y cómputo, los mecanismos de recepción y traslado de las boletas y material electoral, el levantamiento de acta. También, son motivos de anulación el ejercicio de la violencia física o presión sobre funcionarios de la Mesa Directiva de Casilla, existir irregularidades graves, no reparables durante la jornada electoral o en el

²⁰² Artículo 255m *Ibíd.*, 2008, pp. 104.

²⁰³ Art. 134. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, IEDF, 2008, pp. 43.

computo distrital, que en forma evidente hayan afectado las garantías del sufragio.²⁰⁴

Dentro de las causales de nulidad destaca en uno de los incisos lo referente al rebase de topes de gastos de campaña. Si se comprueba el rebase de los techos financieros, la ley establece la necesidad de convocar a elecciones extraordinarias, así como la nula posibilidad de participar nuevamente en la elección extraordinaria o la prohibición de que los infractores participen.

“Cuando el Partido Político o Coalición, sin importar el número de votos obtenido, sobrepase los topes de gastos de campaña en la elección que corresponda y tal determinación se realice por la autoridad electoral, mediante el procedimiento de revisión preventiva de gastos sujetos a topes, en términos de lo previsto en el Código. En este caso, el candidato o candidatos y el Partido Político o Coalición responsable no podrán participar en la elección extraordinaria respectiva”²⁰⁵.

Al especificar los hechos fraudulentos y precisar las razones para anular un proceso de elección, la ley propicia la claridad del proceso y genera confianza; pero abre un hueco de actuación al margen de la ley. Es claro que intenta incidir en el actuar del candidato imponiendo una consecuencia de su actuar de alto impacto (incentivo costoso). En este sentido también se tipifican claramente las violaciones sustanciales, que no podrán ser omitidas. El Artículo 90 de la Ley procesal del Distrito Federal tipifica y especifica las violaciones sustanciales “Cuando quede acreditado que el partido político que resultó triunfador en la elección violó las disposiciones fijadas por el Instituto relativas a la contratación de propaganda electoral, así mismo cuando un partido político o candidato financie directa o indirectamente su campaña electoral, con recursos

²⁰⁴ Artículo 87. *Ley procesal electoral para el Distrito Federal*, 2008, pp. 19 Este artículo es comentado por el Dr. Luis Medina Torres, disponible en *La justicia electoral en el Distrito Federal después de las reformas de 2007 y 2008*, colección sinergia, No. 8, IEDF, México 2008; quien dice que la redacción de este artículo referente a la anulación de la votación recibida en una casilla puede ser anulada “cuando se acrediten circunstancias que afecten las garantías del procedimiento electoral para la emisión libre, secreta, directa y universal del sufragio” tendiendo una base descriptiva de corte genérico, que no es más que la tutela de características democráticas del voto, y no se hace específico CONCRETO como son las causales específicas.

²⁰⁵ Artículo 88. *Ley procesal electoral para el Distrito Federal*, 2008, pp. 20, disponible en www.aldf.gob.mx/archivo-43cf136186da71fb0ef4e7f352d53b9f.pdf.

de procedencia distinta a la prevista en las disposiciones electorales”²⁰⁶.

El marco de acción electoral del Distrito Federal es claro en términos procedimentales; sin embargo la ejecución de dicha normatividad no ha sido tan clara. Los actores siguen llevando al límite la normatividad, siguen intentando hacer actos fraudulentos. En 2009, tuvimos un claro ejemplo de cómo los actores continuaron violentando la ley, y los órganos electorales resolvieron de una manera reducida y corta las inconformidades que se suscitaron en la elección para jefes delegacionales.

4.1.1. Operativización de la reforma electoral en el proceso electoral de 2009 en el Distrito Federal.

Bajo los nuevos parámetros que la reciente reforma estipulaba, el 8 de diciembre de 2008 el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) aprobó el reglamento de fiscalización para el proceso electoral del 2009 donde estableció el tope del 10% de las prerrogativas que reciban las fuerzas políticas. El 30% del recurso para las campañas podrán ser utilizados para bardas, distribución de folletos, etc. Los nuevos techos financieros y las nuevas políticas para el juego electoral complejizaron las dinámicas establecidas por los actores del juego electoral. La reciente reforma modificó sustancialmente el orden operativo en lo electoral para el Distrito Federal. Se aprobaron por unanimidad los topes de gastos de campaña de los partidos políticos para las elecciones de Diputados a la Asamblea legislativa capitalina y Jefes delegacionales para el proceso 2008-2009.

Para entender mejor lo que a continuación analizaremos es importante saber que el Distrito Federal está compuesto por 40 distritos electorales. Para los cálculos financieros se ha utilizado la nueva lógica de la Ley Electoral, el costo por ciudadano se fijó en \$3.5691, monto que fue multiplicado por el número de ciudadanos registrados en el padrón electoral de cada distrito (40 distritos). Éstos oscilaron entre \$540,742.65 el más bajo y \$833,386.91 el más alto, dependiendo de la demarcación o densidad electoral. La suma total del padrón

²⁰⁶ Artículo 90. *Ley procesal electoral para el Distrito Federal*, México, IEDF, 2008, pp. 20

fue de 7,370,399 ciudadanos registrados, por lo cual el monto total del tope de gastos ascendió a un total de \$26,305,643.35²⁰⁷.

Bajo la misma lógica, los partidos que contenderían con candidatos a jefes delegacionales fueron dotados de financiamiento público de la siguiente manera:

Cuadro V. Distribución de financiamiento por delegación política²⁰⁸

DELEGACION	CANTIDAD
ÁLVARO OBREGÓN	\$ 2,063,632.03
AZCAPOTZALCO	\$ 1,404,556.08
BENITO JUÁREZ	\$ 1,256,970.50
COYOACÁN	\$ 2,011,351.95
CUAJIMALPA DE MORELOS	\$ 468,257.93
CUAUHTÉMOC	\$ 1,735,321.82
GUSTAVO A. MADERO	\$ 3,782,396.83
IZTACALCO	\$ 1,276,682.60
IZTAPALAPA	\$ 4,986,980.17
LA MAGDALENA CONTRERAS	\$ 667,945.15
MIGUEL HIDALGO	\$ 1,142,149.19
MILPA ALTA	\$ 297,373.30
TLAHUAC	\$ 864,127.51
TLALPAN	\$ 1,774,267.77
VENUSTIANO CARRANZA	\$ 1,473,600.20
XOCHIMILCO	\$ 1,100,030.32

Dos elecciones delegacionales vivieron irregularidades que pusieron de realce las deficiencias de la recién modificada normatividad electoral, y que además puso en evidencia la actuación y dinámica operativa del Instituto Electoral del Distrito Federal, el Tribunal Electoral del Distrito Federal y la sala regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En la delegación Miguel Hidalgo y Cuajimalpa se discutió la posible anulación de la elección por un supuesto rebase de topes de gastos de campaña. En ambas elecciones la constancia de mayoría se otorgó a favor del Partido Acción Nacional.

²⁰⁷ Información disponible en <http://www.iedf.org.mx> en boletín de prensa/IEDF/UCSyT024.

²⁰⁸ Tabla de elaboración propia con datos obtenidos y disponibles en <http://www.iedf.org.mx> en boletín de prensa/IEDF/UCSyT024

4.1.2. Caso Miguel Hidalgo

A través de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Distrito Federal, se presentó una queja por parte de Ana Gabriela Guevara, candidata del Partido de la Revolución Democrática, PRD, a la jefatura delegacional de Miguel Hidalgo. La queja denunciaba una entrevista que Demetrio Sodi, contendiente para la misma jefatura por parte del Partido Acción Nacional, PAN, dio a Televisa durante la transmisión de la semifinal del fútbol mexicano. Ante ello y tal y como marca el Código Electoral del Distrito Federal, los Consejeros del IEDF integraron un proceso de investigación y sanción en contra de Demetrio Sodi, ya que consideraron que con esta entrevista Demetrio Sodi había rebasado los gastos de campaña porque se promocionó en tiempos adicionales en televisión fuera de los límites establecidos por la ley.

El IEDF investigó a partir de las pruebas presentadas por los quejosos, quienes demostraron que la tarifa de Televisa en el horario en que fue transmitida la entrevista era de \$330,000 (trescientos treinta mil pesos) por veinte segundos. Sodi promocionó su imagen al aire durante un minuto con 19 segundos, por lo que el costo de la transmisión habría superado \$1,200,000, (un millón 200 mil pesos)²⁰⁹. Contabilizando este hecho como parte de su propaganda electoral se comprobó que el monto por encima del tope de gastos ascendía a un millón sesenta y dos mil pesos. Lo anterior le dio al Tribunal Electoral del Distrito Federal el fundamento para anular la elección.

El 7 de septiembre de 2009 el Tribunal Electoral del Distrito Federal, TEDF, resolvió anular la elección de jefe delegacional en Miguel Hidalgo, al considerar que Demetrio Sodi había rebasado por \$1,062,000 (un millón sesenta y dos mil pesos) el tope de gastos de campaña por la entrevista realizada durante un partido de fútbol por la cadena televisiva Televisa (Televimex S.A. de C.V).²¹⁰ Con tres votos a favor y dos en contra, se revocó la declaración de validez y la constancia de mayoría que el Instituto Electoral

²⁰⁹ Tribunal Electoral del Distrito Federal, *Juicio de Revisión Constitucional*, expediente TEDF-JEL-063/2009, TEDF-JEL-098/2009, TEDF-JEL-103/2009, acumulados, de fecha 7 de septiembre de 2009, pp. 461.

²¹⁰ Tribunal Electoral del Distrito Federal, *Juicio de Revisión Constitucional*, expediente SDF-JRC-69/2009 y acumulado, de fecha 28 de septiembre de 2009, pp. 936.

había entregado a Sodi de la Tijera.²¹¹ Adolfo Riva Palacio, presidente magistrado del TEDF, ordenó al IEDF que emitiera la convocatoria a una elección extraordinaria, con la que se prohibiría expresamente la participación del Partido Acción Nacional, PAN.

Ante esta situación el PAN y su candidato impugnaron ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la decisión del Tribunal Electoral del Distrito Federal, argumentando que no se podía comprobar la contratación del espacio televisivo; la entrevista no debería considerarse dentro de los gastos de campaña. Demetrio Sodi solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, TEPJF, que analizara y resolviera la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, TEDF. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación rechazó analizar y resolver la impugnación que presentó el panista contra la decisión del TEDF. Declaró improcedente la facultad de atracción solicitada por el PAN, debido a la limitada exposición de motivos que sustentaran su petición.

El TEPJF con base en los artículos 189 fracción XVI y 189 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación²¹² resolvió revocar la resolución al

²¹¹ Tribunal Electoral del Distrito Federal, *Ibíd.*, pp.2.

²¹² Ejercer la facultad de atracción, ya sea de oficio, o bien, a petición de parte o de alguna de las Salas Regionales, para conocer de aquellos asuntos que por su importancia y trascendencia así lo ameriten, de acuerdo con lo previsto en el artículo 189 Bis de esta ley. La facultad de atracción de la Sala Superior a que se refiere la fracción XVI del artículo anterior, podrá ejercerse, por causa fundada y motivada, en los siguientes casos: a) Cuando se trate de medios de impugnación que, a juicio de la Sala Superior, por su importancia y trascendencia así lo ameriten. b) Cuando exista solicitud razonada y por escrito de alguna de las partes, fundamentando la importancia y trascendencia del caso. c) Cuando la Sala Regional que conozca del medio de impugnación lo solicite. En el supuesto previsto en el inciso a), cuando la Sala Superior ejerza de oficio la facultad de atracción, se lo comunicará por escrito a la correspondiente Sala Regional, la cual, dentro del plazo máximo de setenta y dos horas, remitirá los autos originales a aquélla, notificando a las partes dicha remisión. En el caso del inciso b), aquellos que sean partes en el procedimiento del medio de impugnación competencia de las Salas Regionales deberán solicitar la atracción, ya sea al presentar el medio impugnativo; cuando comparezcan como terceros interesados, o bien cuando rindan el informe circunstanciado, señalando las razones que sustenten la solicitud. La Sala Regional competente, bajo su más estricta responsabilidad, notificará de inmediato la solicitud a la Sala Superior, la cual resolverá en un plazo máximo de setenta y dos horas. En el supuesto contenido en el inciso c), una vez que el medio de impugnación sea recibido en la Sala Regional competente para conocer del asunto, ésta contará con setenta y dos horas para solicitar a la Sala Superior la atracción del mismo, mediante el acuerdo correspondiente, en el que se precisen las causas que ameritan esa solicitud. La Sala Superior resolverá lo conducente dentro de las setenta y dos horas siguientes a la recepción de la solicitud. La determinación que emita la Sala Superior respecto de ejercer o no la facultad de atracción será inatacable. *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, TEPJF, México, 2008, pp.52

Consejo General del Instituto Federal Electoral bajo el argumento de que era infundado el procedimiento sancionador para Sodi por la entrevista otorgada a Televisa, debido a las incongruencias entre lo que se notificó a quienes presentaron la denuncia y lo que aprobó el Consejo. El 22 de junio, los consejeros electorales del IFE declararon infundado el procedimiento especial sancionador contra Sodi de la Tijera y la empresa Televisa. Los consejeros determinaron que si bien se trataba de propaganda electoral, no se encontraron elementos para afirmar que la entrevista efectuada por Televisa durante la semifinal del fútbol fue pactada o pagada.

La entrevista del candidato del PAN constituye propaganda electoral; pero no es ilegal, porque no hay ley que lo prohíba. Nos encontramos ante un laguna de la norma. La reforma no consideró limitaciones con éstas características para que las televisoras no pudieran hacer tratos con algún partido o candidato.

La resolución del IFE es cuestionable, pues existen indicios de que la entrevista fue agendada con previo aviso, según consta en los anuncios de la página de internet y agenda de Sodi²¹³. Sin embargo, el IFE sostiene que ello no equivale a la contratación de tiempo en radio o televisión y que asumir lo contrario sería limitar la libertad de los periodistas para realizar entrevistas. La resolución se basó en el argumento de que mientras no haya una disposición que tipifique como infracción el contenido de una entrevista, su difusión y realización no constituyen delito alguno. Es decir, para asegurar una infracción, es indispensable acreditar la adquisición del espacio.

La anulación de la elección en Miguel Hidalgo determinada por el TEDF se vino abajo porque la sala regional del TEPJF decidió que no debía contabilizarse la entrevista de Sodi transmitida en Televisa, esto porque la sala superior del TEPJF ya había determinado que no podía ser sancionable y tampoco catalogada como donación, porque no hay pruebas de pago entre Sodi y la Televisora. Así mismo, el TEPJF ratificó el triunfo de Sodi y determinó que el IEDF actuó de forma ilegal y parcial en su labor fiscalizadora.

Tanto el IEDF con la decisión de anular la elección para jefe delegacional en Miguel Hidalgo y el TEDF enviaron una clara señal de

²¹³ Consejo General del Instituto Federal Electoral, Recurso de apelación, expediente SUP-RAP-234/2009; SUP-RAP-239/2009; SUP-RAP-240/2009; SUP-RAP-243/2009 Y SUP-RAP-251/2009, de fecha 4 de septiembre de 2009, pp. 38.

intolerancia hacia la impunidad y la simulación en los procesos electorales y actos fraudulentos. La sentencia del TEDF demuestra una comprensión más profunda y sofisticada de la naturaleza y función del derecho electoral. La anulación fue un hecho que mostró a una autoridad congruente y apegada a los marcos jurídicos para actuar y resolver frente a los involucrados sus posibles actos fraudulentos.

Los magistrados del TEDF no dudaron en utilizar las facultades y herramientas a su alcance para calificar y sancionar el evidente “caso omiso a la ley” cometido por Demetrio Sodi con su “entrevista” en medio de un partido de fútbol. Es claro que todos los argumentos de Sodi apuntaban a que su propaganda fuera catalogada como una entrevista y no como un acuerdo de voluntades, lo que implica una donación en especie de tiempo en la televisión y una violación al artículo 267²¹⁴ del Código Electoral del Distrito Federal. Es muy difícil sancionar actos de esta naturaleza, ya que estrictamente cumplen con la normatividad correspondiente y aparentemente no hay nada fuera de la ley.

Sin embargo, aún si se decide no sancionar el acto en sí, como en su caso lo hizo el TEPJF con una mayoría de 4 votos, tendría que analizarse más de fondo y no de forma el acto. La nulidad de la elección de Jefe Delegacional en Miguel Hidalgo decretada por el TEDF es válida al punto de que el TEDF consideró que la irregularidad era determinante para el resultado de la elección. El análisis tiene que ser más profundo y considerar los efectos o acciones de los actores involucrados. No debió representar ningún obstáculo para la sanción cuando se demostró la existencia de actos fraudulentos, ya que se podría considerar como una afectación a un bien jurídico.²¹⁵

A través de este caso hemos visto cómo opera la dinámica establecida en el orden jurídico mexicano. Los actores deben actuar ante una autoridad local, si ésta emite una respuesta que al actor no le parece adecuada tiene la posibilidad de proceder ante instancias federales. Por ello, Demetrio Sodi, solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

²¹⁴ Artículo 267. Durante las campañas electorales, los candidatos a un cargo de elección popular no podrán contratar por cuenta propia o interpusiste persona, tiempos y espacios en radio y televisión. Asimismo, ninguna persona física o moral podrá ceder gratuitamente tiempos y espacios publicitarios en medios de comunicación masiva a favor o en contra de algún Partido Político, Coalición o candidato, Código electoral del Distrito Federal, IEDF; México, 2008. pp.109.

²¹⁵ Tribunal Electoral del Distrito Federal, *Op.cit*, pp. 156.

Federación que absorbiera el caso e investigará la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

La Sala Regional DF del TEPJF revocó nulidad de la elección, consideró que la Unidad Fiscalizadora excedió sus facultades investigadoras y modificó indebidamente la materia de impugnación. Se modificó el dictamen del CG del IEDF y se declaró la validez de la elección que ganó el PAN al no demostrarse el rebase del tope de gastos de maneras sustancial. Se determinó que los gastos de campaña del PAN y su candidato fueron menores a la cantidad de \$468,257.93, fijada como tope de gastos de campaña para la elección de jefes delegacionales en Miguel Hidalgo por el CG del IEDF.

Si observamos la entrevista de forma aislada, ésta no genera sospecha, no es ilícita; pero al vincularla con todos los demás actos de la misma naturaleza, es decir, con todos los demás actos calificados y reconocidos como propaganda electoral –que fue lo hizo el IEDF–, entonces la entrevista sí constituye un elemento indispensable para fijar una sanción.

Es necesario mirar el todo en su conjunto; en otras palabras, una entrevista puede ser legal y sin perder esta cualidad, contribuir a generar una ilicitud que depende de las cualidades del conjunto al que pertenece, del todo. En este caso, del conjunto de todos los actos de propaganda que le rodean. Es así como la entrevista se vuelve ilícita, aunque las autoridades del TEPJF no lo hayan considerado así.

4.1.3. Caso Cuajimalpa

El 5 de julio de 2009 el Tribunal Electoral del Distrito Federal con tres votos a favor y dos en contra anuló la elección para Jefe delegacional en Cuajimalpa, en la que Carlos Orvañanos Rea resultó electo como jefe delegacional; se revocó la declaración de validez de la citada elección y con ello la entrega de la constancia de mayoría correspondiente. En consecuencia el Tribunal Electoral del Distrito Federal ordenó al Instituto Electoral del Distrito Federal emitir la convocatoria para una elección extraordinaria, en la que ni el Partido Acción Nacional, ni Orvañanos podrían participar²¹⁶.

Al estudiar las causales de nulidad de casillas hechas valer, se ordenó la anulación de 5 del total de las 350 casillas instaladas en el XXI Consejo

²¹⁶ TEDF-JEL 67, 107, 73, 104-2009, en el los apartados de resolutorios.

Distrital. Posteriormente, el Pleno ordenó la modificación del Dictamen realizado por la Unidad Técnica de Fiscalización del IEDF, relativo al rebase del tope de gastos de campaña, a fin de descontar los rubros que el PAN demostró que no debieron haber sido contabilizados para su candidato a jefe delegacional en Cuajimalpa de Morelos, consistentes en \$16,316.26. El rebase de tope de gastos de campaña acreditado por el TEDF fue de \$226,030.00, cantidad con la que se hizo un cálculo para determinar que el candidato del PAN había influido en por lo menos 8193 votantes. Dicha cantidad era mayor a los 4454 votos de diferencia sobre su opositor más cercano, Adrián Ruvalcaba y por tanto, se consideró determinante en el resultado de la elección²¹⁷.

En la resolución, elaborada por el magistrado Alejandro Delint García acompañado por los magistrados Adolfo Riva Palacio Neri, presidente del órgano electoral, y Darío Velasco Gutiérrez, y a la que se opusieron Armando Maitret Hernández y Miguel Covián Andrade, se modificó el cómputo del rebase que realizó la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del Instituto Electoral del Distrito Federal. El monto sólo se disminuyó en 16 mil 316.26 pesos, lo que aun así dejó un rebase de 226 mil 30 pesos, lo que demuestra que el uso excesivo de los recursos públicos influyó en la voluntad de los votantes²¹⁸. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recibió la solicitud del Partido Acción Nacional para cancelar la decisión del TEDF de anular los comicios en Cuajimalpa. La sala superior del TEPJF determinó no atraer el caso de Cuajimalpa, fue la sala regional en el Distrito Federal la que resolvió de manera definitiva e inapelable lo procedente en la elección de Cuajimalpa de Morelos. La Sala Regional Distrito Federal del TEPJF dio entrada a las impugnaciones presentadas por el PAN y PRD contra la sentencia del Tribunal Electoral del Distrito Federal, TEDF, que había resuelto anular la elección de jefe delegacional en Cuajimalpa.

El 28 de septiembre de 2009 los magistrados de la Sala Regional del Distrito Federal del TEPJF desecharon la anulación de la elección de jefe delegacional en Cuajimalpa y avalaron el triunfo del panista Carlos Orvañanos; argumentaron los magistrados que la fiscalización por el IEDF a través de la

²¹⁷ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recurso de reconsideración, expediente SUP-REC-88/2009, pp. 5.

²¹⁸ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Juicio de revisión constitucional, expedientes: SUP-SFA-75/2009, SUP-SFA-76/2009, de fecha 28 de septiembre de 2009.

Unidad Técnica especializada presentó serias ilegalidades e irregularidades, que fueron avaladas erróneamente por el TEDF. El TEPJF señaló que la Unidad Técnica especializada trascendió sus facultades.

La investigación precisó que en el dictamen emitido por la Unidad Técnica se encontraron irregularidades que, al corregirse, mostraron que el candidato erogó 308 mil 284 pesos, cifra menor al tope que era de 468 mil 257 pesos. Por ello, los magistrados del TEPJF tacharon de “ilegal y parcial” la labor del IEDF.²¹⁹

Los magistrados, a través de una entrevista publicada en el diario La Jornada, argumentaron que la facultad del IEDF para investigar indicios de violación de topes de campaña no es ilimitada, ni puede ejercerse discrecionalmente, porque eso vulneraría el principio de certeza en la actuación de la autoridad. Por ello debió circunscribir sus indagatorias a los hechos denunciados originalmente por el PRD y no ir más allá admitiendo indebidamente nuevos elementos entregados con posterioridad.²²⁰

La Unidad de Fiscalización tomó la decisión de agregar información a la investigación no solicitada, que tiene que ver con la entrega de enseres domésticos y promocionales. Para el TEPJF esto viola el principio de legalidad y seguridad jurídica. Los magistrados consideran que no tiene por qué sumarse información que el demandante no está solicitando y que además la considere para su acto resolutorio fuera de tiempo. La acción del TEPJF debería de considerar que, si un proceso contiene indicios de fraude y un Tribunal electoral local ha decidido que hay ilicitudes; los actores han aportado información evidencial; se tendría que tomar otro tipo de consideraciones para resolver y fundamentar adecuadamente. No hay duda de que estos dos casos pusieron a prueba la nueva reforma.

4.2. Coahuila de Zaragoza

La finalidad de la reforma electoral de 2007-2008 contemplaba el establecimiento de candados legales para evitar la intromisión de la corrupción, televisoras, y terceros ajenos a los procesos electorales. El caso del estado de Coahuila de Zaragoza es relevante, porque además de tener un marco

²¹⁹ Resolución disponible en:

http://www.tedf.org.mx/transp/art19/13/sent_jdc/sdf_jrc_65_09_y_acumulado.pdf

²²⁰ La Jornada, 29/09/2009, disponible en www.jornada.unam.mx/2009/09/29/

electoral mucho menos rígido y más permisible, en el momento en que el Ejecutivo Federal llamó a la votación de los congresos estatales para la validación de la reforma a la Constitución y el COFIPE, esta entidad federativa se opuso a la reforma. Las declaraciones del gobernador Humberto Moreira indicaban que el ejecutivo federal se había involucrado en el proceso de aprobación que sólo le competía a la asamblea legislativa del estado. Ante esta situación el Senado de la República hizo una llamado de atención, además de reiterarle que esta reforma constitucional sería aprobada por el principio de mayoría; es decir, que aunque el Congreso del estado votara en contra de la reforma, si la mayoría de los congresos estatales la avalaban, ésta reforma sería de carácter obligatorio para todas las legislaturas estatales.

Además de no querer adoptar los lineamientos constitucionales, este estado al mismo tiempo aprobó otro Código electoral, porque el gobernador argumentó que esta reforma violaba el principio del federalismo. Esto generó incertidumbre y un escenario de confusión; se presentaron recursos de acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las acciones emprendidas en la entidad²²¹. Se conformó un frente común de partidos locales de rechazo a la reforma electoral formados por el PAN, PT, PRD y Convergencia, porque consideraban que la reforma contenía disposiciones ventajosas que desequilibrarían la competencia electoral. Dicho frente presentó una demanda ante el Congreso estatal, la cual no procedió²²².

El 6 de febrero de 2009 se publicaron en el Periódico oficial del Gobierno del estado de Coahuila los cambios que alineaban la ley electoral de Coahuila con lo dispuesto en la Constitución Federal en donde se reconoce el orden jurídico político-electoral a través de sus órganos.

La Constitución del estado de Coahuila dispone como máxima autoridad electoral al Tribunal Electoral y señala que las resoluciones que expida éste serán inatacables y no podrán entrar a ningún tipo de controversia constitucional estatal²²³. En ese sentido, el Tribunal podrá resolver lo

²²¹Véase en

<http://www.scjn.gob.mx/2010/transparencia/Documents/Inf%20Otorgada%20Jur/2007/159.pdf>

²²² El universal, 31/05/2008

²²³ Artículo 158, sección IV, *Constitución política del Estado de Coahuila de Zaragoza*, México, IFE, 2009, pp. 86. En materia electoral, la interposición de los medios de impugnaciones constitucionales o legales no suspenderá los efectos de la resolución o el acto impugnado.

concerniente a impugnaciones²²⁴ de elecciones para gobernador, diputados y miembros de los ayuntamientos del estado; así también en contra de omisiones, actos, acuerdos o resoluciones del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila, que violen normas constitucionales o legales e impondrá sanciones en la materia²²⁵.

El Tribunal Electoral se convirtió en el máximo órgano de la entidad para procesar conflictos o quejas electorales que se presenten en el estado de Coahuila. Los partidos políticos tendrán que acatar cada uno de los ordenamientos que marca el Código Electoral del Coahuila. En ese sentido, la ley marca que los partidos políticos estatales y municipales gozarán de exención de impuestos y derechos estatales y municipales, dentro de los lineamientos constitucionales federales²²⁶. El financiamiento al cual podrán acceder las fuerzas políticas son el financiamiento público y privado. El primero de ellos se otorgará para el desarrollo ordinario de sus actividades permanentes, capacitación y fortalecimiento estructural y las actividades relacionadas a la obtención del sufragio popular²²⁷. El financiamiento público prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento y se otorgará anualmente por el Instituto a los partidos políticos con registro o inscripción de registro que hubieren alcanzado como mínimo el tres por ciento de la votación válida emitida en el Estado, tomando como referencia el último proceso electoral celebrado en la entidad²²⁸.

²²⁴ Las impugnaciones en materia electoral sólo procederán cuando lo solicitado sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o de la legalmente fijada para la instalación de los órganos de gobierno de que se trate o de la correspondiente a la de la toma de posesión de los funcionarios elegidos. Artículo 136, sección VIII, *Op. Cit.* pp.72.

²²⁵ Artículo 136, sección IV, *Constitución política del Estado de Coahuila de Zaragoza*, 2009, pp. 72.

²²⁶ Cfr. Artículo 115, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, IFE, México, 2008, pp. 155.

²²⁷ Artículo 45 y 46 del *Código Electoral del estado de Coahuila*, disponible en: http://www.te.gob.mx/gobernadores/coahuila/data/lesgisloc/codigo_electoral.

²²⁸ Para gastos de campaña:

I. En el año de la elección en que se renueven los poderes Ejecutivo, Legislativo y los Ayuntamientos, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente a la cantidad que por financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

II. En el año en que se renueven los poderes Ejecutivo y Legislativo, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al 80% del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

III. En el año de la elección en que se renueven solamente los Ayuntamientos o el poder Legislativo, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente

Los partidos políticos de la entidad podrán recibir recursos de sus órganos nacionales con la limitante de que “no podrán ser mayores al 50% del financiamiento público estatal”²²⁹, convirtiéndose así en un techo financiero para los partidos políticos locales. Así también se tendrá que respetar lo que marca el artículo 77 del COFIPE, en donde se señala que tampoco podrán realizar aportaciones o donativos precandidatos o candidatos a cargos de elección popular.

El financiamiento público al que tendrán derecho los partidos políticos se basará en los siguientes lineamientos generales que el Consejo General del Instituto determinará anualmente. El monto total por distribuir entre los partidos políticos será conforme al resultado de la multiplicación del número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral estatal, a la fecha de corte de septiembre de cada año, por el 25% del salario mínimo diario vigente en el Estado; así se obtendrá el resultado del financiamiento público anual para actividades ordinarias permanentes. Lo cual se distribuirá el 30% en forma igualitaria a los partidos políticos con representación en el Congreso Estatal, mientras que el 70% restante se distribuirá según el porcentaje de la votación estatal emitida que hubiese obtenido cada partido político con representación en el Congreso Estatal, en la elección local inmediata anterior de diputados. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente²³⁰.

El financiamiento privado estará compuesto por el financiamiento de los militantes, financiamiento de simpatizantes, por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos y financiamiento a los partidos con registro nacional por sus dirigencias nacionales. El total de las aportaciones de los militantes, simpatizantes y candidatos de un partido político, para gastos de campaña, “no podrá exceder del 10% del monto total de gastos de campaña que determine

al 70% del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año, y

IV. El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.

Artículo 45, *Ibidem*.

²²⁹ Artículo 44, del Código Electoral del estado de Coahuila, disponible en: http://www.te.gob.mx/gobernadores/coahuila/data/lesgisloc/codigo_electoral.

²³⁰ Artículo 45 del Código Electoral del estado de Coahuila, disponible en: http://www.te.gob.mx/gobernadores/coahuila/data/lesgisloc/codigo_electoral

para elección de Gobernador, y éste será el referente para elección de Diputados y miembros de Ayuntamientos”²³¹.

Queda estipulado que no se podrán realizar aportaciones, transferencias o donativos a los partidos políticos, por parte de ninguno de los poderes de los distintos niveles, dependencias y organismos, extranjeros, organismos internacionales, etc. Y que los actores que sí pueden ser donatarios tendrán que seguir cada uno de los lineamientos de transparencia que exige la ley y no rebasar los límites permitidos. Para ello, el Código establece que los partidos deberán emitir recibos y contar con un órgano interno que controle y supervise la recepción y administración de los recursos; así como de la formulación y presentación de los informes que deben rendir sobre sus ingresos y egresos y sobre los gastos de precampañas y campañas electorales; así como la planeación de dichos gastos a la Unidad de Fiscalización del Consejo General del Instituto electoral de Coahuila de Zaragoza²³².

En 2009 se creó la Comisión de Contraloría y Fiscalización del Instituto Electoral de Coahuila, cuyas principales atribuciones son las aclaraciones, datos y comprobaciones que considere necesarios para la adecuada revisión de los informes que presenten los partidos políticos, siguiendo el protocolo establecido, que encuentra concordancia con la Unidad de Fiscalización Federal. Por lo tanto, “la Comisión de Contraloría y Fiscalización está facultada para en cualquier momento, en el transcurso de las precampañas y campañas electorales, requerir a los partidos políticos y a los candidatos la información necesaria para realizar la fiscalización correspondiente, así como emitir recomendaciones con carácter preventivo cuando sea detectada alguna irregularidad relacionada con la planeación de los gastos de las precampañas o campañas electorales, según sea el caso”²³³.

²³¹ Artículo 46, *Ibíd.*

²³² Dicho órgano deberá acreditarse ante el Instituto por su representante legal dentro de los primeros quince días del mes de enero del año que corresponda, y será responsable de implementar los sistemas contables, catálogos de cuentas y lineamientos que para el control y supervisión del financiamiento establezca el Instituto. Artículo 44, fracción 5. *Ibíd.*

²³³ Para efectos de la revisión de los informes finales sobre los gastos de campañas electorales, la Comisión de Contraloría y Fiscalización dispondrá de treinta días hábiles, a partir de la entrega de los mismos, para emitir los dictámenes correspondientes. Dentro de los diez primeros días a la entrega de los informes por parte de los partidos políticos, la Comisión realizará observaciones sobre irregularidades y en caso de que existieren, se procederá de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo de la fracción anterior.

Con base en las reglas antes expuestas, existen causales de nulidades y consecuencias de las anulaciones en materia electoral que se encuentran respaldadas en la Ley de Medios de Impugnación Electoral de Coahuila. Dicha ley establece las causales de nulidad electoral para el Gobernador del estado, presidente municipal, y regidores y síndicos²³⁴. Se establece que si se da una impugnación y se anula un proceso electoral, la ley precisa que no se considerará el número de votos obtenidos como elementos para evitar ser sancionado; ya que sin importar si ganó o no, siempre y cuando se compruebe que se cometió un hecho fraudulento el candidato será sancionados según la ley.

Se observa que el Código Electoral del estado de Coahuila publicado el 6 de febrero de 2009 en el decreto 6 del Periódico Oficial del Gobierno del estado de Coahuila fue modificado y encausado con base en lo que ordena la Carta Magna de México, esto es parte del pacto federal y de la lógica del armado político de un sistema jurídico democrático. Hay algunas variaciones como son: la planeación estratégica de gastos, lo cual es interesante y diferente por tratarse de un mecanismo más que permite contrastar el marco jurídico con los hechos electorales²³⁵; es decir que dicha planeación permitirá dar seguimiento a los gastos que se realicen y si existe alguna modificación

La planeación y los informes parciales entregados con motivo de gastos de precampaña y campañas electorales de los partidos políticos, serán valorados por la Comisión de Contraloría y Fiscalización durante la revisión de los informes finales sobre los gastos de campañas electorales de la elección correspondiente.

La Comisión de Contraloría y Fiscalización dispondrá de 30 días hábiles para revisar los informes cuatrimestrales de los partidos políticos, ambos períodos empezarán a contar a partir del día siguiente en que se venza el plazo para su presentación. Una vez transcurridos dichos plazos sin que haya emitido el dictamen respectivo, los informes se considerarán aprobados.

La Comisión de Contraloría y Fiscalización rendirá el dictamen correspondiente al Consejo General del Instituto, para su aprobación o modificación en su caso, el cual deberá contener cuando menos: el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos; la mención de los errores o irregularidades encontradas en los mismos; y el señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos, después de haberles notificado con ese fin. Lo anterior, a efecto de que se tomen las medidas correctivas o se impongan las sanciones que correspondan.

Los partidos políticos podrán impugnar ante la autoridad correspondiente el dictamen y resolución que emita el Instituto, en la forma y términos previstos en este Código. Artículo 50. *Ibíd.*, 2009.

²³⁴ Art. 158-k. Constitución política del estado de Coahuila de Zaragoza, 2008

²³⁵ La planeación y los informes parciales entregados con motivo de gastos de precampaña y campañas electorales de los partidos políticos, serán valorados por la Comisión de Contraloría y Fiscalización durante la revisión de los informes finales sobre los gastos de campañas electorales de la elección correspondiente. Art. 50 *Código electoral del estado de Coahuila*, 2009, disponible en www.coahuila.gob.mx/archivos/filemanager/leyes/.../C_Electoral.pdf.

deberá estar sustentada. También es peculiar el sistema de anulaciones, que nos parece un mecanismo de control con un incentivo muy bajo; ya que si se anula algún proceso, el ganador no quedará exento de poder participar en el nuevo proceso que se convoque, variable que marca una clara diferencia con lo que pasa por ejemplo en el Distrito Federal.

A lo largo de la revisión de los distintos ordenamientos jurídicos se aprecia claramente que dependiendo el caso podrá implementarse alguna sanción en específico, como por ejemplo entrar a un proceso de investigación en caso de existir elementos que afecten la equidad en la competencia o bien una sanción inmediata como medida precautoria, amonestaciones económicas o sanciones, dependiendo la gravedad del asunto.

4.2.1. La reforma electoral en el proceso electoral de 2009 en el estado de Coahuila de Zaragoza

En este apartado describiremos el proceso electoral sucedido en Coahuila de Zaragoza, específicamente en uno de dos municipios que fueron anulados después de la elección en el mes de octubre de 2009, el municipio de la Madrid.

El 11 de febrero de 2009 con fundamento en el artículo 96 de la ley electoral, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral determinó los topes de gastos de campaña y precampaña. El artículo 145 establece que los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos tendrán que respetar los topes siguientes:

“1. Tanto para la elección de Gobernador como para diputado, el que resulte de multiplicar el 20% del salario mínimo diario vigente en la capital del Estado, por el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la Entidad, o bien el distrito que se trate, con corte al treinta y uno de diciembre del año anterior a la elección.

2. Para la elección de ayuntamientos y síndicos, el que resulte de multiplicar el 20% para los primeros y el 10% para los segundos, del salario mínimo diario vigente en la capital del Estado, por el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del municipio que se trate,

con corte al treinta y uno de diciembre del año anterior al de la elección. En ningún caso el tope máximo, para la elección de ayuntamientos, podrá ser inferior a dos mil salarios y tratándose de síndicos no podrá ser inferior a un mil salarios mínimos diarios vigentes en la capital del Estado \$54.47 (Cincuenta y cuatro pesos 47/100 M.N.)”²³⁶.

Recordemos que los conceptos comprendidos dentro de los topes son a) gastos de propaganda, b) operativos de la campaña, c) gastos de propaganda diarios, revistas, y otros medios impresos y electrónicos; y d) gastos de producción de mensajes para radio y televisión.²³⁷

Con base en el artículo 145 resultó que para la campaña de Gobernador en 2009 el tope de gastos fue de \$28,522,550.97 (Veintiocho millones, quinientos veintidós mil quinientos cincuenta pesos 97/100 m.n.). Respecto a cada uno de los ayuntamientos, el tope quedó en \$108,940.00 (ciento ocho mil novecientos cuarenta pesos 00/100).²³⁸ Así el cinco de octubre de 2009 iniciaron legalmente las campañas electorales para la renovación de Ayuntamientos en todos los municipios del estado de Coahuila de Zaragoza.

El 18 de octubre de 2009 se celebraron las elecciones en el estado de Coahuila. Tres días posteriores, conforme a la ley, el Comité Municipal Electoral llevó a cabo el cómputo municipal de la elección con los siguientes resultados

²³⁶ *Periódico oficial de Coahuila*, Secretaría General de Gobierno, Sábado 13 de febrero de 2010

²³⁷ Cfr. Artículo 145, *Código Electoral del estado de Coahuila*, México, 2010, disponible en www.coahuila.gob.mx/archivos/filemanager/leyes/.../C_Electoral.pdf

²³⁸ *Periódico oficial de Coahuila*, Secretaría General de Gobierno, de fecha 13 de febrero de 2010, publicado también en: JLE/RFE/004/2010, pp. 22.

Cuadro VI. Resultados del proceso de elección en el municipio de Lamadrid²³⁹

Partido Político	Número de votos
Partido Acción Nacional	581
Partido Revolucionario Institucional	573
Partido de la Revolución Democrática	22
Partido del Trabajo	4
Partido Verde Ecologista de México	2
Unión Democrática de Coahuila	1
Candidato Común SIC	0
Partido Nueva Alianza	1
Votos nulos	6
Total de votos	1210

Durante el proceso de análisis de los informes de gastos de campaña se encontraron algunas anomalías. La candidata a la presidencia municipal de Lamadrid, declaró en uno de los reportes parciales, haber rebasado ampliamente los topes de gasto de campaña establecidos para la renovación de Ayuntamiento. Se constató que el Partido Acción Nacional, PAN, ejerció coacción sobre los electores para que votaran a favor de Rosalinda Arredondo Esquivel, candidata para la presidencia municipal de Lamadrid por el PAN, lo que según el Código electoral del estado marca una falta grave a dichos preceptos. El poder judicial del estado de Coahuila demostró que se utilizaron los programas federales de combate contra la pobreza y desarrollo del campo, como es el caso de Oportunidades, 70 y más y Procampo²⁴⁰ como mecanismo condicionante a cambio de votos²⁴¹. Ante este hecho pudo aplicarse el artículo

²³⁹ Sentencia electoral 23/2009

²⁴⁰ www.sedesol.gob.mx

²⁴¹ A su vez, cada uno de ellos declara que dichos beneficios de asistencia social y de asistencia al campo, lo reciben cada dos meses, y que previo a las elecciones llevadas a cabo el 18 de octubre del presente, recibieron con varios días de antelación a las entrega normal que correspondía a calendario, la suma correspondiente a cada uno de los programas antes mencionados, a los que son acreedores y, ellos mismo, mencionan que dichos apoyos les fueron adelantados por motivo de las elecciones. Por último, los ciudadanos que constituyen los ocho casos objeto de este apartado expresan haber votado a favor del Partido Acción Nacional en la pasada jornada electoral celebrada el 18 de octubre en "agradecimiento" por la entrega de los fondos de asistencia social y de asistencia al campo. De lo anterior y de las declaraciones que realizan los ciudadanos ante fedatario público, podemos concluir que los ciudadanos al recibir anticipadamente los montos de los programas de los que son beneficiarios, se sintieron obligados a votar a favor del Partido Acción Nacional. Disponible en SM-JRC-177/2009 y acumulados, <http://200.23.107.66/SISCON/gateway.dll/nSentencias/nMonterrey/nSENSM2009/JRC/SM-JRC-0177-2009.htm>

81, fracción IX de la ley de Medios de Impugnación del Estado de Coahuila de Zaragoza, en donde se señala como causal de nulidad el uso de recursos federales para atraer más votos.

El Tribunal Electoral del Estado de Coahuila declaró la nulidad de los resultados de las elecciones celebradas el 18 de octubre de 2009 en el municipio de Lamadrid, Coahuila. Porque se ha causado agravio al rebasar en más del 100% del techo financiero fijado para la renovación de la presidencia del municipal. Lo anterior se deriva del informe parcial de egresos de las actividades en la obtención del sufragio popular signado por Ma. Alejandra Almaraz Gutiérrez, responsable del órgano interno del Partido Acción Nacional. En dicho informe, “la candidata a través de su partido político declara expresamente haber gastado 96,786.93 pesos aún faltando la mitad de la contienda electoral”²⁴², lo cual indica que duplicó el gasto establecido, lo cual en automático indica que la contienda no se realizó de manera equitativa y que el principio de certeza de los resultados no podría haber sido respaldado por ninguna autoridad electoral. “Todo lo anteriormente señalado, evidencian una falta grave y trascendental para los resultados de la elección, toda vez, que la competencia electoral, lejos de ser equitativa, se muestra desequilibrada exponencialmente por el Partido Acción Nacional”.²⁴³

En las elecciones de 2009 la votación del municipio de Lamadrid fue anulada por el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila a partir de una impugnación del Partido Revolucionario Institucional, que argumentó que existía un exceso de gastos de campaña de la candidata del Partido Acción Nacional.

El Tribunal ratificó la nulidad al comprobarse que el PAN rebasó en más de un 40% el gasto electoral y la comprobación de las anomalías electorales, se consideró que se violó la equidad electoral y al mismo tiempo se violó el principio de certeza lo que influyó directamente en el resultado electoral²⁴⁴.

Los Partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática impugnaron la resolución del Tribunal Electoral de Coahuila mediante la cual se

²⁴² Sentencia del Tribunal del Poder Judicial del Estado de Coahuila con número 23/2009, en versión electrónica, pp.22

²⁴³ Tribunal del Poder Judicial del Estado de Coahuila, Íbid, p.p. 24

²⁴⁴ Sentencia disponible en http://www.poderjudicialcoahuila.gob.mx/pag/TSJ/transparenciadoc/6acuerd/acuerdos/sentenciastribel/JE_23-2009.pdf, pp. 87

anulaban las elecciones realizadas en el municipio de Lamadrid. Aunado a ello el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México promovieron recursos de apelación ante el máximo órgano electoral de la entidad. Pese a las impugnaciones y frente a los resultados del 18 de Octubre de 2009, el Tribunal Electoral del estado de Coahuila ordenó la anulación, porque se comprobó que el PAN rebasó los topes en el municipio de Lamadrid por 42 mil pesos; y así se ordenó la realización de nuevas elecciones.

La sala Monterrey del Tribunal dio a conocer que la magistrada presidenta Beatriz Eugenia Galindo, junto con los demás magistrados determinaron declarar infundada la impugnación, confirmándose que si se habían rebasado los topes y se fijó el 4 de julio de 2010 para la realización de comicios extraordinarios en los municipios antes citados.²⁴⁵

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila (IEPCC) aprobó y expidió el 2 de febrero de 2010 la convocatoria para las elecciones extraordinarias en los municipios de Juárez y Lamadrid. Se coincidió en utilizar el mismo padrón electoral que en los comicios realizados en octubre de 2009.²⁴⁶ En este nuevo proceso electoral también participarían los mismos candidatos, hecho que no podría ocurrir en el Distrito Federal. En Coahuila, a diferencia del Distrito Federal, la ley permite participar al mismo candidato dentro de un nuevo proceso electoral, lo cual es muy criticable ya que no hay un incentivo negativo que verdaderamente disuada conductas, dañinas para los procesos democráticos. Es decir, que así como esta el diseño de la normatividad electoral en Coahuila de Zaragoza, el candidato y el partido político seguirán violentando la ley, pues pese a la comprobación de una falta a la norma, el candidato y/o partido podrá volver a contender. No hay un costo que permita generar un cambio de conducta en el infractor.

²⁴⁵ SM-JRC-177/2009, en su versión electrónica en la parte de estudio de fondo

²⁴⁶ Periódico oficial del Gobierno del Estado de Coahuila, febrero, 2010.

V. Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo hemos observado como es la recientemente modificada ley en términos electorales, qué lógica sigue y cuáles son los resultados que genera su aplicación a los ejercicios de precampaña nacional y las campañas del Distrito Federal en dos de sus delegaciones y en el municipio de Lamadrid del estado de Coahuila en el año 2009.

La reforma electoral de 2007-2008, sin duda alguna es un avance para el derecho electoral mexicano. No obstante, ha quedado probado a través de los ejemplos antes citados que no está generando un gran impacto en términos democráticos. Se observan a lo largo de los ejercicios de aplicación que aún posee grandes huecos, los cuales obedecen a variados factores.

Desde una crítica basada en la cultura política de México, es muy claro cómo opera la aplicación de la ley. A través de los ejemplos retomados en este trabajo de investigación queda claro que no importa violar la ley, al fin y al cabo los costos son bajos y los beneficios electorales son tantos que hasta el más ético puede verse seducido por los beneficios que se generará ante un acto desleal a la democracia. Así mismo, las posibilidades de ser descubierto en ilicitudes son técnicamente nulas, ante ello lo de menos es violar la ley. Se pueden utilizar programas de desarrollo social, entrevistas con calidad de monologo, proselitismo el día de la jornada electoral, etc. pues al fin y al cabo no pasa nada de relevancia, nada que impacte real y sustancialmente en la modificación de las malas prácticas electorales.

Mientras el derecho electoral a través de su ley aplicada por sus organismos no genere un impacto real, nada cambiará en la dinámica de nuestros procesos electorales. Si bien no podemos aplicar sanciones de carácter penal a partidos, si podemos generar un paquete de incentivos negativos que disuadan su conducta. Las multas son el ejemplo más burdo de una sanción, y reflejan la falta de sensibilidad a los procesos de elección, puesto que al fin y al cabo es dinero (en su mayoría) público. Las sanciones deben estar basadas en otra lógica, de lo contrario la política se convierte en un intercambio de favores y deja de ser negociación y propuestas para todos.

En el proceso de estudio de las leyes, las instituciones y sus competencias se observa claramente que el ejercicio jurisdiccional a veces es

una copia o interpretación mecánica de la ley electoral, pero como si ésta fuera la penal. Esto obedece a que las facultades que se le han otorgado a los tribunales locales y las salas regionales que componen el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de la ley, no son más que una reformulación inadecuada de lo que marcan algunas normas penales²⁴⁷. La actuación de los jueces y magistrados es deficiente desde el punto de vista operativo, porque el ejercicio que se implementa en un proceso de revisión constitucional, juicio de inconformidad, o bien un recurso de reconsideración no es más que la observancia de los hechos que informan los actores en cuestión. Tampoco existe un marco cuidado en donde los jueces y magistrados puedan actuar; es decir queda a una especie de libre interpretación, lo que genera decisiones ampliamente subjetivas, cargadas de una visión particular, ya que es imposible que con el marco de acción que actualmente tenemos, no se vean cuestionadas, debatidas y exhibidas las decisiones de los tribunales.

En un acto de revisión en torno al rebase de topes de gastos de campaña, sólo se interpreta la información, no se investiga, no se pondera, y mucho menos se analiza la falta en su conjunto. Hay casos que pasan a lo jurisprudencial cuando deberían atenderse en lo administrativo y político.

Nuestro derecho electoral sigue siendo limitado en términos de alcance político-democrático. Se genera un derecho electoral mexicano sumamente corto y de bajo impacto; pero sobre todo con muchas limitaciones para avanzar en el estadio democrático del que se presume internacionalmente.

Así mismo, las facultades tan limitadas de las autoridades electorales a quienes compete a la fiscalización, que se han evidenciado en este trabajo no responden a una lógica de evolución democrática. El Dr. Raúl Ávila Ortiz menciona en conferencia que la anterior integración del TEPJF había dictado tesis de avanzada; “procedimiento administrativo sancionador para la atención de quejas sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos y pruebas indirectas son idóneas para acreditar actividades ilícitas realizadas por los partidos políticos”²⁴⁸. En dichos estudios se aprecia claramente que la fiscalización es un proceso único que

²⁴⁷ *Compilación oficial de Tesis relevantes y Jurisprudencia 1997-2005*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005, pp. 483-486

²⁴⁸ *Tesis S3EL 037/2004*, *Compilación oficial de Tesis relevantes y Jurisprudencia 1997-2005*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005, pp. 833-835.

debería estar respaldado por una ilimitación de investigación para poder asegurar el correcto uso de los recursos correspondientes al financiamiento estipulado por la ley. En dichas tesis se observa que las autoridades poseían facultades de investigación e interpretación sobre asuntos que reflejaban ilicitud. Hecho que no fue considerado en la reforma de 2007-2008. El derecho electoral bajo esta lógica debiera asegurar la buena organización y recepción del voto ciudadano en vías de avanzar junto con la ciudadanía en el proceso de construcción y fortalecimiento de la democracia mexicana.

Si partimos de que el propio COFIPE señala en su artículo 105 que el IFE cuenta con la responsabilidad de contribuir al desarrollo de la vida democrática y asegurar a los ciudadanos sus derechos político-electorales, entonces entendemos que el IFE es el eje articulador de nuestra propia convivencia democrática²⁴⁹; es como el eje articulador de la vida política y democrática de nuestro país. En esta lógica los organismos y autoridades electorales serían como los encargados de regular la democracia, sus movimientos, sus actos, sus resultados; pero no como vigilantes sino como actores activos de la construcción de la misma. Porque desde mi punto de vista, la tarea de los jueces es mucho más que analizar los argumentos de los quejosos. De seguir en esa lógica, las resoluciones y acuerdos seguirán siendo carentes de relevancia para la vida política de este país. Es momento de entender, asumir y reformular al derecho electoral como un sistema, que es complejo y requiere de acción, y no sólo de interpretación.

Creo que para atender los huecos de la ley, de la reforma, y de su aplicación será necesario mirar desde dónde proviene el marco jurídico-electoral que actualmente rige nuestro sistema, así como quienes hacen los nombramientos. El primer paso para generar una política electoral de avanzada es retomar a los actores de la sociedad provenientes de la academia, de la sociedad organizada, de la ciudadanía en general, de los organismos internacionales y por último de los integrantes del cuerpo legislativo; ya que si seguimos en la lógica de que quienes formulan las leyes de este país son quienes se las aplican a sí mismos, no habrá una política electoral, ni derecho electoral de avanzada. Pensando desde la lógica de Herbert Simon, el legislador siempre va a velar por sus propios intereses, luego entonces,

²⁴⁹ Aragón, Manuel, Derecho electoral: sufragio activo y pasivo en Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, FCE, México, pp. 178-179

obtendremos una ley con exclusividades y con falta de elementos para su efectividad para todos, lo cual siempre generará inequidad. Además, el hecho de que el senado elija a los magistrados llena de especulaciones el escenario.

Además dónde queda el principio de representación. Si se designa a alguien que no tiene el respaldo de la población de manera clara, limpia y equitativa, qué calidad de democracia se está ofreciendo. Insisto, el viraje debe ir hacia un análisis mucho más profundo, mucho más sensible y coherente con los principios político-electorales de una democracia. No es posible tener un proceso de evaluación y calificación de una elección presidencial doce meses posteriores a la toma del cargo. Se requiere de una reformulación del sistema político para generar procesos con resultados efectivos desde la lógica de una democracia, donde el dinero y el más fuerte se sujete a la sensibilidad de un proceso de elección, de una decisión consensuada, donde la política sea la bandera que muestre al partido político y su candidato, y no el despilfarre de recursos que pueden destinarse a otras áreas de vital importancia para el avance integral de México.

Se debe favorecer un buen proceso electoral, ya que éste no es un mero acto administrativo. Es un proceso que define y establece el rumbo político, económico, social y cultural de un país entero. El proceso debe generar cambios en beneficio de las mayorías respetando las minorías, favorecer a las minorías en lo que éstas así lo necesiten y coadyuvar al proceso de integración entre las distintas esferas.

VI. Bibliografía

Acuerdo del Consejo General del IFE CG542/2008, disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-cuerdos/2008/Noviembre/28%20noviembre/CGo281108ap17.pdf>. Consultada en diciembre 2010.

Acuerdo del Consejo General del IFE con número CG28/2009

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, acta No. CG/28/2009.

Acuerdo emitido por el CG del IFE. CG28/2009.

Agís, Fernando, Fiscalización de los Recursos de los Partidos Político, TRIFE, México, 2008.

Aragón, Manuel, Derecho electoral: sufragio activo y pasivo en Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, FCE, México.

Aragón, Reyes, M, Legislación electoral comparada y garantías jurídicas del proceso electoral, en Elecciones y democracia ene América Latina, Capel, San José, 1988.

Arechavaleta, Carlos, Redefiniendo la democracia, En Voces y Contextos, Ed. Primavera, Tomo 3, Vol. 2, 2007.

Baca, Olamendi, Laura, et.al. Financiamiento público, Léxico de la política, FCE, México, 2000.

Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, Woldenberg, José, La reforma electoral de 1996: una descripción general, FCE, México, 1997.

Beyme, von Klaus, La clase política en el Estado de partidos, Ed. Alianza, Madrid, 2005.

Bobbio, Norberto, El futuro de la democracia, FCE, México, 2005.

Bonifaz Alfonso, Leticia, El Problema de la eficacia en el Derecho, Porrúa, México, 1999.

Cfr. Fernández, Francisco, Martínez, Fernando, Delitos electorales y faltas electorales, en El financiamiento electoral: Subvenciones y Gastos, en Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina, México, 2007.

Código electoral del Distrito Federal, IEDF; México, 2008.

Código Electoral del estado de Coahuila, México, 2010, disponible en www.coahuila.gob.mx/archivos/filemanager/leyes/.../C_Electoral.pdf.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, IFE, México, 2008.

Colomer, Josep, La incertidumbre de la democracia, en Gestión y análisis de políticas públicas, Instituto Nacional de la Administración Pública, No. 4, España.

Colomer, Josep, M, Instituciones Políticas, Ed. Ariel, España, 2001.

Compilación oficial de Tesis relevantes y Jurisprudencia 1997-2005, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

Consejo General del Instituto Federal Electoral disponible en: [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Consejo General/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Consejo%20General/) Consultada en diciembre 2010.

Consejo General del Instituto Federal Electoral, Recurso de apelación, expediente SUP-RAP-234/2009; SUP-RAP-239/2009; SUP-RAP-240/2009; SUP-RAP-243/2009 Y SUP-RAP-251/2009, de fecha 4 de septiembre de 2009.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE, México, 2008.

Córdova, Lorenzo, Murayama, Ciro, Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox, Ed. Cal y Arena, México, 2006.

Crespo, José Antonio, Elecciones y Democracia, en Cuadernillos de divulgación, IFE, México, 2008.

Dahl, Robert, La democracia, Ed. Taurus, México, 2006.

Dahl, Robert, La poliarquía, Ed. Tecnos, España, 2002.

De la Calle Humberto, Financiamiento político: público, privado y mixto, en Normas y buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina, Organización de Estados Americanos e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia electoral, San José, 2004.

Diario Oficial de la Federación, Consejo General del IFE, CG38/2009, México 30 enero de 2009.

Diccionario electoral, Instituto Nacional de estudios políticos A.C

Dick, The New Prince, Rebaussabce Books, Los Ángeles, 1999, disponible en <http://nytimes.com/books/first/m/morris-prince.html>, .

Dirección Ejecutiva de Organización Electoral mediante oficio número DEOE/031/2008 disponible en [http://normateca.ife.org.mx/normanet/archivos/ProyectoAcuerdoFPppns2009C G28-09.pdf](http://normateca.ife.org.mx/normanet/archivos/ProyectoAcuerdoFPppns2009C%20G28-09.pdf)

Douglas, North, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

Duverger, Maurice, Influencia de los sistemas electorales en la vida política, en Diez textos básicos de Ciencia Política, Ariel, España, 2001.

Duverger, Maurice, Los partidos políticos, FCE, México, 2006.

Duverger, Maurice, Los sistemas electorales en la vida política, en Diez textos básicos de Ciencia Política, Ariel, España, 2001.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, IEDF, 2008.

Ferreira, Delia, El control del financiamiento de la política, en Escenarios alternativos, No. 4. Invierno, Argentina, 1998.

Gómez, Alcántara, Marco Antonio, Las precampañas y el IFE, 2006, disponible en: <http://www.ife.org.mx>

González, Varas, Santiago, El financiamiento de los partidos políticos, Dykinson, Madrid, 1995.

Herbert, Alexander, Simon, March James, Teoría de la organización, Ed. Ariel, Barcelona, 1994.

<http://www.iedf.org.mx> en boletín de prensa/IEDF/UCSyT024

<http://partidodeltrabajo.org.mx/www/estatutos.php>. Consultada en diciembre 2010.

<http://partidodeltrabajo.org.mx/www/estatutos.php>. Consultada en diciembre 2010.

http://www.dailymotion.com/video/x9rhdr_demetrio-sodi-demetrio-sodi-hace-publicidad-indebida_school. Consultada en diciembre 2010.

<http://www.definicion.org/fiscalizacion>

<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/se/SE-ISS-08-07.pdf>, pp. 38-40

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/561362html>.

http://www.infoamerica.org/primeralatinobarometro_2010.pdf

<http://www.jornada.unam.mx/2009/05/15/index.php?section=capital&article=043n3cap>

http://www.nueva-alianza.org.mx/descargas/Estatutos_Nueva_Alianza.pdf. Consultada en diciembre 2010.

<http://www.pan.org.mx/portal/reglamentos>, http://www.nueva-alianza.org.mx/descargas/Estatutos_Nueva_Alianza.pdf. Consultada en diciembre 2010.

<http://www.partidoverde.org.mx/pvem/> Consultada en diciembre 2010.

http://www.prd.org.mx/portal/documentos/anexo_estatutos.pdf. Consultada en diciembre 2010.

http://www.prd.org.mx/portal/documentos/anexo_estatutos.pdf, <http://www.pan.org.mx/portal/reglamentos>. Consultada en diciembre 2010.

<http://www.pri.org.mx/priistastrabajando/pri/documentosbasicos>. Consultada en diciembre 2010.

<http://www.pri.org.mx/priistastrabajando/pri/documentosbasicos>. Consultada en diciembre 2010.

<http://www.scjn.gob.mx/2010/transparencia/Documents/Inf%20Otorgada%20Jur/2007/159.pdf>

<http://www.te.gob.mx/colecciones/Superior/2009/SFA/SUP-SFA-0075-2009>

http://www.tedf.org.mx/transp/art19/13/sent_jdc/sdf_jrc_65_09_y_acumulado.pdf

Huntington, Samuel, El sobrio significado de la democracia en Estudios Públicos, No. 33, Disponible en www.cepchile.cl/dms/archivo_1061_1157/rev33_huntington.pdf

Huntington, Samuel, La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX, Ed. Paidós, Barcelona, 1994.

Kelsen, Hans, Teoría pura del Derecho, Eudeba, Argentina, 2009.

Ley Órgánica del Poder Judicial de la Federación, TEPJF, México, 2008, pp.52

Ley procesal electoral para el Distrito Federal, 2008. Disponible en www.aldf.gob.mx/archivo-43cf136186da71fb0ef4e7f352d53b9f.pdf.

Lijphart, Arendt, Electoral systems and party systems. A study of twenty-seven democracies, Oxford University Press, Oxford, 1994.

Lipset, Seymour, Martin y Rokkan, Stein, División, sistemas de partidos y alineamientos electorales, Diez textos básicos de Ciencia Política, Ariel, España, 2001.

Macpherson, La democracia liberal y su época. Ed. Alianza, Madrid, 1982.

Medina, Torres, Luís, La justicia electoral en el Distrito Federal después de las reformas de 2007 y 2008, colección sinergia, No. 8, IEDF, México 2008.

Nassmacher, K,H, Campaign Finance in Finance in North America and Western Europe, West view Press, Boulder, 1933.

Nohlen, Dieter, Derecho electoral, en Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina, FCE, México, 2007.

Nohlen, Dieter, Sistemas electorales en su contexto, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2008.

Nohlen, Dieter, Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios en Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, México, 2007.

Nohlen, Dieter, Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios, en International Institute for Democracy and electoral assistance, disponible en http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/XVI.pdf

Nohlen, Dieter, Sistemas electorales y partidos políticos, FCE, México, 19943.

Nohlen, Dieter, Sistemas electorales, fundamentos y alcances, en Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral, IJ-UNAM, México, 1993.

Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús, Thimpson, José, Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina, FCE, México, 2007.

North, Douglass C. Instituciones, Cambio Institucional y desempeño económico, FCE, México, 2006.

Periódico oficial de Coahuila, Secretaría General de Gobierno, de fecha 13 de febrero de 2010, publicado también en: JLE/RFE/004/2010.

Popper, Karl, Sociedad abierta, universo abierto. Conversación con Franz Kreuzer, Ed. Tecnos, Madrid, 2008.

Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG186/2009.

Sánchez, Andrea, Francisco José, Las lagunas jurídicas en materia del financiamiento de precampañas políticas en México: las dos caras de la moneda; México 2002, disponible en www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/revista2/5.pdf

Sánchez, Andrea, José de Francisco, Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política, IJ-UNAM, México, 2002.

Sartori, Giovanni, Democracia en 30 lecciones, Ed. Taurus, México, 2009.

Sartori, Giovanni, ¿Qué es la democracia?, Ed. Taurus, México, 2008.

Sartori, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos, Ed. Alianza, Madrid, 1980, Cap. 5 y 6.

Sartori, Giovanni. Videopolítica (medios, información y democracia de sondeo). ITESM/FCE, México, 2003.

Schumpeter, J.A. Capitalismo, socialismo y democracia, Barcelona, Folio, 1984.

Schumpeter, J.A. Capitalismo, socialismo y democracia, Nueva York, 1947. Cap. 21.

SDF-JRC-0067-2009 Disponible en versión electrónica en: <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nDF/nSENSDF2009/jrc/sdf-jrc-0067-2009>. Consultada en enero 2011.

Sempé Minvielle, Carlos, Técnica legislativa y desregulación, Porrúa, México, 2005.

Sentencia del Tribunal del Poder Judicial del Estado de Coahuila con número 23/2009, en versión electrónica.

Sentencia disponible en http://www.poderjudicialcoahuila.gob.mx/pag/TSJ/transparenciadoc/6acuerd/acuerdos/sentenciastribel/JE_23-2009.pdf. Fecha de consulta mayo, 2011

Sentencia disponible: SM-JRC-177/2009 y acumulados, <http://200.23.107.66/SISCON/gateway.dll/nSentencias/nMonterrey/nSENSM2009/JRC/SM-JRC-0177-2009.htm> Sentencia electoral 23/2009

Serna de la Garza, José María, El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico, IJ-UNAM, México, 2008.

SM-JRC-177/2009, en su versión electrónica en la parte de estudio de fondo TEDF-JEL 67, 107, 73, 104-2009, en el los apartados de resolutorios.

Tesis S3EL 037/2004, Compilación oficial de Tesis relevantes y Jurisprudencia 1997-2005, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

Tribunal Electoral del Distrito Federal, Juicio de Revisión Constitucional, expediente TEDF-JEL-063/2009, TEDF-JEL-098/2009, TEDF-JEL-103/2009, acumulados, de fecha 7 de septiembre de 2009.

Tribunal Electoral del Distrito Federal, Juicio de Revisión Constitucional, expediente SDF-JRC-69/2009 y acumulado, de fecha 28 de septiembre de 2009.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Juicio de revisión constitucional, expedientes: SUP-SFA-75/2009, SUP-SFA-76/2009, de fecha 28 de septiembre de 2009.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recurso de reconsideración, expediente SUP-REC-88/2009.

Weber, Max, Economía y Sociedad, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

Weber, Max, Economía y sociedad, Primera parte, FCE, México, 2004.

Woldenberg, José, Financiamiento a la política, disponible en: www.bibliojuridica.org/libros/1347/21.pdf

Woldenberg, José, La construcción de la democracia, Plaza y Valdés, México, 2002.

Woldenberg, José, Relevancia y Actualidad de la Contienda político-electoral, en Dinero y contienda político-electoral, FCE, México, 2003.

Woldenberg, José. El financiamiento a la política, en Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas, coordinado por María del Pilar Hernández, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002. (Serie Doctrina Jurídica, 102).

www.jornada.unam.mx/2009/09/29/

www.sedesol.gob.mx

Zovatto, Daniel, "América Latina" en Manuel Carrillo, Et. al. 2003. Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia. FCE, México.

Zovatto, Daniel, Castillo, del Pilar, La financiación de la política Iberoamericana, IIDN-CAPEL, San José, 1998.

Zovatto, Daniel, Dinero y política en América Latina: una visión comparada, IDEA, Perú, 2003.

Zovatto, Daniel, El financiamiento electoral: Subvenciones y Gastos, en Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina, FCE, México, 2007.

.

