

RÉGIMEN ELECTORAL
MEXICANO Y LAS ELECCIONES
FEDERALES 2006

RÉGIMEN JURÍDICO Y FINANCIERO DE
LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y
CONDICIONES DE EQUIDAD EN LA
COMPETENCIA ELECTORAL





I. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En México, la Constitución Política concibe a los partidos políticos como entidades de interés público, lo cual implica su reconocimiento como sujetos de derecho y la consecuente obligación del Estado de garantizarles las condiciones necesarias para su desarrollo. Sobre esta base, el orden constitucional les reconoce a los partidos políticos tres fines fundamentales:

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

1. FORMACIÓN Y RECONOCIMIENTO LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En ejercicio de sus derechos constitucionales, los ciudadanos pueden asociarse de manera libre e individual para formar organizaciones que les permitan tomar parte en los asuntos políticos del país. Para que esa organización de ciudadanos se convierta en partido político y adquiera los derechos, las prerrogativas y las obligaciones concomitantes, es necesario que gestione y obtenga su registro o reconocimiento legal como tal ante la autoridad electoral, para lo cual es indispensable que previamente se haya constituido y haya obtenido su registro como agrupación política nacional.

Desde 1996, la legislación electoral reconoce y regula la figura de las agrupaciones políticas nacionales (APN). Las concibe como formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada. Su reconocimiento legal y su consecuente conversión en sujeto de los derechos, las prerrogativas y las obligaciones previstas por la ley está sujeto a la tramitación y obtención de su registro ante el IFE. Para tal efecto debe acreditar que cuenta con un mínimo de siete mil asociados en el país, un órgano directivo de carácter nacional, delegaciones en al menos diez entidades federativas, así como documentos básicos y una denominación distinta a la de cualquier otra agrupación o partido. Las APN gozan de un régimen fiscal especial y de financiamiento público para el apoyo de sus actividades editoriales, de educación, capacitación política e investigación socio-económica y política.

Hasta finales de 2003 las figuras de las APN y de los partidos políticos nacionales funcionaban con relativa independencia. Sin embargo, como resultado de una reforma aprobada en diciembre de ese año se determinó que únicamente las APN pueden convertirse en partidos políticos nacionales. Con esa reforma se busca fortalecer el régimen de partidos políticos, asegurando que únicamente puedan acceder a esa condición agrupaciones previamente constituidas que cuenten con una efectiva estructura y representatividad. Por tanto, cualquier otra forma de organización política ciudadana que pretenda convertirse en partido político nacional debe constituirse, obtener su registro y operar previamente como APN.

Establecida esta importante precisión, se puede señalar que el otorgamiento del registro a una APN como partido político nacional también es una atribución que la ley le confiere al Instituto Federal Electoral. Además, la denominación de partido político nacional se reserva exclusivamente a las APN que han obtenido el registro como partidos, para lo cual deben satisfacer dos requisitos esenciales:

- Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, el programa de acción y los estatutos que normen sus actividades.
- Contar con tres mil afiliados en por lo menos 20 de las 32 entidades federativas o bien 300 en por lo menos 200 de los 300 distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales; aunque la ley dispone que, bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados puede ser inferior a 0.26 por ciento de los electores inscritos en el Padrón Electoral que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria previa a la presentación de su solicitud.

El proceso para gestionar el registro como partido político nacional se sujeta a plazos y procedimientos claramente previstos en la ley, que invariablemente se desarrollan durante los dos años que median entre cada elección federal ordinaria. Por principio de cuentas, cualquier APN interesada en iniciar su trámite de registro debe notificarlo expresamente al IFE entre el 1 de enero y el 31 de julio del año siguiente al de una elección federal ordinaria y realizar una serie de actos constitutivos con el propósito de comprobar que cumple con los requisitos señalados. A la conclusión de los actos constitutivos y durante el mes de enero del año anterior al de la siguiente elección federal ordinaria, las APN interesadas deben presentar ante el IFE la solicitud de registro, acompañándola de los documentos probatorios requeridos.

El Consejo General del IFE es responsable de integrar una comisión que se encarga de examinar la documentación presentada y de verificar el efectivo cumplimiento de los requisitos y del procedimiento constitutivo exigidos, así como de formular los proyectos de dictamen de registro correspondientes. Sobre la base de este dictamen y dentro del plazo de 120 días contados a partir de la fecha en que tenga conocimiento de la presentación de las solicitudes, el Consejo General está facultado para emitir la resolución correspondiente.

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

En principio, el registro tiene carácter permanente y sólo se pierde por causales expresas y precisamente previstas en la ley (ver infra). En el proceso electoral federal 2006 contendrán ocho partidos políticos nacionales, de los cuales los seis primeros contaban con registro previo y los dos últimos lo obtuvieron durante el más reciente proceso de apertura de registros que se inició el primer semestre de 2004 y concluyó a mediados de 2005. Formalmente y para todos los efectos legales el orden de presentación de los partidos políticos se ciñe al criterio de antigüedad de su registro, que actualmente es el siguiente:



- Partido Acción Nacional (PAN)
- Partido Revolucionario Institucional (PRI)
- Partido de la Revolución Democrática (PRD)
- Partido del Trabajo (PT)
- Partido Verde Ecologista de México (PVEM)
- Convergencia (C)
- Partido Nueva Alianza (PANAL)
- Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (ASDC)

2. DERECHOS, PRERROGATIVAS Y OBLIGACIONES

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

Relacionados con su participación en procesos electorales:

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

Relacionados con sus actividades permanentes:

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

Además, la ley les confiere a los partidos políticos nacionales cuatro prerrogativas:

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

En contrapartida, la ley fija a los partidos políticos nacionales una serie de obligaciones que, atendiendo a su naturaleza y propósitos, se pueden agrupar en seis grandes rubros:

- Conducir todas sus actividades y ajustar la conducta de sus militantes al marco de la ley.
- Garantizar el cumplimiento de sus estatutos, cumplir con sus normas de afiliación, observar los procedimientos que hayan establecido para la postulación de sus candidatos, garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones y mantener en funcionamiento efectivo sus órganos estatutarios.
- Promover la cultura y valores democráticos, sosteniendo al menos un centro de formación política.
- Preservar su plena independencia.
- Utilizar el régimen de prerrogativas exclusivamente para el logro de sus fines fundamentales y permitir la práctica de auditorías y verificaciones respecto a sus ingresos y egresos.
- Comunicar a la autoridad electoral cualquier cambio a sus documentos básicos.

3. CONSTITUCIÓN DE FRENTES, COALICIONES Y FUSIONES

Se denomina **frentes** a los acuerdos formalmente suscritos por dos o más partidos políticos con el propósito de alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos, mediante acciones y estrategias específicas y comunes. Para formar un frente, los partidos tienen que suscribir un convenio en el que se precise su duración, causas y propósitos, así como la forma en que los partidos ejercerán sus prerrogativas en común. Estos convenios se tienen que formalizar ante el IFE, quien dispone de un lapso de diez días hábiles para resolver si cumplen con los requisitos legales establecidos. Los partidos que integran un frente conservan su personalidad jurídica, registro e identidad.

Se denomina **coaliciones** a los acuerdos formalmente suscritos por dos o más partidos políticos con el propósito de postular candidatos comunes en las elecciones federales, es decir, a los acuerdos para fines estrictamente electorales. Los partidos pueden formar coaliciones para todos los cargos federales de elección popular. Para tal efecto deben celebrar y registrar ante el IFE el convenio respectivo. En función del tipo de elección al que se aplica y al número de candidatos comunes que se postulan para una elección en particular, la ley distingue entre coaliciones de carácter total (que se hacen extensivas automáticamente a otros tipos de elección) y parcial (se ciñen estrictamente a un tipo de elección).



Son coaliciones totales –en el sentido de que sus efectos se hacen automáticamente extensivos a otros cargos de elección– las que se forman para postular candidatos comunes a: la presidencia (sus efectos se extienden automáticamente a las elecciones de los 500 diputados y los 128 senadores); a senadores por el principio de representación proporcional (se extienden a las elecciones del resto de los senadores y los 500 diputados); y a diputados por el principio de representación proporcional (se extienden a las elecciones de los 300 diputados de mayoría relativa).

Sólo se pueden dar coaliciones parciales, esto es, que no se extiendan y tengan efecto alguno sobre otros tipos de elección, cuando se circunscriben a la elección de senadores o diputados por el principio de mayoría relativa, pero siempre y cuando comprendan las fórmulas correspondientes a un mínimo de seis y un máximo de 20 de las 32 entidades federativas en el caso de los senadores de mayoría y a un mínimo de 33 y a un máximo de 100 de los 300 distritos uninominales en el caso de los diputados.

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

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

Todos los convenios de coalición deben ser presentados ante el presidente del Consejo General del IFE y a más tardar 30 días antes de que se inicie el registro de candidaturas de la elección correspondiente, salvo en el caso de la elección presidencial, ya que el convenio se tiene que presentar entre el 1 y el 10 de diciembre del año anterior al de la elección. El Consejo General del IFE está facultado para resolver sobre todas las solicitudes de convenio de coalición y todas sus resoluciones son definitivas e inatacables.

De hecho, para efectos de las elecciones federales de 2006 se han conformado dos coaliciones de carácter total, es decir, que postularán candidatos comunes a todos los cargos en disputa: la Presidencia de la República, los 500 escaños de la Cámara de Diputados y los 128 del Senado. Por una parte, se coaligaron el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), para conformar la denominada “Coalición por México” y, por otra, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y el partido Convergencia para constituir la denominada “Coalición por el bien de todos”.

Consecuentemente, en las próximas elecciones federales sólo contendrán cinco candidatos a la presidencia de la República, los de las dos coaliciones y los de los tres partidos que no formaron ninguna coalición: el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Nueva Alianza (PNA) y el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (ASDC).

Por último, la **fusión** consiste en la unión de dos o más partidos políticos nacionales para constituir un nuevo partido político o integrarse a uno de ellos. También para estos efectos se requiere suscribir y presentar ante el presidente del Consejo General del IFE el convenio respectivo, a efecto de que el Consejo General resuelva lo conducente dentro de los 30 días siguientes a su presentación. Para fines electorales, el convenio debe comunicarse a más tardar un año antes de la elección. Para todos los efectos legales, la vigencia del registro del nuevo partido es la que corresponda al partido más antiguo de los que se fusionen.

Es importante destacar que, también como resultado de la reforma aprobada en diciembre de 2003, los partidos políticos nacionales de nueva creación no pueden formar parte de ningún frente o coalición ni fusionarse antes de participar por sí mismos en la primera elección federal posterior a su registro.

4. CAUSALES DE PÉRDIDA DE REGISTRO

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

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

II. RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

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

Sobre todo en el ciclo de reformas constitucionales y legales aprobadas entre 1993 y 1996 se incorporaron una serie de ajustes e innovaciones en esta materia que, en vista de los logros precedentes y las nuevas exigencias planteadas, procuraron responder al doble imperativo de asegurar una mayor fiscalización y transparencia sobre el origen, manejo y destino de los recursos financieros a disposición de los partidos políticos y garantizar condiciones de equidad en la contienda electoral.



Formaron parte de esa serie de reformas el establecimiento de fórmulas más equitativas para la distribución del financiamiento público; la regulación de las fuentes y montos del financiamiento privado, incluyendo la prohibición de aportaciones anónimas; la exigencia de que los partidos cuenten con un órgano interno encargado de la administración de sus recursos y presenten informes financieros anuales y de campaña, que serían revisados por una comisión especializada de fiscalización del Consejo General del IFE; la fijación de límites a los gastos de campaña y el mandato constitucional de que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado.

1. FINANCIAMIENTO PÚBLICO

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

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes. Como su nombre lo sugiere, esta modalidad se destina a apoyar las actividades ordinarias de los partidos políticos y se otorga de manera permanente. Su monto global se determina anualmente, a partir de una fórmula que considera, entre otros factores, el número y los costos mínimos de campaña para cargos de elección federal y el número de partidos políticos que cuentan con representación en el Congreso.

El 30 por ciento del monto total de esta modalidad de financiamiento se asigna en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación parlamentaria y 70 por ciento se distribuye de acuerdo con el porcentaje de la votación obtenida sobre el total emitido a nivel nacional por cada partido político con representación en el Congreso en la elección de diputados inmediata anterior.

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

b) Para gastos de campaña. Como su nombre lo indica, este concepto se dedica expresamente a financiar actividades destinadas a la búsqueda del voto y, por tanto, solo se asigna en años electorales. El financiamiento público para estos efectos constituye, en lo que concierne a su monto, una réplica del que se otorga para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes el año de la elección, es decir, cada partido recibe para gastos de campaña un monto equivalente al que le corresponde por actividades ordinarias permanentes.

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

En el caso de los partidos políticos que obtienen su registro con fecha posterior a la última elección federal, la ley dispone que se les asigne financiamiento público bajo las tres modalidades y en los

siguientes términos: 2 por ciento del monto total que les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes; una cantidad idéntica adicional para gastos de campaña en el año de la elección; y el financiamiento que les corresponda por sus actividades específicas como entidades de interés público.

Por otra parte, es importante reiterar que, por mandato constitucional, el financiamiento público debe prevalecer sobre el financiamiento privado, lo que en términos prácticos implica que un partido no puede recaudar de otras fuentes de financiamiento permitidas por la ley un monto que iguale o supere al que recibe por concepto de financiamiento público.

2. FINANCIAMIENTO PRIVADO

La ley precisa y reglamenta cuatro fuentes privadas de financiamiento a los partidos políticos:

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

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

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

d) Por rendimientos financieros: comprende los rendimientos generados a través de los fondos y fideicomisos que pueden crear los partidos políticos con su propio patrimonio o con aportaciones que reciban por cualquier fuente o modalidad permitida por la ley. Los partidos están impedidos de solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo y de personas no identificadas. A esta modalidad le resultan aplicables los límites anuales señalados para cada persona física o moral establecidos con relación al financiamiento de simpatizantes.

3. PROHIBICIONES Y RESTRICCIONES A LAS CONTRIBUCIONES FINANCIERAS

La legislación electoral refiere expresa y puntualmente las diversas instancias públicas y privadas, tanto nacionales como extranjeras, que están impedidas legalmente para realizar, en todo momento y bajo cualquier circunstancia, aportaciones o donativos a los partidos políticos, sea esto en dinero o en especie, de manera directa o indirecta. Entre las fuentes de financiamiento expresamente prohibidas se encuentran los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados, y los ayuntamientos; los partidos políticos, las personas



físicas o morales extranjeras; los organismos internacionales de cualquier naturaleza; los ministros de culto, las asociaciones, las iglesias o las agrupaciones de cualquier religión o secta; las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y las empresas mexicanas de carácter mercantil.

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

4. RÉGIMEN DE FISCALIZACIÓN

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

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

- **Informes anuales.** Los partidos políticos, así como las agrupaciones políticas están obligados a presentar un informe anual, a más tardar dentro de los 60 días siguientes al último de diciembre del año del ejercicio que se reporte, en el que se deben informar los ingresos totales y gastos ordinarios que hayan realizado.
- **Presentación de informes de campaña.** Los partidos políticos deben presentar, por cada una de las campañas que hayan realizado con motivo de las elecciones, un informe sobre el origen, monto y aplicación de los gastos que hayan efectuado tanto ellos como sus respectivos candidatos. Estos informes deben ser presentados a más tardar dentro de los 60 días siguientes contados a partir de aquel en que concluyan las campañas electorales.
- a) **Órgano especializado de fiscalización.** La revisión de los informes que presenten los partidos políticos y agrupaciones políticas sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como la vigilancia del manejo de sus recursos, es atribución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Esta comisión tiene carácter permanente, se integra exclusivamente por consejeros electorales del Consejo General y tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de los informes de origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban los partidos y las agrupaciones políticas por cualquier modalidad de financiamiento.

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

La Comisión cuenta con un plazo de 60 días para revisar los informes anuales y con uno de 120 para revisar los informes de campaña, disponiendo en todo momento de la facultad de solicitar a los órganos responsables de cada partido o agrupación política, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado. Adicionalmente, dispone de un plazo de 120 días para elaborar un dictamen consolidado que debe presentar ante el Consejo General, quien está facultado para imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

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

b) Publicidad de la información y resoluciones relativas a las finanzas partidistas. La ley dispone que el Consejo General del IFE acuerde los mecanismos que considere convenientes para la difusión pública de los dictámenes y resoluciones formulados por la Comisión de Fiscalización y aprobados por el propio Consejo a propósito de los informes financieros presentados por los partidos políticos.

Si bien este mandato se venía cumpliendo puntualmente a través de distintas acciones de publicidad y difusión, con el ánimo de contribuir a una mayor transparencia y publicidad de la información y decisiones relativas a la rendición de cuentas, el Consejo General acordó a principios de 2002 que no sólo los dictámenes y resoluciones de las autoridades electorales federales (el IFE y el Tribunal Electoral) relacionados con los informes financieros de los partidos políticos, sino además los informes financieros mismos presentados anualmente por los partidos políticos, se incluyan y puedan ser consultados de manera permanente en la página en Internet www.ife.org.mx del Instituto. Esta información se encuentra en la sección denominada "fiscalización" del apartado dedicado a los partidos políticos.



c) Faltas administrativas y sanciones. La legislación electoral establece con toda precisión las faltas administrativas en que puede incurrir un partido político o agrupación política y ante las cuales la Comisión del Consejo General del IFE está facultada para fijar las sanciones conducentes. Entre las faltas administrativas que la ley precisa en asuntos relacionados con el régimen financiero de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, se destacan las siguientes:

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

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

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

III. CONDICIONES DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL

En el marco del régimen de derechos y prerrogativas de los partidos políticos, una preocupación central de los procesos de reforma a la legislación electoral desplegados a lo largo de la década de los noventa fue la de procurar y asegurar condiciones de equidad en la competencia electoral. En este sentido, se pueden destacar dos conjuntos de disposiciones fundamentales para cumplir con este objetivo: las garantías y condiciones de acceso a los medios de comunicación y el establecimiento de límites a los gastos de campaña.

1. GARANTÍAS Y CONDICIONES DE ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En 1973 se les confirió a los partidos políticos la prerrogativa de acceso gratuito a la radio y la televisión, pero únicamente durante los periodos electorales. Desde 1987 esa prerrogativa tiene carácter permanente y comprende 15 minutos mensuales de transmisiones para cada partido político. Este tiempo se distribuye en tres emisiones de cinco minutos que alcanzan una enorme cobertura y penetración pues se difunden a través de una amplia red de medios electrónicos nacionales y locales.

Además, la garantía de acceso permanente comprende la transmisión de un programa mensual con duración de 30 minutos en el que representantes de todos los partidos políticos nacionales tienen oportunidad de expresar y debatir, en igualdad de condiciones, sus opiniones o propuestas sobre temas de actualidad o interés nacional.

Por otra parte, desde 1990 los partidos disponen de tiempos gratuitos adicionales durante los periodos electorales, que a partir de 1996 se asignan bajo fórmulas orientadas a propiciar una mayor equidad. Los tiempos adicionales comprenden 250 horas de transmisión en radio y 200 en televisión durante los procesos electorales federales que involucran la elección presidencial (como será el caso de las elecciones del próximo 2 de julio, pero que se reducen a la mitad en elecciones legislativas intermedias) así como hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión, con una duración de 20 segundos cada uno, que deben ser adquiridos y distribuidos mensualmente por el IFE.

De los tiempos adicionales, 30 por ciento se distribuye de forma igualitaria entre todos los partidos políticos y 70 por ciento en forma proporcional a la votación obtenida en la más reciente elección de diputados federales.

2. REGULACIONES SOBRE LA CONTRATACIÓN DE TIEMPOS COMERCIALES EN RADIO Y TELEVISIÓN

Desde 1993, la ley regula y reconoce como derecho exclusivo de los partidos políticos el de la contratación de tiempos comerciales en la radio y la televisión durante los periodos electorales. Además y en complemento, prohíbe la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido o candidato por parte de terceros.

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

Con toda oportunidad, el IFE debe poner estos catálogos a disposición de los partidos políticos y estos deben comunicarle por escrito las estaciones, canales y horarios en los que tengan interés de contratar tiempos. En este sentido, el IFE ha realizado un esfuerzo constante para mejorar la calidad de los catálogos que pone a disposición de los partidos como instrumento de consulta, procurando que contengan la información más completa posible sobre todo el mercado nacional de medios de comunicación.

Desde el proceso electoral federal 2003, los catálogos se encuentran disponibles y pueden ser consultados en la página en internet del IFE. El catálogo para el proceso federal electoral 2006 ya también está disponible y no sólo incluye datos de 1076 estaciones de radio, 312 canales de televisión abierta y un conjunto de canales que se comercializan a través de sistemas de televisión de cable, sino además de 258 diarios y 158 revistas.



Ahora bien, los tiempos contratados únicamente pueden ser utilizados durante los periodos establecidos legalmente para la realización de actividades de campaña, que para efectos de la elección presidencial se inician hacia la segunda quincena de enero del año electoral y para diputados y senadores entre principios de abril y principios de mayo, según corresponda por las fechas previstas para solicitar y formalizar su registro. En caso de que dos o más partidos manifiesten interés por contratar tiempo en un mismo canal o estación y durante los mismos horarios, la ley fija un procedimiento para que el IFE realice un reparto igualitario. Una vez concluido el procedimiento de reparto y asignación, el IFE debe dar a conocer a cada partido político los tiempos, canales y estaciones correspondientes para que proceda directamente a su contratación, informándole simultáneamente a los concesionarios o permisionarios de los tiempos y horarios que cada partido político está autorizado a contratar.

3. DISPOSICIONES ADICIONALES SOBRE LA COBERTURA Y EL USO DE LOS MEDIOS

La legislación electoral contempla otras disposiciones relacionadas con la cobertura y manejo de la información sobre campañas y actividades electorales que, sin duda, contribuyen a promover condiciones de equidad en la competencia, pero también a fortalecer los principios de imparcialidad y transparencia.

Así, como resultado de una innovación incorporada en 1993, en ocasión de cada proceso electoral federal, el titular del área especializada del IFE en esta materia (Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos) debe sostener una reunión con la Comisión de Radiodifusión del propio Instituto y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión para sugerir lineamientos generales aplicables en los noticieros de radio y televisión respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos o coaliciones.

Los lineamientos son acordados en el seno de la Comisión de Radiodifusión del IFE y expresan, en lo esencial, una serie de recomendaciones convenidas por los partidos políticos para que los medios guíen su cobertura y tratamiento de la información electoral bajo un genuino espíritu democrático que concilie el principio inalienable a la libertad de expresión con el derecho de la población a recibir información cierta, oportuna, plural e imparcial para normarse un juicio fundado sobre las propuestas presentadas y emitir un voto razonado, pero también que asegure que los medios contribuyan a construir y afianzar un marco de competencia transparente y equitativo .

Los lineamientos generales aplicables al proceso electoral federal 2006 fueron presentados por el IFE a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión en diciembre de 2005. En la misma tesitura de los lineamientos presentados en ocasiones precedentes, los relativos a las elecciones 2006 enfatizan que los medios precisen al auditorio, de manera expresa, clara y contundente, los casos en que la información transmitida constituya una inserción pagada por los partidos o coaliciones; que en los noticieros se distinga claramente entre las notas informativas y los géneros periodísticos en que se emiten juicios de valor o se editorialicen los contenidos; que se satisfagan los derechos de aclaración y réplica de partidos y candidatos; que exista equidad en la cobertura informativa de las campañas de acuerdo con la actividad de cada candidato y que se respete su vida privada.

Por otra parte, la ley faculta al IFE para realizar, por conducto de la Comisión de Radiodifusión del IFE, monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos de los medios de comunicación. Los resultados de

estos monitoreos, que son reportados periódicamente al Consejo General del IFE a lo largo del proceso electoral, le permiten tanto a la autoridad como a la opinión pública contar con elementos sólidos y precisos para normarse un juicio integral y fundado sobre el tratamiento que le conceden los medios a la información de las distintas campañas electorales.

Además, los resultados del monitoreo constituyen un soporte fundamental para que la Comisión de Fiscalización del IFE cumpla con sus responsabilidades de revisión sobre el origen, el monto y el destino de los recursos otorgados a los partidos políticos y para verificar que las pautas de los promocionales contratados y reportados por los partidos políticos nacionales correspondan a lo detectado por la empresa contratada.

Para efectos de las campañas del proceso electoral federal de 2006, el Consejo General del IFE definió una estrategia que comprende el monitoreo de 206 noticiarios y 15 programas de radio, así como de 113 noticiarios y 17 programas de televisión que se transmiten desde 35 ciudades del país, durante el período comprendido entre el 16 de enero y hasta la jornada electoral del 2 de julio. Entre las variables que comprenderá el monitoreo muestral 2006 se encuentran los tiempos de transmisión, el número de menciones, los géneros periodísticos utilizados, la valoración de las piezas informativas y los espacios de opinión, las encuestas y los sondeos de opinión y los recursos técnicos utilizados para presentar la información.

En este sentido, el Consejo General acordó que los resultados del monitoreo 2006 sean publicados en la página del IFE en internet y actualizados de manera periódica, además de ser publicados en diarios de circulación nacional. También acordó organizar mesas para la discusión y análisis de los resultados del monitoreo en los que participen especialistas en la materia.

IV. LÍMITES A LOS GASTOS DE CAMPAÑA

Desde 1993, la ley faculta al IFE para fijar límites a los gastos que los partidos políticos, coaliciones y candidatos pueden erogar durante las campañas para las elecciones de presidente, senadores y diputados. En todo caso, le corresponde al Consejo General del IFE acordar y aprobar los límites de gastos que deben aplicarse a todas las elecciones federales. En un marco de creciente pluralidad y competitividad partidista, el propósito fundamental de estas disposiciones es el de procurar condiciones de equidad en la contienda de tal forma que una gran disparidad en la disposición de recursos económicos entre las distintas fuerzas políticas no se constituya en un factor determinante en la búsqueda y eventual captación del voto ciudadano.

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

Asimismo la ley establece con toda precisión las reglas y procedimientos que debe aplicar el Consejo General del IFE para fijar el tope de gastos correspondiente a las campañas para cada una de las elecciones federales. Se fija un tope para la elección presidencial, uno igualitario para



las campañas de diputado de mayoría relativa en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales y una base mínima para determinar el correspondiente a las campañas de senador en cada entidad federativa, tomando en cuenta el número de distritos uninominales de cada una de ellas, pero hasta un máximo de 20.

Cabe destacar que los topes aplican por igual a los candidatos de todos los partidos políticos a la elección de que se trate, incluidos los candidatos comunes en los casos de coalición. Para efectos del proceso electoral federal 2006, el Consejo General aprobó, en la sesión ordinaria que celebró el 30 de noviembre de 2005, el acuerdo en el cual se fija un límite a los gastos de campaña de los candidatos a la Presidencia de la República por un monto de 651.4 millones de pesos (equivalentes a alrededor de 62 millones dólares, considerando una tasa de cambio de 10.50 pesos por un dólar).

Posteriormente, el 31 de enero aprobó el acuerdo en se fijaron los topes para las campañas de diputados y senadores de mayoría. Para cada campaña de diputado el límite se estableció en poco más de 950 mil pesos (alrededor de 90 mil dólares) y para las campañas a senadores se estableció, conforme lo ordena la ley, una base que debe ser multiplicada por el número de distritos de mayoría que le corresponde a cada entidad federativa, pero hasta un máximo de 20. Esto es, si una entidad tiene más de 20 distritos de mayoría (como es el caso de México con 40, el Distrito Federal con 27 y Veracruz con 21), la base, que se fijó en poco más de 1.9 millones de pesos (cerca de 183 mil dólares), solo se puede multiplicar por 20 para obtener el límite aplicable.

V. ACUERDOS Y REGULACIONES COMPLEMENTARIAS DEL CONSEJO GENERAL

En los últimos años se ha creado un fuerte contexto de exigencia en el sentido de que se refuercen y perfeccionen los dispositivos legales relacionados con las condiciones de equidad, la disminución de los gastos, la rendición de cuentas y la transparencia de la competencia electoral. A pesar de que se han formulado y discutido diversas propuestas sobre el tema, como el fortalecimiento de las atribuciones fiscalizadoras del IFE sobre el origen y manejo del financiamiento de partidos y campañas, la regulación de las precampañas, la reducción de los periodos de campaña y dispositivos que aseguren una mayor equidad y transparencia en la contratación de tiempos y espacios para la publicidad en medios, lo cierto es que la falta de acuerdos entre los partidos políticos con representación parlamentaria ha impedido que las distintas propuestas se traduzcan en nuevas reformas legales.

Sin embargo, sensible a estas exigencias y en ejercicio de las atribuciones que la propia ley le confiere, el Consejo General del IFE ha aprobado en tiempos recientes un conjunto de acuerdos y regulaciones que, en buena medida, han representado avances importantes en esta materia. En este contexto y por sus implicaciones para el proceso electoral federal 2006, vale la pena destacar, en primer término, dos acuerdos que aprobó en la sesión extraordinaria que celebró el 10 de noviembre de 2005.

Por una parte, con el propósito de afianzar el principio de equidad en la competencia electoral, el Consejo aprobó un acuerdo que impidió a los partidos políticos realizar cualquier acto de propaganda que busque promover a sus candidatos a la Presidencia de la República durante el período comprendido entre el 11 de diciembre de 2005 y el 18 de enero de 2006. La veda de

actividades electorales durante este período, no regulado por la ley y cuya fecha de conclusión precede justamente al inicio del plazo previsto por la propia ley para el arranque de las campañas presidenciales, comprendió la transmisión de mensajes o mensajes publicitarios en los medios de comunicación electrónicos e impresos; la difusión de publicidad, mítines, giras o reuniones públicas y la generación de actos de propaganda mediante anuncios espectaculares o en bardas, entre otras actividades.

Por la otra, contando con el aval y compromiso de los partidos políticos, el Consejo aprobó por unanimidad el nuevo reglamento en el que se fijan los lineamientos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, en el cual se introducen una serie de cambios e innovaciones especialmente significativos para garantizar una mayor equidad en la competencia y una mayor transparencia en la rendición de cuentas sobre el origen y aplicación de los recursos destinados a las campañas:

- Se prohíbe expresamente que los partidos políticos y coaliciones reciban beneficios, como bonificaciones y condonación de deudas, por parte de los medios de comunicación en el proceso de contratación de tiempos y espacios comerciales durante las campañas electorales.
- Se obliga a los partidos políticos y coaliciones a presentar informes parciales de sus gastos de campaña. En el caso de las campañas presidenciales se ordena la presentación de tres informes parciales: uno el 30 de marzo, otro el 30 de mayo y uno más el 31 de julio. En el caso de las campañas para diputados y senadores, se obliga a presentar dos informes parciales: el primero el 15 de junio y el segundo el 31 de julio. El IFE hará del dominio público estos informes.
- Se exige a los partidos entregar una carta que autorice al IFE a solicitarle, de ser necesario, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que le entregue información sobre las cuentas bancarias de los institutos políticos, a fin de facilitar el ejercicio de sus tareas de fiscalización.

En este sentido, también vale la pena destacar el convenio suscrito el 19 de enero de 2006 entre el IFE, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), con el objetivo de brindar una mayor transparencia al gasto electoral efectuado con motivo de las elecciones federales en curso. En este convenio se establece que, de enero a julio de 2006, los afiliados a la CIRT entreguen voluntariamente al IFE una copia de los contratos de servicios firmados con los partidos políticos para efectos de las campañas de sus candidatos a cargos federales, así como de las correspondientes facturas y notas de crédito.

Al contar con esta documentación, el IFE dispondrá de mayores herramientas para llevar a cabo sus funciones de fiscalización de los gastos de campaña y, consecuentemente, para garantizar una mayor integridad y certeza del proceso electoral.